



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR NO
PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: O
LEGAL E A PRÁTICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Henriqueta Rocha de Abreu

**Fortaleza, CE, Brasil
2011**

**A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR NO
PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: O LEGAL E A
PRÁTICA**

por

Henriqueta Rocha de Abreu

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para
a obtenção do título de
Especialista em Gestão Educacional

Orientadora: Prof^a Maria Elizabete Londero Mousquer, Dr^a.

Fortaleza, CE, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a
Monografia de Especialização

**A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR NO PROCESSO DE
GESTÃO DEMOCRÁTICA: O LEGAL E A PRÁTICA**

elaborada por

Henriqueta Rocha de Abreu

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

Maria Elizabete Londero Mousquer, Dr^a (UFSM)
(Presidente/ Orientadora)

Neila Pedrotti Drabach, Prof^a Ms. (UFSM)

Reinoldo Marquezan, Prof. Dr. (UFSM)

Fortaleza, 16 de setembro de 2011.

*Dedico este trabalho a minha família,
em especial ao meu pai
cujas palavras de conquista
entoam aos meus ouvidos,
apesar de sua ausência...*

Agradecimentos

Ao findar esta etapa, o sentimento de tarefa cumprida aflora e faz lembrar de quem contribuiu para a concretização deste objetivo de vida. Agradeço à minha família pelo incentivo todas as vezes que as forças desmoreciam e pela alegria compartilhada a cada dificuldade vencida.

Agradeço a todos que estiveram comprometidos para que o Curso de Especialização em Gestão Educacional se tornasse um exemplo de ambiente de aprendizagem, mas antes de tudo um espaço de troca de generosidade e de humanidade. Obrigada ao Professor Leocádio, à Professora Elizabete, às Professoras Eliane Lobo e Selma Bessa, aos demais professores e tutores que tão gentilmente se fizeram presentes em cada momento.

Também não poderia deixar de agradecer aos colegas cursistas que enriqueceram os laços de contato quando souberam dividir seus conhecimentos, suas expectativas, suas dúvidas...

E, finalmente, quero agradecer ao meu grande amigo Diego Abreu por ter sonhado por e comigo esta conquista.

*Nunca ande pelo caminho traçado,
pois ele conduz
somente até onde os outros já foram.
(BELL, 1993, p.55)*

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: O LEGAL E A PRÁTICA

AUTORA: HENRIQUETA ROCHA DE ABREU

ORIENTADORA: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Data e Local de Defesa: Fortaleza/CE, 16 de Setembro de 2011.

A escola se apresenta como autônoma, à medida que promove um ambiente crítico e transformador da realidade em que se contemple a maioria social. O Conselho Escolar como instância máxima de democracia dentro da instituição escolar se incumbirá de garantir a liberdade de pensamento na perspectiva da construção coletiva por todos os atores sociais envolvidos no processo educativo. Embora, ao se analisar de forma mais minuciosa, permita-se perceber lacunas entre a função do Conselho Escolar e sua atuação na escola, o que implica em relações nem tão democrática, descentralizada e autônoma. Diante dessa possível ressignificação do papel dos Conselhos Escolares, apresenta-se a proposição de analisar como se dá na prática a atuação do Conselho Escolar *versus* Gestão Escolar da Escola X pertencente à rede municipal de Fortaleza. Para tanto, apoiou-se na abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa documental e bibliográfica, além da pesquisa de campo dispondo dos recursos de questionário e entrevista. Dentre as relações estabelecidas entre as bases teóricas e a prática do Conselho Escolar da Escola X, pode-se identificar o paradoxo entre a democracia participativa mencionada pela legislação dos documentos oficiais e a improdutividade de um colegiado que ainda não conseguiu se instituir como autônomo e democrático, um Conselho que se submete à direção, falta informação e conhecimento de como proceder o colegiado, dificuldades burocráticas, e por fim, uma prática relegada à elite. Portanto, há muito a se percorrer na pretensão de um Conselho Escolar da Escola X que promova a participação e a democracia.

Palavras- chave: Conselho escolar. Gestão escolar. Democracia.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: O LEGAL E A PRÁTICA

(THE IMPORTANCE OF THE SCHOOL BOARD IN THE PROCESS OF
DEMOCRATIC ADMINISTRATION: THE LEGAL AND PRATICAL)

AUTHOR: HENRIQUETA ROCHA DE ABREU

ADVISER: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Data e Local de Defesa: Fortaleza/CE, 16 de Setembro de 2011.

School presents itself as autonomous, as it promotes a critical and transformative environment of the reality which encompasses the social majority. The School Council as the highest instance of democracy within the academic institution shall be responsible for ensuring freedom of thought from the perspective of collective construction by all social actors involved in the educational process. In spite of this, it is possible to notice gaps between the School Council and its performance in school when analyzing it in greater details, which implies in not so democratic, decentralized and autonomous relations. Facing this possible reframing of the School Council's role, it is presented the proposal of analyzing how the performance of the School Council *versus* Academic Management from School X, which belongs to the Fortaleza municipal, works. To do so, it was considered a qualitative approach, using as procedure the documental and bibliographic research, and also a field research with interviews and questionnaires. Among the relations established between the theoretical basis and the School Council from X institution, it is possible to identify the paradox of participatory democracy mentioned by the legislation of official documents and the unproductive attitude of a board that has not yet been instituted as independent and democratic, a Council which submits itself to Direction, a lack of information and knowledge on how the board should proceed, bureaucratic difficulties and, finally, a practice relegated to the elite. Therefore, there is a lot to go through in order to have a School Council from School X that may promote participation and democracy.

Key-words: School council. School management. Democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Conselho Escolar	15
Figura 2 – Joseph Schumpeter	26
Figura 3 – Boaventura de Sousa Santos.....	29

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	11
1 CONCEITUANDO SOBRE A TEMÁTICA CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO ESCOLAR	15
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	21
2.1 Joseph Schumpeter	26
2.2 Boaventura de Sousa Santos.....	28
3 DA ESCOLA X	35
3.1 Compreendendo a história da Escola X	35
3.2 Conhecendo o Conselho Escolar da Escola X através da pesquisa	36
3.3 Análise e discussão dos resultados	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	44
ANEXOS	46

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe ao país uma atmosfera de democratização do poder, em que pôde ser visualizada nas políticas educacionais na promulgação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional 9.394/96 que traz em seu corpo a definição e a exigência por uma Gestão Democrática da Educação Pública. A partir desse cenário surge os Conselhos Escolares como instância máxima de representatividade e de democracia em instituição de ensino, tendo como incumbência o alcance da garantia de liberdade de pensamento na construção coletiva do processo educativo em que atores sociais devem ser envolvidos.

Ao se propor uma reflexão sobre a participação dos Conselhos Escolares na constituição da Gestão Democrática, logo se pressupõe a organização de um colegiado atuando de forma a planejar, executar, avaliar, deliberar para o bom andamento do sistema escolar. No entanto, quando se analisa de forma mais atenciosa, seja possível perceber lacunas entre a função dos Conselhos Escolares e a sua atuação na escola, o que implica numa relação nem tão democrática, descentralizada e autônoma.

Tomando como bojo esta discussão da ressignificação dos Conselhos Escolares em que se revelam conflitos de interesses, ausência de uma cultura de participação, a atuação de um Estado mínimo ou mesmo de uma cidadania tutelada, é relevante se questionar: como se dá na prática, a atuação do Conselho Escolar *versus* Gestão Escolar na Escola X pertencente à rede municipal de Fortaleza sob a luz do referencial teórico dos documentos oficiais?

Os Conselhos Escolares contribuem decisivamente para a criação de um novo cotidiano escolar que traz mudanças significativas tanto de forma imediata nos desafios da escola quanto no enfretamento dos graves problemas sociais. Nessa perspectiva, a pesquisa busca analisar a atuação do Conselho Escolar *versus* Gestão Escolar, tendo como parâmetro a função proposta nas políticas educacionais.

