



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**CONSELHO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO
DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Volnya Souza de Pontes

Santa Maria, RS, Brasil

2009

**CONSELHO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO
DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL**

por

Volnya Souza de Pontes

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional**

Orientador (a): Prof^ª Dr^ª Maria Elizabete Londero Mousquer

Santa Maria, RS, Brasil

2009

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Especialização em Gestão Educacional**

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

**CONSELHO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO
DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL**

elaborada por
Volnya Souza de Pontes

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

COMISSÃO EXAMINADORA:

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

Oséias Santos de Oliveira, Prof. Ms. (UFSM)

Lorena Inês Peterine Marquezan, Prof^ª MS. (UFSM)

Maria Eliane Alves Lobo, Prof^ª MS. (SME/PMF/CE - Suplente)

Santa Maria, 11 de dezembro de 2009.

"Tudo que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco do destino da escola nas mãos, também. Tudo que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente."

Paulo Freire

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

CONSELHO ESCOLAR E A DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL

AUTORA: VOLNYA SOUZA DE PONTES

ORIENTADORA: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 11 de Dezembro de 2009.

Esta proposta de estudo apresenta algumas questões sobre a implementação das políticas educacionais na escola pública, buscando analisá-la no sentido de percebermos como acontece uma gestão democrática no ambiente escolar. Traz uma abordagem sobre a gestão da escola pública como prática democrática, considerando o contexto nacional e o processo de democratização da gestão escolar. Ao discutir a temática no contexto brasileiro, temos como pressuposto básico a legislação pertinente, a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Constituição Estadual. Alguns princípios democráticos são discutidos, a autonomia e a participação. A Constituição Federal assegura aos sistemas educacionais de ensino a Gestão Democrática de ensino público e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação ratifica esse princípio evidenciando a participação e as diretrizes na direção da descentralização da escola. Neste sentido, surgem as políticas públicas da educação e suas novas bases exigem a concepção de um gestor escolar com papel ampliado para atender essas propostas. Daí, situamos o papel do gestor escolar, com ampliação de responsabilidades na implantação dessa ação, o que pressupõe a exigência de maior preparo para implementá-las. Para isto, realizou-se uma pesquisa empírica junto aos membros do Núcleo Gestor e dos segmentos da comunidade escolar, de uma unidade escolar municipal. A partir das representações dos entrevistados, buscamos verificar como as políticas educacionais, em especial as de gestão democrática e o conselho escolar, estão sendo implementadas e o seu significado no cotidiano da escola.

Palavras-Chave: Autonomia. Gestão democrática. Políticas públicas educacionais. Conselho Escolar.

ABSTRACT

Monograph Specialization
Course of Specialization in Educational Management
Federal University of Santa Maria

SCHOOL COUNCIL AND THE DEMOCRATIZATION MUNICIPAL PUBLIC SCHOOL

AUTHOR: VOLNYA SOUZA DE PONTES
ADVISER: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER
Date and Local of Defense: Santa Maria, December 11th, 2009.

This proposal of study presents some questions on the implementation of the educational politics in the public school, searching to analyze it sensible knot to perceive as a democratic management in the pertaining to school environment happens. It brings a boarding on the management of democratic the public school as practical, considering the national context and the process of democratization of the pertaining to school management. When arguing the thematic on the Brazilian context, as we have estimated basic the pertinent legislation, through the Federal Constitution, the Law of Lines of direction and Bases of the Education and the State Constitution. Some democratic principles are argued, the autonomy and the participation. The Federal Constitution assures to the educational systems of education the Democratic Management of public education and the Law of Lines of direction and Bases of the Education evidences the principle of the participation, directive lines in the direction of the decentralization of the school. Therefore, the public education politics appear and its new bases demand the conception of a school manager with extended action to take care of these proposals. From there, we point out the role of this manager front to these politics, extending responsibilities that demands bigger preparation to it to implement them. We verify the educational politics representation in the pertaining to school management considering the information collected next to the members of the Managing Nucleus and the segments of the school community, from a municipal school unit. From the interviewed ones representations, we search to verify as the educational politics are being implemented and its meaning in the daily one of the school.