Para tanto, objetiva-se como objetivos específicos: estudar os documentos oficiais ou específicos sobre Conselhos Escolares; verificar a existência de um plano de ação do Conselho Escolar e seu desenvolvimento, sondar a percepção dos diferentes segmentos sobre a atuação do Conselho Escolar e comparar as percepções de representantes dos segmentos e demais participantes do Conselho Escolar.

Esta pesquisa envolve estudo sobre Conselhos Escolares e Gestão Escolar. Parte de pressupostos de compreender o dinamismo desses processos na interface de políticas educacionais que atendam às necessidades da realidade escolar. Entre os principais autores que fundamentam a teoria e estudo de campo, destacam-se Boaventura de Sousa Santos e Joseph Schumpeter, além da análise de documentos oficiais, como: Constituição Federal de 1988, LDB 9.394/96 e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Como procedimento para se chegar a este propósito optou-se pela pesquisa documental, por “vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico” (GIL, 1999, p.66). E pela pesquisa bibliográfica, por ser desenvolvida a partir de “materiais já elaborados, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 1999, p.65), justifica-se pelo fato de permitir “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 1999, p.65). E, finalmente, pelo estudo de campo que “procuram muito mais o aprofundamento das questões propostas” (GIL, 1999, p.72).

Neste sentido, o primeiro passo da pesquisa foi identificar as principais fundamentações teóricas para composição e funcionamento do conselho escolar, a partir dos cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e como estes se encontram embasados na Constituição Federal do Brasil de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2001. Como segundo passo, buscou-se fazer um levantamento histórico do processo político e administrativo da educação brasileira, a fim de compreender como foi configurando-se a democracia e a participação através dos anos. Atualmente, as políticas educacionais mencionam pelo um sistema de

educação democrático e participativo, mas o que deve ser entendido por democracia e participação?

Para isso recorreu-se a dois teóricos, Schumpeter e Boaventura Santos, que apresentam concepções antagônicas sobre democracia e participação de forma global e que auxilia para entendimento na atuação de alguns conselhos escolares. E, por último, investigou-se as ações do Conselho Escolar da Escola X. Foram coletados dados por meio de recursos como registros escritos, entrevista e questionário que possibilitaram perceber características práticas da organização e funcionamento de um conselho escolar.

A partir desta abordagem metodológica, produziu-se um texto que fala da importância do Conselho Escolar para constituição de uma gestão democrática. Não apenas ao que se refere as definições conquistadas na legislação e nas políticas educacionais dela decorrentes, trata-se da possibilidade de sondar a prática de um conselho escolar e de estabelecer o quão perto ou quão distante está o Conselho da Escola X para integração da gestão democrática. Além das inúmeras reflexões que poderão servir de subsídio na compreensão da realidade de outros conselhos escolares por uma gestão democrática.

No Primeiro Capítulo tem-se como objetivo central os dispositivos legais do conselho escolar e gestão democrática. Pautado na autonomia, democracia e participação, o colegiado deve integrar-se à gestão a fim de promover um ambiente escolar democrático e democratizante. Destaca-se como ações dos conselhos escolares na construção do Projeto Político Pedagógico, no processo de aprendizagem (educação para emancipação, respeito ao tempo pedagógico, prática avaliativa, inclusão), na escolha do diretor e no enfrentamento a exclusão na sociedade.

O Segundo Capítulo situa o sistema de educação na trajetória histórica das principais transformações da sociedade brasileira. O modelo de administração escolar pouco convergia para os anseios democráticos que emergiam entre os movimentos que acreditavam na “educação para a liberdade, a criatividade, a consciência crítica e a cidadania responsável” (MOUSQUER, 2010, p.9). Nem mesmo o conceito de gestão escolar democrática, legitimado enquanto princípio

da educação pela CF 88, tem sido decisiva na inoperância e contradições para gestão escolar de fato democrática.

No Terceiro Capítulo, a partir da contribuição de diversos atores, faz-se uma aproximação entre a percepção teórica de conselho escolar, de democracia, de participação e de atuação do Conselho Escolar da Escola X. A partir disso, faz-se um esforço analítico de identificação de alguns aspectos (como atividades econômicas, organização política e “pertencimento social”) que acabam por influenciar na participação da comunidade local e escolar no colegiado.

Este estudo aponta para a importância de sabermos que após lutas pela garantia do direito de cidadão, de deliberar, de fiscalizar, também, deve haver a mobilização para que este direito seja prática social. Também sabemos que se trata de questão histórica, certamente, essa cultura de participação não se processará rapidamente, porém deverá ser latente.

1 CONCEITUANDO SOBRE A TEMÁTICA CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO GESCOLAR



Figura 1- Conselho Escolar
Fonte: www.educacaocelem.blogspot.com

A política e a administração da Educação no Brasil configuram-se em aspectos imbricados ao processo socioeconômico cultural diante de um cenário que propõe a redemocratização do poder, o sistema de ensino também se reconfigura para atender uma visão de descentralização das decisões e compartilhamento das responsabilidades. Como destaque desse movimento tem-se a fundamentação dos Conselhos Escolares articulados à Gestão Escolar. A fim de se ter uma compreensão melhor da temática Conselhos Escolares e Gestão Escolar, é interessante lançar mão da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, do Plano Nacional de Educação, além do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

A CF 88, em seu artigo 206, inciso VI, menciona “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A seção do Capítulo III, que trata Da Educação, traz em seu corpo essa idéia de incentivo ao regime de colaboração entre Estado,

sociedade e família na promoção de um sistema de ensino de qualidade. Ou seja, na forma da lei, há uma abertura do poder para participação de diferentes atores sociais no processo político e administrativo da educação, a fim de garantir a formação para cidadania, o pleno desenvolvimento subjetivo e capacitação para o trabalho. A LDB, em seu artigo 14, é ainda mais precisa quando expressa que:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos ou equivalentes. (BRASIL, LDB, 1996)

O princípio I evidencia a importância da construção coletiva do projeto pedagógico da escola, uma vez que este congrega as diversas visões para qualidade do sistema de ensino. A participação dos profissionais da educação deve ser estimulada sob entendimento de que não são meros executores de decisões alheias às suas concepções ou mesmo distantes da realidade de suas atuações profissionais. Já o princípio II menciona sobre igual relevância da participação das comunidades escolar e local em conselhos ou equivalentes. O ponto chave a ser destacado neste princípio é a diferença dos tipos de saberes que estruturarão a compreensão sobre como construir uma educação de qualidade, e não a sobreposição dos tipos de saberes, valorizando assim as inúmeras conexões a serem estabelecidas a fim de assegurar a indispensável legitimação pública.

O PNE (Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001), em consonância com artigo 214 da CF/88, Art. 9º e 87 da LDB/96, visa orientar as políticas públicas para educação através do estabelecimento de objetivos e metas de duração decenal. O Art. 2º da lei nº 10.172/2001, estabelece que os municípios deverão elaborar planos decenais correspondentes ao que se encontra na LDB/96 em seu Art.14 que visa a “democratização da gestão do ensino público (...) bem como a descentralização da gestão do ensino educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação”.

A democratização da gestão do ensino público e a descentralização da gestão educacional implicam identificar que no regime de colaboração, algumas

ações terão atuações diretas e exclusivas das esferas administrativas União, estados e municípios, (como em casos de funcionamentos), enquanto outras ações contarão com a participação não só de entes federados como órgãos não governamentais e sociedade civil. Assim, a instituição escolar tanto será *lócus* que abrigará o que foi pensado para educação, como também deverá se organizar para encaminhar propósitos percorrendo caminho inverso verticalizado, contribuindo com propriedade na elaboração de políticas educacionais.

O Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares vem abrigar essa idéia de Gestão democrática e autonomia da escola, para isso busca desenvolver mecanismo que ajudarão a conhecer tanto a legislação que os fundamenta quanto esclarecer sobre o relevante papel a ser desempenhado pelos Conselhos Escolares. Para tanto, é interessante o estudo dos principais aspectos abordados nos cinco primeiros cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O primeiro aborda a temática “Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania”. Define Conselho Escolar como órgão colegiado composta pelas comunidades escolar e local com função deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora. É de competência, ainda, participar do processo de elaboração do projeto pedagógico da escola, uma vez que o Conselho Escolar congrega a visão de seus diferentes segmentos sobre o processo educativo. Fazem parte dos Conselhos Escolares: a direção da escola, o representante dos pais, dos estudantes, dos professores, dos profissionais da educação e da comunidade local.