Word-Key: Autonomy. Democratic management. Educational public politics. School Council.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA	12
1.1 A Gestão como Prática Democrática e a Legislação.....	12
1.2 Gestão Democrática da Escola Pública.....	14
1.3. Gestão Escolar Democrática.....	16
2. GESTÃO EDUCACIONAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA	17
2.1. A Educação no Contexto das Reformas Administrativas	18
2.2. A Reforma Administrativa de 1997 a 2001	20
2.3. A Última reforma.....	22
3 CONSELHO ESCOLAR	23
3.1 História no Município de Fortaleza	23
3.2 Os Conselhos Escolares na Prática.....	24
3.3. Participação e Autonomia	28
3.4 O papel do gestor escolar	30
3.5 A Investigação	32
3.6 Os Resultados.....	33
4. CONCLUSÃO	36
5. REFERÊNCIAS	39
6. ANEXO	41

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a sociedade brasileira tem organizado-se em defesa dos direitos civis e democráticos. Em função disso, repercute, na atualidade, o discurso e debate sobre a participação popular na gestão escolar democrática.

Na década de 80, os movimentos sociais se mobilizaram, os sindicatos foram fortalecidos e as demandas populares traduziram-se em conquistas importantes, consagradas na Constituição de 1988. O direito à educação democrática constituiu uma dessas conquistas. Trata-se de um direito reconhecido.

A gestão democrática de educação, reivindicada pelos movimentos sociais durante o período da ditadura militar, tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Brasileira de 1988, a ser aplicada apenas no ensino público, abriu uma perspectiva para resgatar o caráter público da administração pública. (BASTOS, 2002, p.7)

Levando em conta a gestão democrática, é importante ressaltar que a democracia pressupõe a participação da comunidade, da sociedade civil e que é processo em permanente construção. A gestão escolar, numa perspectiva democrática, adota procedimentos que promovem o envolvimento, o compromisso e a participação das pessoas. Tem como exigência fortalecer a atuação das pessoas envolvidas.

Falar em gestão, hoje, é falar também em comunidade, falar em novos atores como as organizações não governamentais, em associações, resultado de demandas de democratização.

No contexto da gestão democrática houve mudanças nas políticas públicas que se caracterizaram pela ênfase participativa. Diante de tais mudanças, surgem os conselhos como espaço de democratização, participação e mobilização social, e, em se tratando de escola, surgiu o conselho escolar, órgão colegiado de democratização da gestão.

É importante ressaltar que esta participação é a que interfere na vida da escola e não se trata apenas de uma participação representativa. Isto significa que a existência do Conselho Escolar está diretamente ligada aos segmentos da escola: pais, professores, alunos, funcionários. Este é o desafio da participação. É preciso discutir essa participação,

convencendo-se de que a comunidade pode contribuir, tornando a escola mais real. Muitas são as resistências a essa participação, de ordem teórica e prática.

A situação parece-nos, portanto, complexa. No momento atual, as políticas de governo têm colocado nas mãos da sociedade civil a gestão pública, atribuindo-lhe responsabilidades, sem, no entanto, oferecer-lhe as condições necessárias ao seu cumprimento.

A participação do povo como mecanismo democrático da educação é defendida pelo governo quando prega o discurso da autonomia da escola, através da participação da sociedade na gestão escolar. Mas ela nega a oportunidade do povo organizado definir a política educacional, embora reconheçamos a capacidade da população de tomar decisões políticas e torná-las práticas sociais efetivas.

É preciso dizer que os processos da gestão, com a participação de todos que fazem a escola, supõe uma escola com um certo nível de autonomia. A participação, do ponto de vista político, tem como desafio primeiro a motivação da organização da comunidade, baseada em seus interesses.

Para tanto, destaca-se Bordenave (1995, p.16), ao colocar a participação como princípio de estrutura de totalidade.

...A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. Neste sentido a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permite e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa.

Uma das estratégias importantes para consolidação da democratização da escola é o Conselho Escolar. É um mecanismo possibilitador do acesso da população à gestão escolar. É uma oportunidade de participação localizada num pequeno espaço público que, mesmo assim, ainda não se efetivou plenamente. O Conselho Escolar compõe a comunidade escolar de pais, alunos, professores e funcionários, pessoas que pertencem a grupos e organizações sociais distintos.

Um aspecto fundamental a ser discutido no bojo das práticas do Conselho Escolar é a participação política.

... Quando há participação em atividades delegadas, pode-se afirmar que há um nível de ativação de participação política. Num terceiro nível, haveria de fato, incremento de participação com a possibilidade de uma pessoa contribuir, direta ou indiretamente, para a decisão política (escolha dos dirigentes, que são investidos de poder para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade). (WERLE, 2003, p. 22).

Há portanto, uma necessidade de investigar a experiência dos Conselhos Escolares, porque há uma idealização quanto ao seu papel que tem criado expectativas, algumas equivocadas ou ingênuas, fruto de concepções contraditórias, e principalmente, pelas frustrações geradas do nível de participação desenvolvido.

Frente a estas considerações, o objetivo geral da pesquisa é contribuir para o processo de discussão sobre a participação política na estrutura e funcionamento do Conselho Escolar, no sentido de se verificar o caráter da participação, como mecanismo de representação política, ultrapassa meros mecanismos formais, burocráticos. Este caráter apóia-se e institui-se a partir do poder de decisão, autonomia e efetivo vínculo entre representante e representado. Para Arendt (1979), o alcance da cidadania está diretamente relacionado ao produto final da participação e da ação política. O atendimento a este objetivo está vinculado ao desenvolvimento de uma pesquisa empírica em uma escola municipal...e aqui descreva o que tem dentro da mono no sentido de informar o leitor o que está contemplado no trabalho. Da mesma forma, fazer um ou dois parágrafos sobre a metodologia do trabalho que é uma pesquisa qualitativa com enfoque bibliográfico e empírico. Depois faça uma ligação com o parágrafo seguinte dizendo que isso é que vai subsidiar o desenvolvimento dos objetivos específicos.

Os objetivos específicos buscam:

- Identificar a participação como processo de vivência coletiva e não individual;
- Verificar se a prática da participação do Conselho Escolar produz resultados favoráveis à gestão escolar democrática;
- Ressaltar, a importância da dimensão política da participação no cotidiano do conselho.

Neste contexto, serão analisadas as mudanças ocorridas na gestão escolar a partir das experiências participativas do Conselho. A presente investigação poderá, assim, relacionar as necessidades e dificuldades para colocar em prática a gestão democrática.

O itinerário da pesquisa percorre o processo de participação na escola pública brasileira nas últimas décadas, a extensão das ações democráticas e suas influências nas concepções de gestão democrática na escola pública municipal.

Através da pesquisa, será analisada a participação de Conselhos Escolares, avaliando as possibilidades, limites e desafios. Até que ponto está ocorrendo a participação de fato e que concepção está sendo considerada em sua prática, se tem sido relevante no processo de democratização da escola pública, e quais os mecanismos de participação tem avançado mais.

1 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA

1.1 A Gestão como Prática Democrática e a Legislação

A concepção de gestão escolar brasileira se disseminou para as Unidades da Federação com a instituição do Ministério da Educação nos anos 30 do século passado, mediante a constituição dos sistemas de gerenciamento educacional relativas à eficácia e eficiência escolares.

A luta recente pela gestão como prática democrática nasceu no contexto dos movimentos de mobilização social do Brasil na década de 80. No município de Fortaleza, na Rede Municipal de Ensino, o marco inicial deu-se no final dos anos 80, com a Gestão “Fortaleza da Gente”.

A Constituição Federal de 1988, no que se refere ao capítulo sobre a educação, incorporou em seu texto as exigências da sociedade e da escola pública brasileira quanto à democratização escolar, sendo, pois, um marco para os avanços gerenciais atualmente praticados. (art. 206, Inciso VI).

O capítulo da educação em seu art.206, Inciso VI, legitimou a luta pelos princípios inerentes à transmissão do ensino nas redes escolares, principalmente da gestão democrática do ensino público. Sobre isto, são possíveis algumas considerações.

A primeira delas trata a educação com visões nunca incorporadas nas Constituições Federais anteriores, dedicando único artigo voltado especificamente para o ensino. Através dele enuncia princípios como, por exemplo, “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Inciso VI).

Outra consideração refere-se à gestão democrática apenas para o ensino público e não à gestão democrática na rede privada. Por fim, a terceira concentra-se no significado de gestão democrática. Assegura que a transmissão de conhecimento, no serviço público, subordina-se aos fundamentos da democracia e que, por sua vez, implica numa noção de participação, efetiva dos atores sociais, notadamente aqueles mais diretamente envolvidos com a comunidade educacional.

Na década de 90, já promulgada a Constituição de 1988, abre-se espaço para que nos Estados e Municípios, os profissionais da Educação discutam a prática da administração educacional, ganhando força o processo de democratização à luz daquele dispositivo legal.

Sob este princípio, foram realizadas propostas diversas na administração da educação provocando uma reformulação legal, inclusive no Conselho Nacional de Educação tendo em vista “assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” através da sua composição, ao exigir que metade de seus 24 (vinte e quatro) membros indicados por associações científicas e profissionais.