Sobre o funcionamento, o Conselho Escolar deverá elaborar seu Regimento Interno, definindo ações, calendário de reuniões, indicação das funções do Conselho, processo de tomadas de decisões. E num segundo momento partir para elaboração do PP da escola. Permitindo assim, aspectos positivos como descritos no Caderno I (p.53):

As ações têm um patamar de legitimidade mais elevada; há uma maior capacidade de fiscalização e controle da sociedade civil sobre a execução da política educacional; há uma maior transparência das decisões tomadas, tem-se a garantia de decisões efetivamente

coletivas, garante-se espaço para que todos os segmentos da comunidade escolar possam expressar suas idéias e necessidades, contribuindo para as decisões dos problemas e a busca de solução; as decisões refletem a pluralidade de interesses e visões que existem entre os diversos segmentos envolvidos. (Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2006)

O segundo Caderno trata do Conselho Escolar e aprendizagem na escola. Entendendo que o foco do Conselho Escolar está diretamente ligado ao projeto político, ou seja, prioritariamente à essência do trabalho escolar. Processos como avaliativo, curricular, prática educativa deverão garantir a qualidade de ensino a partir de dinâmica que permita o desenvolvimento e respeito de diferentes potencialidades dos sujeitos, para além das exigências do mercado econômico. Portanto, o Conselho Escolar precisa refletir sobre: “o sentido de qualidade mercantil, baseado na lógica econômica e empresarial e o sentido de qualidade socialmente referenciada, cuja lógica tenta compreender a relevância social da construção do conhecimento na escola” (Caderno II, p.12).

É função do Conselho Escolar garantir uma formação que permita o desenvolvimento da criticidade, da criatividade, do respeito às diferenças e da autonomia intelectual, a fim de romper com pensamentos que pregam a manutenção social através da heterogestão e conformismo de uma cidadania tutelada.

O Caderno III aborda sobre Conselho Escolar e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade. Nesse caderno, questões como emancipação humana e sociedade excludente ganha corpo ao evidenciar que educar não significa treinar e que este termo se aproxima do ato de domesticar, ou seja, o ensino se torna uma imposição daquilo que se quer (p.15). Além do que não há como falar em emancipação numa sociedade em que não se oferece oportunidade de igual acesso ao conhecimento (incorporação do patrimônio cultural).

Ainda no Caderno III (p.22), é colocado como grande desafio a integralização dos saberes científicos e o produzido pela comunidade escolar e local. Para tanto, é preciso que se ensine o que seja necessário e significativo, e

principalmente, o respeito ao integrar os conhecimentos produzidos por diferentes atores sociais, a fim de (re) construir o saber historicamente acumulado.

Heterogestão: é a forma de gestão gerencial, na qual uns planejam, contribuem e mandam e outros executam, realizam e deslocam. Co-Gestão: permite limitadas formas de participação dos subalternados na gestão. Autogestão: implica o compartilhamento da gestão (Caderno III, p.40).

O Caderno IV trabalha o “Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico”. Destaca que o tempo escolar é a medição pedagógica consciente em que as aprendizagens são significativas e são para vida toda (p.45). O Conselho Escolar também é co-responsável pelo ritmo de aprendizagem de cada estudante, que a aprendizagem seja significativa quando o estudante encontra relação entre o conhecimento acadêmico e o conhecimento construído a partir do cotidiano; e considerando que a aprendizagem não acontece apenas referente aos anos escolares, sim *por e para* a vida toda.

Assim, o Conselho Escolar também está diretamente ligado à questão do currículo da escola e ao trabalho pedagógico. Devendo buscar promover momentos de reflexão, a fim de discussão com a comunidade escolar e local se o processo educativo apoiados na estrutura curricular e na forma em que é conduzido o trabalho pedagógico, inclusive, com as formas de avaliação, tem contribuído para articulações sociais mais amplas na compreensão da totalidade a partir do local.

E por último, o Caderno V que aborda a temática “Conselho Escolar, gestão democrática e sua ferramenta essencial que é a eleição de diretores”. Temos como mesma face da moeda o Conselho Escolar e a gestão democrática da educação, uma vez que ambos enfatizarão a participação da cidadã na escola, focalizando a educação como busca da apropriação cultural produzida pela manifestação humana e a escola como espaço privilegiado em que tanto o sujeito entrará em contato com essa herança histórico cultural do conhecimento quanto possibilitará a “formação” de sujeito ético, participativos, críticos, criativo, autônomo e solidário.

Já a Gestão democrática e a escolha de diretores estão imbricadas na “busca por identificar as formas de escolha dos dirigentes escolares e os mecanismos de participação na escola, destacando, especialmente, o papel do Conselho Escolar” (Caderno V, p.11). Até alguns anos, o direito centralizava as decisões da unidade escolar. Com a rediscussão da lógica tradicional de gestão, esta passa a contar cada vez mais com interferência de outros segmentos como comunidade escolar e local. Em “muitas escolas têm experimentado o fortalecimento do Conselho Escolar como espaço de decisão e deliberação das questões pedagógicas, administrativas, financeiras e políticas da escola” (Caderno V, p.50).

Sobre as formas de escolha dos dirigentes escolares: listas tríplexes, sêxtuplas ou processos mistos; plano de carreira; livre indicação pelos poderes públicos; eleição direta, ou ainda, concurso público. Diante dessas formas de escolha do diretor da escola, é importante refletir se o processo garante a participação coletiva para escolha daquele que “posteriormente estará à frente da dinâmica de democratização da gestão”

Portanto, Conselhos Escolares e Gestão Escolar são vieses que possibilitam a promoção de uma escola democrática. Fundamentados em leis, buscam legitimidade entre as comunidades escolar e local. Administração de um ambiente escolar já não é mais estar a par de técnicas universais desvalorizado conhecimento e realidade peculiar, sim deliberar a partir de vários segmentos tornando a escola um espaço democrático e democratizante. Não basta conhecer o mundo, mas dar condições de se atuar nele de forma consistente.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Até aqui, falou-se muito em gestão democrática, escola democratizante, a importância da participação da comunidade escolar e local para democratização das decisões, ou ainda, como os termos democracia e participação se encontram fundamentados em forma de lei e arraigados através de políticas para educação. No entanto, faz-se interessante compreender um pouco mais sobre a configuração do que é democracia e participação no cenário atual e como se constituíram no processo sociohistórico, além de perceber nuances entre o legal e a prática que podem revelar a busca por legitimação de uma práxis permeada de ressignificações.

É na Grécia Antiga, no final do século VII e início do VI A.C., que surge as primeiras articulações para se expressar uma vontade coletiva, a partir do entendimento sobre o que é melhor para si. Do grego *demo* = povo e *kracia* = governo, ou seja, governo do povo. Como a própria terminologia revela, a democracia grega refere-se ao anseio coletivo a partir da participação da maioria (com exceção de mulheres, estrangeiros, escravos e crianças), bem diferente da democracia representativa que vivenciamos.

Em termos de Brasil, o período colonial é marcado pelo encontro de dois mundos: o dos colonizadores e o dos colonizados. Traduz-se numa esfera de sobreposição de culturas, explicitados por séries de imposições da Coroa portuguesa aos que aqui habitavam. Imposições estas que vão desde à economia, à religião, à política até à educação. Essa visão de transplantação de valores e práticas, segundo Sander (2005), processou-se mais intensamente no campo da educação, através da orientação confessional em que o plano de ensino adivinha de modelo europeu – *Ratio Studiorum*.

Dessa forma, o sistema educacional buscava unir caráter pedagógico às intenções jesuíticas, o que gerou de um lado a “domesticação de índios” e catequização das camadas populares, por outro lado, a oferta de ensino elitizado e aristocratizado. Assim, é bem claro se perceber a exclusão ao acesso à educação da maioria da população, num momento em que “quem detinha

estudos” era possuidor de *status* de cidadão. Aos desprovidos de riquezas, restava-lhes a negação da igualdade entre sujeitos sociais.