Desta maneira, introduz-se a participação como essencial para os instrumentos mediadores da política nacional, tendo como órgão máximo de referência o Conselho Nacional de Educação, seguido dos Conselhos Estaduais e Municipais. A criação dos organismos colegiados nas unidades escolares consolidam os princípios constitutivos da gestão democrática.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 20 de dezembro de 1996 e seus posteriores ajustamentos confirmam a base legal que possibilita operacionalizar a gestão democrática nas escolas.

A gestão democrática do ensino público é imprescindível à superação de práticas sociais alicerçadas na exclusão, na discriminação, no individualismo que inviabilizam a construção histórico-social dos sujeitos e seus interesses educacionais.

A LDB instituiu no art. 3º, Inciso VIII, Título II, a “gestão democrática do ensino público” enfatizando o princípio da participação e fortalecendo o espaço da gestão democrática. O conceito de gestão inclui autonomia, participação, construção compartilhada ao nível das decisões, indispensáveis na construção da cidadania.

O art. 14, Incisos I e II, da LDB favorece a gestão democrática do ensino público porque abre possibilidades para negociações internas em cada sistema com o objetivo da implantação de projetos de gestão democrática coletivamente, visando a qualidade da educação pública. Explicita nos dois princípios definidores da gestão democrática a participação dos professores e especialistas na elaboração do projeto pedagógico da escola e, também, a participação em colegiados escolares. Nesta perspectiva, as decisões anteriormente centralizadas no diretor, passam a ser através da construção coletiva entre todos os que fazem a escola e destes com a comunidade. Assim, a consciência crítica é estimulada pela participação.

O art. 15 da LDB prevê que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia

pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Com isso, os espaços de autonomia foram sendo conquistados gradualmente pelas escolas. Inicialmente, ocorreu de modo limitado na área pedagógica. Antes, a autonomia pedagógica limitava-se a conteúdos curriculares predefinidos, avaliação de aprendizagem rígida e uma carga horária previamente definida fora da escola.

Em seguida, deu-se a autonomia administrativa, através da gestão compartilhada. Inicialmente através da eleição de diretor e, em seguida, os procedimentos complementares da gestão participativa, consolidados com leis específicas em muitos Estados. Além da eleição para Diretor, é importante considerar a eleição dos organismos colegiados.

Na Constituição do Estado do Ceará, encontramos nos artigos 215 (Inciso V) e 220, matéria específica da gestão democrática e de organização democrática do ensino. Na Lei Orgânica do Município de Fortaleza a gestão democrática está explicitada no seu artigo 226 (Inciso V) da gestão democrática de ensino escolar.

Mesmo diante de sua importância, esses avanços legais ainda não são suficientes para a efetivação de uma escola democrática, como agência formadora nas relações sociais e da cidadania.

1.2. Gestão Democrática da Escola Pública

A democracia pressupõe a participação em todos os níveis. É, pois, um processo em permanente construção. Numa sociedade democrática, a escola cumpre importante papel para assegurar a todos a igualdade de condições para a permanência com qualidade na instituição escolar. Escola, democracia e gestão caminham juntas. Democracia sem gestão democrática na escola não pode sequer ser pensada.

A escola, por suas características, constitui um lugar privilegiado de exercício da democracia. É uma instituição onde nós construímos nos sentidos individual e coletivo, formamos a consciência do nós e aprendemos a conviver uns com os outros, princípio básico da convivência democrática. Se a aprendizagem sobre a convivência democrática é vivenciada bem na escola, isso pode significar que sua prática facilitará as vivências ao longo da vida.

A gestão escolar, numa perspectiva democrática, adota procedimentos que promovam o envolvimento, o compromisso e a participação das pessoas. Tem como exigência fortalecer a presença e a atuação das pessoas envolvidas.

A gestão democrática abrange o exercício de poderes, social, político, econômico, nos âmbitos do planejamento, da tomada de decisões e da avaliação. Processos de decisões e responsabilidades são divididos. Os processos de gestão democrática vão além da gestão administrativa, porque estimulam a participação coletiva nos aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos para tornar uma educação de qualidade para todos.

A democracia requer a convivência e o diálogo entre pessoas de idéias e interesses distintos. Para tanto, implica em discutir, elaborar e aceitar regras coletivas, para a construção de objetivos comuns. A idéia da gestão escolar democrática vincula-se à função social da escola, tendo a participação como um processo educativo para todos das comunidades escolares e locais. Esse mecanismo permite confrontar idéias, sob diferentes pontos de vista, expor percepções e propostas. Pressupõe uma atuação coletiva, através da articulação dos gestores com pais, alunos, professores, funcionários, com aprendizado da vivência democrática.

A definição de prioridades da escola quanto à organização e funcionamento do calendário letivo, além das questões pedagógicas relacionadas aos conteúdos e atividades curriculares é do interesse de todos. Sendo assim, tais definições também devem ser compartilhadas. Por esse motivo, a participação de representantes dos diversos segmentos das comunidades escolar e local, dos colegiados escolares (conselho escolar, grêmio estudantil, associação de pais e comunitários, etc.) torna-se imprescindível, quer na tomada de decisões, quer no acompanhamento e avaliação. Assim, há o favorecimento da igualdade de participação entre os envolvidos na instituição escolar. Há, portanto, o compartilhamento de decisões, a presença de pais, das comunidades escolar e local.

Uma gestão democrática tem a capacidade de administrar conflitos, respeito às diferenças, à pluralidade de idéias, respeito à liberdade, dentre outros valores mencionados no art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases.

Uma tomada de decisão individual, se não socializada, por melhor que seja, corre o risco de morrer com quem a deliberar ou não conseguir a adesão para ser implementada na prática.

A imposição das escolhas pessoais possivelmente não compromete o coletivo em sua execução e nos seus resultados.

A deliberação e ação coletiva, mesmo que lhes falte consistência e sejam inoportunos, forçará embora negativamente, um aprendizado do grupo, para melhor preparação nas decisões e ações subseqüentes.

1.3. Gestão Escolar Democrática

A gestão escolar democrática é o instrumento de mediação para fazer uma boa educação de fato acontecer nas escolas.

A questão da democratização da escola pública, apesar de ser um tema bastante explorado no cenário educacional, requer ainda uma atenção prioritária se pretendermos sair do discurso para a prática institucionalizada. A sua implementação decorre de uma exigência da própria sociedade, uma vez que os setores da sociedade civil organizada clamam e passam a cobrar das instituições públicas a democratização do conhecimento via Escola, estabelecendo como meta a igualdade de acesso a todos que procuram a Escola, visando o horizonte da agência formadora e socializadora do saber sistematizado, instituindo a cidadania como direito social.

A compreensão da gestão escolar a serviço de uma educação transformadora, requer uma postura não dominante e sim, de orientação e coordenação do esforço e empenho da comunidade onde atua. Nesse trabalho pedagógico não existe subordinação, cada segmento escolar detém o poder do processo de trabalho que realiza.

A direção escolar como representação da unidade escolar, com sua equipe docente e demais segmentos colegiados, realiza e coordena a elaboração e operacionalização das ações. A direção desempenha papel fundamental na organização em todos os aspectos, físico, material, humano e pedagógico, por meio de sua gestão. Os objetivos alcançados são em parte traduzidos pela atuação de cada um dos membros componentes do processo educacional, exigindo das partes integrantes uma articulação entre os meios e fins, com vistas a obtenção dos resultados desejados.

Na gestão democrática, a direção faz parte do processo de mudança de mentalidade, compreendendo que a escola pública implica a participação, a autonomia e requer a responsabilização dos seus usuários no gerenciamento.

Mesmo assim, a escola caminha em busca de melhorias, respeitando as diferenças individuais e que, a partir dessas diferenças, possam enriquecer sua ação pedagógica, trabalhando a diversidade.

A comunicação entre os segmentos dos colegiados constituídos deve ser de total transparência, quanto às ações desenvolvidas e na linguagem, deixando clareza de idéias e intenções. Isso pode evitar maus entendidos, situações indesejáveis e desinformações, além do que, os representantes dos colegiados devem estar disponibilizados para elucidação e esclarecimentos quando solicitados.

Dentre outras atividades compete à direção da escola, a verificação do cumprimento dos preceitos da legislação do ensino e o atendimento às solicitações emanadas das instâncias superiores.

Enfim, acrescentamos que as lideranças da escola e o relacionamento entre os setores, pode vir a ser um componente de avanço ou de bloqueio do envolvimento entre as partes e o todo do Sistema.

2 GESTÃO EDUCACIONAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA

No Ceará, mais especificamente em Fortaleza, as primeiras experiências pela democratização da educação surgiram na Administração Popular. A intenção da municipalidade constituía na democratização das relações de poder ao nível de escola, através do envolvimento da comunidade escolar (professores, alunos, pais, funcionários, técnico-administrativos) nos processos decisórios e, na medida do possível, os setores organizados da sociedade (conselhos comunitários, associações de moradores, etc.) existentes na localidade em que a escola fosse situada, seriam ouvidos. Inicia-se assim, a construção de prática nova, tendo como horizonte a autonomia crescente da escola e um maior envolvimento da comunidade escolar na sua gestão.