No século XVIII, a Revolução Industrial traz novas perspectivas para o modelo de produção capitalista. Há crescente efervescência entre os reinos na Europa. Portugal que se encontrava em declínio político e econômico, reorganizou-se confiando essa missão ao Ministro Marquês de Pombal. Temendo a popularidade conquistada pelos jesuítas e acreditando que estes eram responsáveis pela estagnação econômica da Metrópole, decidiu, em 1759, expulsar a Companhia de Jesus da Colônia. Ficando o ensino a cargo do Estado, é o início da educação pública no Brasil.

Agora os leigos passaram a ser inseridos no sistema de ensino. A partir de 1824 (1ª Constituição do Brasil), a educação superior e do Município da Corte passam a ser de responsabilidade do governo geral, já a educação primária e média ficou a cargo das províncias. O sistema educacional estava descentralizado, havia abertura para autonomia no legislar e organizar, embora não significasse a garantia de um currículo comum nem o mesmo nível de qualidade.

Haidar e Tanuri ([19--?], p.68-69) colocam que a dicotomia escolarização e desigualdade social permaneceu durante todo o Império, já que o ensino oferecido não alcançava de forma homogênea a todos. Nessa perspectiva, tinha-se a instrução primária destinada à classe pobre (leitura, escrita e cálculo); por sua vez, o ensino secundário beneficiava uma parcela mínima da população que buscava os cursos superiores. E quando um “pobre” chegava ao ensino secundário, seus estudos não eram reconhecidos por seus graus terem sido conferidos pelos Liceus locais, precisando ser comparados com os do Colégio Pedro II (colégio este freqüentado pelos filhos da maioria das famílias abastardas).

Imaginar o sentimento desses sujeitos enquanto partícipes da construção sociohistórico, é renegá-los igualdade entre os pares. É afirmar e reafirmar que a parcela mínima da sociedade deve ser preparada para reger a grande massa

isenta de artifícios que permita sua participação nas diretrizes tomadas no país. O sistema de ensino como legitimador das diferenças entre grupos sociais.

Ainda no século XIX, o mundo experimenta uma nova orientação filosófica – o positivismo. Termos como equilíbrio e harmonia passaram a se fazerem cada vez mais presentes em ações políticas que levavam em seu dorso o desejo pelo alcance do progresso e da ordem, a partir do firme controle social do Estado e a difusão de ideologias que comparavam a sociedade a um organismo e que para o bom funcionamento deste, cada parte componente deveria executar bem sua função. Assim, defendia-se a manutenção da estrutura social, e como não poderia deixar de ser, respingou nos fins da organização do sistema educacional. Mousquer (2010, p.9) afirma que “decorrente dessas orientações positivistas, temos hoje a valorização e manutenção do *status quo* em detrimento, muitas vezes, da educação para a liberdade, a criatividade, a consciência crítica e a cidadania responsável”.

Um cenário diferente começa a florescer na segunda e terceira década do século XX. Movimentos como Semana de Arte Moderna (1922), Escola Nova (1928), Lei Francisco Campos (1931) e Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932) trazem em seu bojo a luta por produção intelectual livre de implantação de modelos estrangeiros, democracia e gratuidade do ensino e valorização do capital humano para além da subserviência das linhas de produção industrial. É bem verdade que esta efervescência ocorreu num momento de golpe de Estado, em que forças antidemocráticas atuavam a favor de condicionantes para efetivação de uma sociedade dualista brasileira.

Com a terceira Constituição (1937), Getúlio Vargas decreta o Estado Novo. Medidas autoritárias emergem restringindo atitudes reacionárias e reivindicatórias populares. No âmbito educacional, foram criadas leis que regiam todo o sistema de ensino básico, a fim de atender a uma educação para o progresso industrial. No entanto, embora limitado pelas práticas populistas, o Brasil vivenciou sua primeira experiência democrática com a deposição de Vargas em 1945. Mousquer (2010) acrescenta:

A partir de então, renascem os antigos debates ideológicos, principalmente no tocante aos ideais de liberdade e democratização da educação. Porém, apesar da implantação do modelo econômico de substituição de importações, restringe-se, ao mesmo tempo, a educação de massas, optando-se pela importação de tecnologia pronta e, conseqüentemente, a noção de cidadania e participação é excluída das metas propostas. (MOUSQUER, 2010, p.11)

Para esse período que antecede ao militar, faz-se relevante destacar a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de nº 4024/61. Embora essa lei tenha sido alvo de treze anos de discussões e tentativas de prevalecimento de interesses unilaterais entre liberais (Escola Nova) e conservadores (católicos), ela revelou muito mais aspectos que representavam o setor tradicional da sociedade do que imprimir uma identidade redemocratizadora.

Em março de 1964 é instaurado o golpe militar. Com o patrocínio dos Estados Unidos e apoiados pelas classes mais conservadoras, os militares chegam ao poder com a alegação de evitar que movimentos e revoluções de cunho comunista trouxessem uma “desorganização” à estrutura social brasileira. A grande questão é que influências internacionais passaram a se fazerem marcantes nas diretrizes econômicas e administrativas do país. E como não poderia deixar de ser, a educação torna-se alvo das teorias do capital humano e nas suas taxas de retorno individual e social.

Segundo Haidar e Tanuri ([19--?], p.97), reafirma que durante o regime militar (1964), ocorrera progressiva centralização política e administrativa:

Coube ao Ministério do Planejamento – instalado em 1964 – assumir a liderança no processo de planejamento da educação. As novas Leis de Diretrizes e Bases, aprovadas na vigência da Emenda Constitucional de 1969 – Leis nº 5.540/68 e 5.692/71, refletiram a tendência centralista tanto pela sistemática com que foram aprovadas, como pelo conteúdo e regulamentação de alguns assuntos que antes ficavam a cargo dos estados. (HAIDAR e TANURI, [19--?], p.97)

Quanto à organização do ensino propriamente dito, tiveram destaque: introdução no currículo básico as disciplinas, de conteúdos ideológicos e de caráter obrigatório, Organização Social e Política Brasileira, Educação Moral e Cívica e, Estudos de Problemas Brasileiros. Além da tentativa de eliminar o dualismo entre escolas médias, na oferta de ensino acadêmico ou

profissionalizante, instituindo-se o ensino de segundo grau na orientação para uma habilitação profissional. Modificações como estas na forma de se perceber a educação, revelam o teor de uma pedagogia tecnicista em que coloca a educação subordinada à produção.

Nem mesmo a nova Constituição Federal aprovada em 1988, sob a bandeira da redemocratização, conseguiu representar o “Estado Democrático de Direito Brasileiro”. A CF traz em seu corpo os direitos fundamentais como princípio para cidadania e dignidade que incidirão *na* e *para* construção da sociedade democrática. Aspectos estes aflorados por novas ideologias que primavam pela emancipação humana, como as mencionadas por Sander (2005): “a teoria da dependência, teologia da libertação e a ética da libertação, Pedagogia do oprimido, Educação como prática de liberdade”. E, então, um novo olhar se revelou para teorias e concepções do “fazer educação” e da escola como força motriz para desenvolvimento e alcance dessa educação para democracia.

A democracia no contexto atual perpassa o processo educativo em forma de lei (LDB 9.394/96) em consonância a CF 88. Muito embora não deixe de sinalizar o cenário globalizado e desenvolvimentista neoliberal que se apresenta de modo incisivo em questões de cunho sociopolítico econômico. A educação, inclusive, retrata bem essa *pseudo* democracia ou democracia camuflada, ou ainda, democracia tutelada; ao propor ambientes de participação e construção coletiva a exemplo dos Conselhos Escolares que se apresentam como apropriadores da identidade de movimentos inspirados no anseio significativo da maioria social na tentativa de “acalmar” e conduzir, a seu modo, as expectativas por mudanças que garanta real participação social.

(...) uma remodelagem nas construções políticas educacionais, a partir do Estado Mínimo, carrega uma ambigüidade em seu discurso, podendo ser entendido por alguns como significado de maior autonomia da sociedade civil frente a libertação do intervencionismo regulatório do Estado, e por outros como a tese aqui defendida: a consolidação de um mandato que conduz à supremacia do capital. Depara-se aí com a perversidade de um projeto dominante que se utiliza das mesmas estratégias que orientam um discurso contra-hegemônico, porém consolida-se em uma arena hegemônica (MOUSQUER, 2010, p.27).

Enfim, a história do processo administrativo do Brasil e como este orienta as políticas atuantes na educação, revelam uma sucessão de interesse de uma

minoria elitizada. Também é relevante perceber que se a princípio o acesso ao ensino era restrito, depois formador de mão-de-obra, agora, ainda que permeada de ressignificações, há a abertura para se discutir sobre alternativas que visem, não só o acesso, mas a qualidade da educação. Assim, esse breve levantamento histórico do processo político e administrativo da educação brasileira possibilita perceber como foi configurando-se a democracia e a participação através dos anos. Atualmente, as políticas educacionais mencionam pelo um sistema de educação democrático e participativo.

Sobre essa idéia de participação (quem e por que participar?), é que se propõe uma reflexão sobre a visão de dois teóricos que se colocam como antagônicos na perspectiva da participação social. O primeiro, Joseph Shumpeter, um importante economista trabalhou a teoria do desenvolvimento econômico buscando integrar a sociologia aos aspectos presentes na economia capitalista como o acúmulo de capital, a geração de financiamento e a oportunidade de mercado; já o segundo, Boaventura de Sousa Santos, destaca-se entre sociólogos por defender a aproximação da ciência ao senso comum como construção do conhecimento, os movimentos sociais como propulsores da emancipação social e o estabelecimento de formas de democracia participativa.

2.1 Joseph Alois Schumpeter

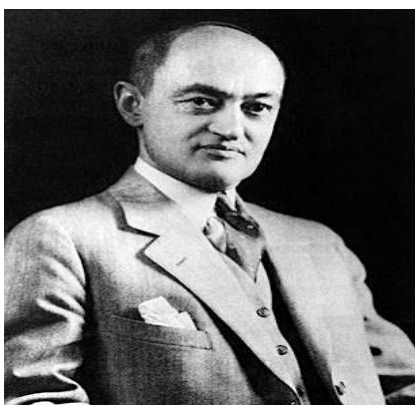


Figura 2: Joseph Schumpeter
Fonte: www.infoescola.com

Joseph Alois Schumpeter nasceu na atual República Checa, em 1883 e faleceu em 1930. Ingressou na faculdade de Direito e cursou Economia. Começou a lecionar antropologia em 1909 na Ucrânia e em março de 1919 assumiu o posto de Ministro das Finanças da República Austríaca. Em seguida, assumiu a presidência de um banco privado, o Bidermann Bank de Viena, que faliu em 1924. Depois desta passagem desastrosa pela administração pública e privada

decidiu voltar a lecionar na Universidade de Bonn de 1925 a 1932. Schumpeter foi muito estimado por seus alunos que tornaram seus leais seguidores.

É interessante o estudo sobre democracia e participação a partir de Schumpeter porque trabalha sob uma perspectiva de fortalecimento da democracia elitista-representativa. Este autor identifica os processos da prática democrática num âmbito de democracia popular e de democracia liberal. As reflexões se deram para um contexto de entre guerras no século XX, na Europa, em que se buscava compreender concepções de hegemônica de democracia e de participação sociopolítica.

Segundo Immanuel Wallerstein (2001, p.1), a democracia revelou-se como aspiração revolucionária no século XIX e já para o século seguinte como *slogan* que foi adotado universalmente, no entanto, vazio de conteúdo. Assim, até o século XIX, a democracia era considerada consensualmente indesejada por se acreditar que era um ato perigoso atribuir o poder de governar a quem não teria condições de fazê-lo: a grande massa da população, iletrada, ignorante social e politicamente. (Williams, 1976, p.82; MacPherson, 1966).

A discussão democrática ganha novos termos ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da Guerra Fria. A desejabilidade da democracia, segundo Schumpeter (1942, p. 269), implicou em uma restrição na forma de participação e soberania na escolha do processo eleitoral para formação de governo, ou seja, a existência de uma apatia política a qual o cidadão comum não tem capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes que tomariam as decisões.

Para estas questões estruturais de forma e variação de democracia, principalmente no que se refere à relação sobre compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo, de um lado tivemos a discussão de modelos de democracia alternativos ao modelo liberal (a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa do Leste e a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência) e; por outro lado a proposta de Joseph Schumpeter de cunho elitista para construção da democracia na Europa no período entre guerras.

Rousseau afirmava no Contrato Social que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém (Santos, 2001, p.40). Haveria uma tensão entre democracia e capitalismo que uma vez inclinada a ações de caráter mais democráticas, implicaria em posturas limitadoras à propriedade e ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Para os marxistas não podemos considerá-las como democráticas. Eles entendiam que a solução dessa tensão exigia a descaracterização total da democracia, já que o capitalismo se fundamenta na produção material e na relação capital e trabalho. Já Schumpeter (1942, p.242) tece uma crítica em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia* ao argumentar se “é possível que o povo governe?”.

A doutrina schumpeteriana da democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa. Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões (p.257). Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massa de formas de ação coletiva tornando o seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas na política extremamente frágil (SANTOS, 2001, p.45)

Na visão schumpeteriana não podemos pensar na soberania popular como posicionamento racional na tomada de decisões da população ou de cada indivíduo, para ele democracia se configura como procedimento “um método político, isso é, certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas” (Schumpeter, p.242). Assim, no que se refere à democracia como solução elitista, temos como consequência, a supervalorização do mecanismo da representatividade desconectado dos mecanismos societários de participação.

2.2 Boaventura de Sousa Santos

Boaventura de Sousa Santos nasceu em Coimbra em 15 de novembro de 1940. Pela Universidade de Yale é doutor em Sociologia do Direito, sendo nomeado professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.



Figura 3: Boaventura de Sousa Santos
 Fonte: www.befelgueiras.blogs.sapo.pt/

Entre seus escritos, tem obras publicadas sobre sociologia do direito, epistemologia, globalização, democracia e direitos humanos. Tem o reconhecimento mundial, principalmente, por trabalhar a aproximação da ciência do senso comum a outras ciências e por defender a idéia de movimentos sociais e civil como fundamentais para consolidação de formas de democracia participativa.

É interessante o estudo sobre democracia e participação a partir de Boaventura porque consegue trabalhar estas questões sociais sob o prisma da totalidade da constituição e de possíveis inter-relações estabelecidas pela sociedade. Suas reflexões se pautaram em estudos aprofundados de exemplos da gênese, do desenvolvimento, das motivações e dos contextos sociopolíticos de sociedades (ou movimentos) que optaram por buscar uma democracia participativa em lugar diverso como África do Sul, Colômbia (Putumayo, Baixa Bota Caucana e Comunidade de Paz de San José de Apartadó), Portugal, Moçambique, Índia (Kerala) e Brasil (Porto Alegre).

Como já anteriormente afirmado, outros horizontes podem nascer ou simplesmente serem alargados e, não é diferente quando se trata de democracia participativa. Para essa discussão, emerge a ampliação do cânone hegemônico da democracia liberal na contestação de sua pretensão de universalidade e exclusividade que por essas mesmas características abre espaço para se organizar concepções e práticas democráticas contra-hegemônica. Na tentativa de explorar um pouco mais sobre como se tece a trama dessas, *a priori*, forças antagônicas, vale destacar alguns pontos pertinentes: a perda da demodiversidade, o local e o global, os perigos da perversão e da cooptação, democracia participativa e democracia representativa. Tendo outros assuntos subseqüentes: democracia participativa como forma de emancipação e Brasil para a socialização da política e do poder.

Santos (2002, p.71) define demodiversidade como “a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”. Para este autor, ainda, a demodiversidade nos últimos 40 anos sofreu uma perda. Se nos anos 60, o modelo hegemônico de democracia liberal apresentava-se como prática democrática em poucos e pequenos recantos da Europa ocidental e América do Norte, hoje, aparece destinada a se consolidar como modelo único e universal consagrada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que “impõe” a democracia liberal como condição política para concessão de empréstimo e ajuda financeira.