Na prática das escolas da Rede Municipal de Fortaleza, o processo de democratização da gestão escolar sofreu algumas interrupções, retrocessos e avanços decorrentes das várias reformas administrativas sofridas pela esfera municipal.

2.1. A Educação no Contexto das Reformas Administrativas

Discutir a gestão educacional do Município de Fortaleza implica na necessidade de nos reportar às 03 (três) últimas décadas, no contexto dos movimentos sociais, na luta dos educadores, nas decisões e nas questões político-administrativas das escolas.

A esse respeito Glória Gohn (1992, p.76), em sua linha de abordagem sobre os movimentos sociais, cidadania e educação, afirma que:

Os anos 90 delineiam um novo cenário. A sociedade como um todo aprendeu a organizar e a reivindicar seus direitos de cidadania, a partir da constatação da qualidade de não-cidadão que são na prática. Ela tem sido auxiliada pela nova base jurídica-constitucional construída a partir de 1988 com a nova Carta Magna do país. Entretanto, existe um clima de descrença generalizada na política, nos políticos e nos organismos estatais.

Procurando compreender o processo de democratização e gestão da Rede Municipal, apresentamos algumas ações desenvolvidas a partir das últimas décadas, em que, apesar das dificuldades internas e das contradições presentes no serviço público em geral, podem ser registradas como experiências numa linha de participação e descentralização.

Em 1978 a tônica na Secretaria de Educação e Cultura do Município - SECM era desenvolver ações integradas, ações conjuntas e planejamento participativo. Técnicos da Secretaria e Escolas reuniram esforços para propiciar uma comunicação mais direta, tentando eliminar a burocracia através do planejamento integrado. Foram realizados momentos de integração através de reuniões entre diretores das escolas e técnicos da SECM.

Surge destas reuniões uma proposta de agrupar as escolas por zonais para facilitar o planejamento conjunto. Assim, foram criadas as zonas de acordo com a localização geográfica, ficando instituídas 12 zonais, abrangendo os bairros da periferia de Fortaleza.

De 1979 a 1983, os zonais propiciaram um grande avanço na linha de participação coletiva e favoreceram o engajamento político dos educadores. E, isto trouxe repercussões na forma de escolhas de dirigentes escolares e na gestão da escola pública municipal nos anos 90.

Em 1989 foram criadas as Associações de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs) e começou a tomar corpo um movimento para realização da 1ª eleição direta

para diretores e vice-diretores das Escolas Patrimoniais¹. Enfim, as APMCs não funcionaram na época como mecanismo de gestão democrática, embora tenham sido de papel relevante na mobilização da comunidade escolar e local, com ênfase na participação da família na Escola. O enfoque dado às APMCs era que caberia à comunidade responsabilizar-se pela manutenção e preservação das escolas mesmo estas pertencendo ao Estado. Os pais passaram a contribuir com taxa mensal, como contribuintes comunitários, bem como foram chamados a colaborar nas atividades profissionais, voluntários, para assegurar o bom funcionamento e manutenção do prédio da escola e, também, prestação de serviços de pedreiro, eletricista, serviços de limpeza, entre outros.

Em 1991, surge uma nova experiência de participação: as escolas ficam organizadas por Regiões Administrativas, num total de 09 (nove), que substituem os zonais. Nesta ocasião, faz-se a 1ª eleição direta para diretores das escolas da rede municipal (junho de 1991) e acontece o 1º Treinamento de Gestão Democrática.

Desse curso de capacitação para os dirigentes sobre gestão democrática, tem-se como resultado prático uma proposta de organização participativa, em que os diretores, por iniciativa própria e extra-oficialmente, escolhem os seus representantes para as 09 (nove) Regiões em que estavam organizadas as escolas. Esse movimento de iniciativa não-oficial conseguiu grande repercussão: conquistando a confiança e adesão dos diretores.

O grupo de representantes conseguiu se manter atuante durante 02 (dois) anos, mesmo enfrentando injunções políticas veladas. Era na organização, na pressão política e de confronto ao poder oficial que o grupo conseguia ser realmente representativo das escolas.

Posteriormente, a Secretaria de Educação do Ceará - SEDUC reestrutura essas representações e cria, oficialmente, os Núcleos Regionais de Ensino (NUREs) e estabelece critérios para a escolha das sedes e seus coordenadores.