A negatividade da *perda da demodiversidade* (Santos, 2001, p.71) reside em dois aspectos: o universal, não se pode exigir a universalidade dos valores da democracia, uma vez que seu valor está intrínseco a cada cultural (é multicultural) e não mera utilidade instrumental emplacado pela globalização neoliberal.

Tal convergência não pode se postulada como ponto de partida. Tem de ser, quando muito, o ponto de chegada de um diálogo intercultural em que as outras culturas possam apresentar não só aquilo a que não se opõem, como, sobretudo, aquilo que propõem autonomamente (SEN, 1999).

Já o segundo aspecto que tange a demodiversidade, reside na distinção entre democracia ideal e democracia na prática. E se configura nas baixas intensidades participativa. Santos (2001, p. 72) coloca que democracia aspirada pode refletir como caricatura dessa democracia pretendida, daí a importância de incluir a participação dos cidadãos na vida política como tentativa de aproximação e complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Assim, em tese, para o fortalecimento da demodiversidade deve-se reconhecer que não existe só uma forma de democracia e, sim, sob o prisma do multiculturalismo como propulsor para deliberações públicas ampliadas e concentração da participação. Ou seja, diante das situações que se apresentam, saber que se obterá maior legitimidade nas decisões quanto maior densidade da participação, o que implica em justiça distributiva, transparência de prerrogativas e integração de debate das articulações políticas.

Outro ponto pertinente estabelecido entre forças antagônicas de democracia é o *local e o global* (Santos, 2001, p.75). O modelo hegemônico de democracia liberal, como já vimos, não incentiva a participação popular na vida política. Mas quando “aceita” o o faz a nível local, como quem dissesse: permitindo que se articulem na base tira o foco da participação centralidade das decisões. Santos (p.73) conclui “com base na qual é possível construir complementaridade densas entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais”. Além de constituir a força da globalização contra-hegemônica, cria um domínio e aprofundamento necessário nas articulações de redes locais, regionais, nacionais e continentais.

Terceiro ponto, *os perigos da perversão e da cooptação* (Santos, 2001, p.74). Como já assinalado anteriormente, as aspirações revolucionárias para participação democrática no século XIX, perdem intensidade no século seguinte. Abrem-se lacunas para o perigo de perversão e descaracterização da democracia. Sem diferentes atores compondo o cenário de legitimação social e reconhecimento às diferenças, torna-se maleável a manipulação da democracia. Santos complementa:

(...) a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. (Santos, 2001, p, 74)

Na democracia participativa mais que em qualquer outro sistema deve primar pelo enfrentamento de tarefas que promovam a aprendizagem recíproca e contínua, que gerem credibilidade e fortaleçam elos e movimentos mais amplos e de maior capacidade transformadora. Trabalhados bem essas estruturas, certamente ajudará a inibir ações de cooptação de interesses e atores hegemônicos que buscam se apropriarem das bases da democracia participativa para legitimar a exclusão social e a repressão da diferença.

Em quarto, *democracia participativa e democracia representativa* (Santos, 2001, p.75). A solução dada ao problema democrático que resvala na relação entre democracia representativa e democracia participativa – está na solução das

escalas. Muito embora essa alternativa envolva apenas aspectos geográficos e de caráter simplista. Já para o estudo de Santos (p.75), uma resposta alternativa para o problema democrático deve englobar a capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa o que não vem a aumentar com o aumento das escalas.

Segundo Santos (2001, p.75), “existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade”. E ainda continua:

Coexistência implica em uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional (...) combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (Santos,2001, p.76).

Como podemos perceber a concepção de coexistência é bem diferente da de complementaridade. Na primeira, implica em manifestação a nível de domínio exclusivo do governo, com espaço burocratizantes de constituição vertical e forma única da administração pública, ou seja, coexiste com a democracia participativa. Já a segunda concepção, a de complementaridade, são ações que buscam integrar as democracias representativa e participativa; ela ocorre a nível local e fomenta a decisão da sociedade política para prerrogativa antes detidas apenas pelos governantes.

Assim, tornando cerne da questão a democracia participativa como forma de emancipação, é possível inferir duas proposições que se baseiam em dicotomias desorientadoras. A primeira, “opressão *versus* democracia”, consiste em afirmar que ou se é oprimido ou se tem liberdade. Podemos perceber que nem sempre ao final de um período de opressão é possível vivenciar o alcance de um sistema democrático contando com a participação de todos e, sim, a inclusão da maioria apenas limitada ao processo de eleições periódicas. Da mesma forma que sob um regime opressivo sempre haverá inquietações e contestações que

motivam alternativas que substituem, ainda que temporariamente, as instituições do regime opressivo.

Já a segunda dicotomia, reforma *versus* ruptura revolucionária, tende-se associar reforma à opressão contínua e liberdade à democracia. Ou seja, há uma desconsideração do processo de luta entre estes extremos. Um equívoco creditar o momento emancipatório unicamente quando se inicia uma nova sociedade baseada nas aspirações revolucionária para organização social e governo.

(...) a obsessão pelo momento de ruptura revolucionária leva a que muitos não percebam o significado dos momentos embrionários de emancipação social que se desenrolam durante a própria luta. No entanto, o que a história demonstrou foi que o momento de ruptura, seja ele conduzido por uma revolução violenta ou por negociações pacíficas, raramente está à altura das expectativas no que diz respeito às suas possibilidades emancipatórias (SANTOS, 2001, p.158).

E como esse processo de emancipação, de democratização se deu no Brasil para a socialização da política e do poder? Uma das maiores experiências que podem ser destacadas são aquelas do chamado “orçamento participativo”. Na tentativa de não apenas de se ter a transparência social, mas a construção de um Estado diferente pautado na aproximação do governo e de seus governados, na promoção de cidadania e de democracia.

O Brasil, desde sua transição para democracia, passou a experienciar formas de participação que levaram à crise da ditadura e à sua substituição. Com o neoliberalismo e seu caráter doutrinário na democracia liberal, o Brasil também aponta mais para capacidade de generalização, atenção aos mecanismos de mercado e de liberdade da propriedade privada.

Enfim, por tudo estudado até aqui (a perda da demodiversidade, a inter-relação entre local e o global, os perigos da perversão e da cooptação, a democracia participativa e a democracia representativa, a democracia participativa como forma de emancipação e Brasil para a socialização da política e do poder) que podemos compreender que democracia e participação não pode ser dado de forma simplista e que acarreta a construção aprofundada de uma alternativa contra-hegemônica pelas forças anti-sistêmicas.

A partir da contribuição dos dois autores, Schumpeter e Santos, é possível aproximar suas concepções de democracia e de participação com gestão democrática e conselho escolar. Quando Schumpeter (1942, p.257) afirma que a “democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa”, é bem provável que nos posicionemos contrário ao seu pensamento. Embora a nossa prática seja muito mais schumpeteriana do que a defendida por Santos. Percebe-se claramente esse comportamento, quando, por exemplo, a administração de uma escola é centralizada na figura no diretor. E este, por sua vez, é responsável por representar “os anseios” de uma comunidade escolar e local que são “leigos” para deliberar sobre assuntos sobre si próprios.

A gestão democrática e o conselho escolar, conforme sinaliza Santos (2001, p.78), são espaços para prática da democracia participativa como forma de emancipação humana e possibilidades de aperfeiçoamento do processo democrático. A democracia pretendida por Santos pode até parecer distante, pois como ele mesmo acredita que a democracia e o capitalismo não têm objetivos em comuns (p.71). Mesmo assim, temos que tentar diminuir estas diferenças, começando do local, atuando, por exemplo, em conselhos escolares.

3 DA ESCOLA X

Após estudo aprofundado sobre a fundamentação teórica do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, de um passeio pela relação sociohistórica da administração e da educação brasileira, subsidiada pela compreensão de participação e de democracia a partir das concepções de Schumpeter e de Santos, faz-se relevante buscar estreitar o que até aqui estudado com a estrutura e fundamento do Conselho Escolar da Escola X. Em visita a esta escola, foi possível fazer um breve levantamento sobre sua história, perceber as principais características socioeconômicas e política local e, conhecer de que forma o Conselho Escolar da Escola X está organizado.

3.1 Compreendendo a história da Escola X

A Escola X está situada no Parque Santa Cecília e é vinculada à Secretaria Executiva Regional V, pertencente à estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Inaugurada em 20 de julho de 2.002, teve o início de suas atividades letivas em 1º de agosto do mesmo ano.

O objetivo principal de sua criação foi receber a clientela (professor, alunos e funcionários) de três anexos localizados na comunidade e a demanda reprimida resultante da matrícula 2.002, como forma de oferecer melhores condições de aprendizagem às crianças. Recebeu 2.116 anos, distribuídos em 56 turmas, nos turnos manhã, tarde e noite. Foi um começo difícil, ora pela quantidade enorme de turmas que extrapolavam a capacidade física e estrutural do prédio, ora pela escassez de recursos financeiros por ter sido instalada em pleno período letivo de 2.002, ora pelas ocorrências violentas que ameaçavam a sua clientela.

Aos poucos seu Núcleo Gestor assumiu prontamente o desafio de fazer a fusão de três escolas e de dar a Escola X a unidade necessária para sua existência a fim de aproveitar as potencialidades reveladas pudesse se situar,

definir projetos e traçar caminhos a seguir na busca da elevação da auto-estima, da melhoria da qualidade da educação e das condições de vida dos educandos.

Atualmente, a escola possui 700 alunos, distribuídos 36 turmas, nos turnos manhã e tarde. Começa a vivenciar com mais normalidade os vários Projetos que a Escola precisa desenvolver. Com muita valorização de sua clientela e na busca constante de uma integração com a comunidade, a Escola X espera prestar uma grande contribuição na conquista da cidadania de seus educandos.

E por falar em cidadania, a Escola X está geograficamente situada em uma das áreas mais desfavorecidas de Fortaleza em termos de desenvolvimento econômico e social. Um número considerável de sua comunidade sobrevive com renda advinda de Programas Sociais do governo, porém o pouco recurso financeiro frente condições subumanas acaba por favorecer a criminalidade.

Falta dignidade que muita das vezes é camuflada por ações paleativas governamentais e de organizações não-governamentais que reforçam a condição de sujeito à margem da sociedade da qual ele não está integrado. Neste cenário, onde a Escola X está inserida, temos muito mais uma apatia política (do ser político) motivado pelo “condicionamento socioeconômico” do que uma comunidade local que se sente instigada a propor transformações. E é claro que esta postura também se reflete na forma como vêm a instituição escola e como dela participa.

3.2 Conhecendo o Conselho Escolar da Escola X através da pesquisa

O Conselho Escolar da instituição de ensino pesquisada foi formado no ano de 2.004. Entre as principais ações do Conselho estava a busca pela a criação do P.D.E (Plano de Desenvolvimento da Escola) e do P.P.P (Projeto Político Pedagógico), de forma a adquirir mais consistência e sucesso nas atividades desenvolvidas.

Segundo Ata de Composição da Diretoria do Conselho Escolar, os cargos foram ocupados pelos seguintes segmentos: membro nato diretor, membro nato vice-diretor, presidente (segmento professor), suplente de presidente (segmento professor), secretário (segmento funcionário), suplente de secretário (segmento funcionário), tesoureiro (segmento pais), suplente de tesoureiro (segmento pais), primeiro relações públicas (segmento aluno), suplente de primeiro relações públicas (segmento aluno). Atualmente, o Conselho Escolar da Escola X (decorridos sete anos) ainda permanece com a mesma composição da diretoria.

No tocante a documentação que estrutura o funcionamento do Conselho Escolar da Escola X, não há a existência de um Plano de Ação e detém apenas um Regimento Interno indisponível no momento da visita. O Conselho Escolar da Escola X também não dispõe de um calendário prévio ou cronograma para as reuniões ordinárias e outras atividades. Não há qualquer mobilização de chamada à comunidade local e escolar.

Através da pesquisa de caráter qualitativo, optando por seguintes procedimentos metodológicos: na primeira parte do trabalho, recorreu-se ao estudo documental (Constituição Federal do Brasil de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9394/96, Plano Nacional da Educação e Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares) e bibliográfico (Joseph Schumpeter e Boaventura de Sousa Santos), já na segunda parte do trabalho, como forma investigativa do caráter prática do Conselho Escolar, optou-se por análise de registros institucionais escritos da Escola X (Projeto Político Pedagógico, p.03); pelo recurso da entrevista semi-estruturada à gestora da escola (na indisponibilidade de documentos do Conselho Escolar como Plano de Ação e Regimento Interno, valeu-se da oralidade de quem compõe o cargo de membro nato); por aplicação de questionário a representantes do segmento pais, funcionário e professores (com questões abertas para ao forçar a alternativas preestabelecidas).

Em entrevista, a vice-diretora relata que as reuniões do Conselho Escolar são esporádicas e sem um calendário prévio. Geralmente, o teor das reuniões é de ordem financeira e destaca, ainda, que são apresentados de maneira enfática e predirecionadas as serem custeadas pelas verbas recebidas de Programas de

Financiamento da Educação. Finaliza afirmando que acredita que o Conselho Escolar deveria ser um ambiente de promoção da democracia participativa, que, porém há muito para se caminhar na pretensão de romper com modelos cristalizados de administração.

Já a investigação por questionário a membros representantes do Conselho Escolar da Escola X, revelou que compreendem parcialmente a dimensão de um conselho escolar, definindo-o como um colegiado composto por vários segmentos responsáveis por deliberar principalmente sobre questões financeiras. Apresentam como aspectos positivos da implantação dos Conselhos Escolares a participação na construção da gestão democrática. Quando questionados sobre a elaboração de algum Plano de Ação pelo Conselho Escolar, com exceção da diretora, todos afirmaram desconhecer sua existência. Sobre as principais atividades desenvolvidas pelo Conselho Escolar, ora foi citado reuniões ora a ausência de comunicação sobre quaisquer atividades. E, por fim, sobre qual o sentimento é despertado como membro do Conselho Escolar, há a expressão de “fazer parte” de “ajudar”, porém seja muito mais forte o sentimento de descontentamento e de “pouca atuação”.

Enfim, a partir das características encontradas no Conselho Escolar da Escola X é possível reconhecer facilmente as perspectivas de democracia e participação segundo Schumpeter: representativa elitista e incapacidade ou desinteresse político de quem ele nomeia de cidadão comum.

3.3 Análise e discussão dos resultados

Neste momento, vale relembrar: a) do questionamento que motivou a pesquisa: como se dá na prática, a atuação do Conselho Escolar versus Gestão Escolar na Escola X pertencente à rede municipal de Fortaleza sob à luz do referencial teórico dos documentos oficiais?; b) do objetivo geral que é o de analisar a atuação do Conselho Escolar *versus* Gestão Escolar, tendo como parâmetro a função proposta nas políticas educacionais e, específico que é o de

estudar os documentos oficiais ou específicos sobre Conselhos Escolares, verificar a existência de um plano de ação do Conselho Escolar e seu desenvolvimento, sondar a percepção dos diferentes segmentos sobre a atuação do Conselho Escolar e comparar as percepções de representantes dos segmentos e demais participantes do Conselho Escolar).

“Analisar a atuação do Conselho Escolar da Escola X versus Gestão Escolar”, até soa mais apropriado o termo *versus* do que a conjunção aditiva “e”. estudamos que os Conselhos Escolares devem compor uma Gestão Escolar, principalmente, quando se espera que seja democrática. No entanto, ao se analisar a atuação do Conselho Escolar da Escola X e da Gestão Escolar, percebe-se ausência de sincronia entre os seus objetivos, ou melhor, há a instrumentalização do Conselho Escolar.

Ao verificar a existência de um Plano de Ação do Conselho Escolar que se inclui nas primeiras atribuições dos Conselhos Escolares (p. 45, Caderno I do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares), detectou-se apenas a existência do Regimento Interno desconhecido por todos outros membros do colegiado, com exceção da diretora da escola. Situação que fere o inciso II do Art.14 da LDB que define a “participação das comunidades escolar e local em conselhos ou equivalente”.