Para a definição da sede o critério é a capacidade física: a Escola (NURE) ficou sendo aquela que tivesse melhor condição física, bem como facilitasse o acesso e comunicação com as demais escolas do mesmo NURE. Ficou assim oficializada a representatividade dos membros de cada região, e o diretor-coordenador passou a ser aquele da escola (NURE).

¹ Escolas Patrimoniais – são escolas que pertencem ao patrimônio da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Após três (3) anos de funcionamento dos NUREs e sem a infra-estrutura necessária e prometida para o efetivo trabalho pedagógico das escolas, os coordenadores, sentem-se sobrecarregados, usados e explorados, pois recebem todas as responsabilidades pela “descentralização” dos serviços e das informações, sem os recursos materiais e humanos suficientes.

Instala-se um clima de descrença, desesperança, de alheamento, de desinformação e desinteresse. Os próprios coordenadores redigem um documento ao Secretário de Educação, dizendo que a partir daquela data, final de 1995, entregam os seus “cargos” e deixam de ser representantes dos NURES.

Inicia-se a coordenação de um projeto na área da gestão escolar, com o intuito de dar continuidade ao trabalho anterior no enfoque da administração democrática. A Secretaria de Educação e Cultura do Município de Fortaleza tinha “por finalidade formular políticas, subsidiar o planejamento integrado, orientar e inspecionar o funcionamento de estabelecimento de ensino, especialmente do 1º grau, e outros específicos nas áreas de educação, cultura, desporto e turismo, articulando-se com órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e particulares, nacionais e estrangeiras, em matéria de política, legislação e atividades específicas; promover pesquisas e exercer outras atividades correlatas nos termos da Regulamentação, propiciando o desenvolvimento de forma global, física, cultural e intelectual dos municípios”.

Em 1995, o Serviço de Apoio à Gestão Escolar – SAGE encaminhou o Projeto de Gestão, de cunho democrático, junto às escolas da Rede Municipal de Fortaleza.

O Projeto de Gestão Democrática encaminhado pelo SAGE tinha em seu bojo atividades e ações relativas à eleição direta para diretores e vice-diretores, Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs) e os Conselhos Escolares. Nesta fase mais recente, a administração municipal sofreu duas reformas administrativas nos últimos quatro anos, de 1997 a 2001.

2.2. A Reforma Administrativa de 1997 a 2001

A primeira das reformas na organização municipal, deu-se com a Lei nº 8000, de 1º de janeiro de 1997, ocorrendo uma mudança geral na gestão da cidade.

A partir da nova organização municipal, surgida com a reforma, ocorreu uma mudança geral na gestão da cidade, Fortaleza foi dividida em 06 (seis) regiões, cada

uma formada por bairros circunvizinhos que guardam, além de uma proximidade geográfica, semelhanças em termos de necessidade e problemas. Em cada uma dessas regiões foi criada uma Secretaria Executiva Regional (SER), com finalidade de funcionar como uma autêntica miniprefeitura (codinome “prefeiturinha”) encarregada de executar ações nos bairros que compõem as SERs.

Antes da reforma de 1997, a administração municipal era centralizada e setorializada, em termos de competências e responsabilidades das várias Secretarias. Por exemplo, tínhamos as Secretarias de Saúde e de Educação distintas que prestavam serviços à população através de projetos específicos a cada setor.

Com a descentralização da gestão municipal deu-se a intersetorialidade onde o consumo dos serviços públicos era planejado de forma integrada e articulada, superando a fragmentação das políticas públicas entre Saúde, Educação, Ação Social, Cultura, Esporte, Lazer, Trabalho, Renda e Habitação. Além das 06 (seis) Unidades Administrativas Regionais, passamos a ter mais 05 (cinco) Secretarias: Secretaria de Administração do Município (SAM), Secretaria de Finanças (SEFIN), Secretaria de Ação Governamental (SAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial (SMDT) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que abrange as Coordenadorias da Ação Social, Saúde, Educação e Emprego e Renda. Assim estava a visualização da estrutura administrativa municipal.

A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social com atuação no macro-espaço, não executora, mas articuladora, concentrou numa única instância, 03 (três) Secretarias: Saúde, Educação e Assistência Social.

O objeto da Secretaria do Desenvolvimento Social era a população do Município, cujas prioridades definiam-se em três grupos: crianças e adolescentes; famílias e trabalhadores.

A criança em idade escolar deveria estar adequadamente nutrida, ter acesso à escola do ensino fundamental, ao material didático, à saúde, às atividades culturais, esportes e lazer etc. A educação, os serviços de saúde e outros serviços ofertados à criança deveriam ter padrões de qualidade.