Ao sondar a percepção dos diferentes representantes de segmentos sobre a atuação do Conselho Escolar, estes até conseguem reconhecê-lo como colegiado, no entanto, restringem sua atuação à esfera financeira. No Art. 17 da LDB encontramos que “os sistemas de ensino assegurarão as unidades escolares pública e básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e financeira (...)”, e ainda, no Caderno I (p.36) “elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro”.

Identifica, também, o Conselho Escolar como espaço democrático. A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 206, a LDB/96 em seu Art.3º, inciso VIII, PNE 2.001 destaca a “democratização da gestão do ensino público (...), bem como a descentralização da gestão educacional (...) e garantia de participação da

sociedade na gestão da escola e da educação” e, Caderno V (p.13) “a participação cidadã na escola busca identificar os pressupostos da gestão democrática na legislação, bem como o papel social da educação e da escola”. Mas como o Conselho Escolar da Escola X pode ser considerado democrático se há uma unilateralização das decisões, se há ausência de comunicação, se há concentração do poder, se o Conselho Escolar é visto apenas como Unidade Executora para viabilização de verbas como P.D.D.E (Programa Dinheiro Direto na Escola)...

Uma das funções atribuídas ao Conselho Escolar, no Caderno I (p.39), é a mobilizadora que deve promover a participação, de forma integrada, dos segmentos representantes da escola e da comunidade local em diversas atividades. Ou seja, o Conselho Escolar da Escola X tem um colegiado que pouco tem o conhecimento sobre um Conselho Escolar que quase não atua e uma comunidade escolar e local à margem que, às vezes, ouve falar sobre o Conselho Escolar da Escola X. E, por fim, ao tentar comparar as percepções de representantes dos segmentos e demais participantes do Conselho Escolar, percebeu-se que não seria possível, pois ao tentar perceber se os representantes do colegiado pensam e agem diferente das perspectivas de outros componentes do Conselho Escolar, verificou-se que não havia “outros componentes”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo monográfico, elaborado a partir da constatação da necessidade de compreender o dinamismo dos processos de Conselhos Escolares e Gestão Escolar na interface de políticas educacionais que atendam às necessidades da realidade escolar, teve como objetivo, analisar a atuação do Conselho Escolar da Escolar X pertencente a rede municipal de Fortaleza sob a luz do referencial teórico dos documentos oficiais, reconstituindo o campo da administração escolar, identificando os fundamentos que sustentam as concepções de democracia e de participação e apresentando a configuração da prática de um conselho escolar.

Gestão escolar democrática pressupõe um conselho escolar democrático. Diante das inúmeras ressignificações atribuídas ao conselho escolar, é relevante perceber que, conforme Gadotti (2005, p.107), “a ideologia industrial penetrou na escola (...) a supervisão escolar é um exemplo, embora tente desvencilhar-se de suas origens, ultrapassando sua concepção fiscalizadora para formular uma concepção mais integrada, coordenadora.”

Quando se propôs, por exemplo, mudar os termos de administração escolar para gestão escolar visou-se tornar, entre outros aspectos, a prática educativa para além dos muros da escola no que se referia às questões sociais e à descentralização administrativa. Muito embora o que possa ser visto é o colegiado se reunir para decidir sobre eventos comemorativos da escola ou sobre formas de arrecadação de verbas (bingo, rifas...) para reformas da estrutura física da escola.

Historicamente, até pode ser identificado a trajetória que a política e a administração da educação brasileira foi se delineando através dos anos. Embora o acesso ao ensino tenha sido gradativo, de forma mais lenta se caminhou para o estreitamento das diferenças do sistema dual de educação. Não implica, apenas, em qualidade de ensino, mas numa educação pautada em “líderes” e “liderados” para sociedade. Nesse cenário, o conselho escolar tem o papel de garantir à

escola um espaço democrático e democratizante, para abertura de possibilidade favorável à emancipação humana e negação a heteronomia.

No entanto, para Schumpeter (1942, p.242), nem todo cidadão é político e por isso mesmo defender que a democracia deve ser representativa elitista. Assim, a democracia está apenas na forma do processo de eleição de seus representantes. É o que percebemos na atuação de muitos conselhos escolares, inclusive, o da escola pesquisada. Quando o conselho Escolar da Escola X deveria, segundo Boaventura Santos (2001, p.72), primar pela construção da democracia participativa. Primeiro, porque é o que está definido em forma da lei, e em segundo, porque sabemos que o todo é mais que simplesmente o somatório das partes, mas inúmeras relações que podem ser estabelecidas entre elas. Certamente, serão debates com outras visões, mais responsabilidades compartilhadas, melhoria na qualidade da educação, maior compreensão do ser cidadão...

Enfim, acredito que o questionamento que motivou este estudo foi atendido. O Conselho Escolar da Escola X mantém uma relação de total subserviência à gestão escolar, falta informação e conhecimento de como deve proceder o colegiado, dificuldade burocráticas, e por fim, o favorecimento de uma prática relegada à elite. Pelo já exposto neste trabalho, fere a CF de 88, art.206, inciso VI que menciona “gestão democrática do ensino”; A LDB/96, art.14 que expressa dois princípios para a participação da comunidade escolar e local em conselhos ou equivalentes. O PNE/01, art.2º, menciona sobre a democratização e descentralização da gestão do ensino público e; o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares que defende a autonomia da escola e a garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação.

Os apontamentos trazidos por esta pesquisa podem suscitar inúmeras reflexões a partir de um olhar diferenciado. Portanto, sem a pretensão de esgotar a temática Conselhos Escolares e Gestão Escolar, é possível compreender que a atuação do Conselho Escolar da Escola X não é uma realidade única, porém há tantas e tantas situações semelhantes que requerem a atenção para estudos sociológicos na formação da estrutura social; na área da economia, entendendo como o modo de produção capitalista traz em si a “alienação”, a “massificação” e

as “classes” e; um apanhado histórico-cultural em vieses de concepções de cultura hegemônica já desde a formação do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BABYLON. **Dicionário Grego.** Disponível em: <http://dicionario.babylon.com/grego/>, Acesso em: mar. 2011
- BELL, Alexander Graham. In: **Revista Super Interessante.** São Paulo: Editora Abril, n. 066, p.55, mar. 1993.
- BRASIL. Constituição, 1824.
_____,1988.
- _____. Lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.
- _____. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.
- _____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação.
- GADOTTI, Moacir. **Educação e poder:** introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: Cortez, 2005.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- Haidar, M. L. M.; TANURE, L. M. **A educação básica no Brasil:** dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. [s.l.] Editora Pioneira, [19--?].
- MACPHERSON, C.B. **The Real Word of Democracy.** Nova York: Oxford, 1966.
- MOUSQUER, M.E.L. **Gestão escolar e organização curricular:** aspectos históricos da política e da administração da educação no Brasil. UFSM, 17f. (Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria), Santa Maria, 2010.
- PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES. 2006.
- SANDER, Benno. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação.** Brasília: Líber Livro Editora, 2005.
- SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- SCHUMPETER, J.A. **Capitalism, socialism and democracy.** New York: Harper & Row, 1942, 381p.
- SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p. 3-17, 3 out.1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Democracy, capitalism and transformation.** Viena: Palestra em Documenta 11, 16 mar. 2011.

WILLIAMS, R. **Culture.** Glasgow: Fontana, 1981.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

01.O Conselho Escolar desta instituição de ensino desempenha as quatro funções (deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora) orientadas pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares?

02. Como são organizadas as atividades do Conselho Escolar?

03. Em sua opinião, este Conselho Escolar promove um ambiente democrático e de participação? Como?

QUESTIONÁRIO SOBRE CONSELHO ESCOLAR

Segmento: _____

01. O que é Conselho Escolar?

02. Quais os aspectos positivos da implantação dos Conselhos Escolares?

03. Foi elaborado algum Plano de Ação pelo Conselho de sua escola? É colocado em prática? Como?

04. Quais as principais atividades desenvolvidas pelo Conselho Escolar que você participa?

05. Qual seu sentimento como membro do Conselho Escolar?