A segunda reforma, de 11 de janeiro de 2002, através do Decreto nº 11108, dispõe sobre a nova organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e restabelece as funções de Educação e de Assistência Social, de forma centralizada, em

uma única unidade administrativa, com a missão de coordenar as atividades relativas àqueles Sistemas para a efetividade da Ação do Governo.

“Art. 1º - A Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS, órgão integrante da Administração Direta do Município de Fortaleza, tem por finalidade administrar os Sistemas de Educação e Assistência Social, mediante a formulação de políticas e diretrizes gerais e a identificação das prioridades que deverão nortear as ações, visando à otimização do modelo educacional e de desenvolvimento social e ao conseqüente aumento dos índices de escolaridade e melhoria das condições de vida da população”. (Decreto 11108/02)

As Secretarias Executivas Regionais tem a competência de executar, por meio de seus Distritos de Educação as políticas públicas do município junto à rede de escolas, de acordo com a Lei nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001.

2.3. A Última Reforma

Através da Lei Complementar Nº 0039, de julho de 2007, foi reestruturada a Secretaria Municipal de Educação – SME, desmembramento da antiga SEDAS, onde a pasta da educação passou a ser separada da Assistência Social. Além da SME, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS.

A separação entre Assistência e Educação proporciona um avanço e a autonomia na elaboração e no desenvolvimento de projetos e ações. Tem com objetivo maior, a formulação de políticas públicas e diretrizes gerais, visando à otimização e à garantia de padrões de qualidade do modelo educacional e ao conseqüente aumento dos índices de escolaridade. (Site SME).

Os órgãos de execução programática permanecem iguais, bem como as Secretarias Executivas Regionais (SERs).

Vale ressaltar que em cada período da Gestão Governamental inicia-se, em geral com o abandono dos programas/projetos da administração anterior, elegendo novas prioridades, como se tudo estivesse sendo criado a partir daquele momento. Essa descontinuidade tem implicações ao longo de sua trajetória em perdas irreparáveis, de caráter humano, material e financeiro, constituindo constantes interrupções e alterações resultantes das mudanças dos dirigentes municipais.

3. CONSELHO ESCOLAR

3.1. História no Município de Fortaleza

O Projeto de Gestão Democrática encaminhado a partir de 1995, pela extinta Secretaria de Educação e Cultura do Município, com a proposta de gestão participativa nas unidades escolares acarretou o desaparecimento total da Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs), existentes em algumas escolas.

O Projeto tinha como objetivo principal favorecer a organização e criação desses colegiados em todas as escolas públicas da rede municipal, tornando, assim, o Município de Fortaleza considerado pioneiro nessa experiência no Estado do Ceará.

O processo de criação dos Conselhos Escolares foi iniciado em 1996 com a realização de 10 (dez) Encontros Regionais em escolas-pólos escolhidas pelos extintos Núcleos Regionais de Ensino, os NUREs. Em decorrência da aceitação do Projeto pela Comunidade, a Secretaria de Educação e Cultura do Município desconsiderou uma das prioridades relacionadas à Educação, ou seja, o estímulo ao funcionamento das Associações de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs), com o objetivo de conferir participação à comunidade no planejamento, na gestão e no controle do sistema educacional. Em seu lugar, a Secretaria de Educação e Cultura do Município instituiu o Conselho Escolar.

Nos Encontros Regionais discutiam-se também a importância do Conselho Escolar como colegiado que poderia assegurar a participação efetiva e democrática de todos os segmentos da comunidade escolar, favorecendo a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola pública municipal. Durante os Encontros Regionais foi expressa a esperança na organização e a crença no trabalho que podia ser desenvolvido pelo Conselho Escolar.

Os passos seguintes foram: a eleição dos conselheiros, a posse, elaboração do Projeto de Lei de Criação dos Conselhos Escolares, capacitação dos conselheiros, a elaboração do Regimento Interno e seu registro junto ao Cartório Público e a retirada do extrato do CGC (Cadastro de Pessoa Jurídica), atualmente Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) na Receita Federal. A maioria desses encaminhamentos era de

ordem burocrática. Além deles, estavam previstos uma Avaliação do Projeto e o acompanhamento ao Conselho Escolar pelos técnicos da Secretaria de Educação.

O processo de criação dos Conselhos Escolares caracteriza um movimento diferente na organização político-pedagógica de nossa escola pública municipal, por ser um órgão colegiado de natureza jurídica, organização democrática, constituição paritária e participação dos diversos segmentos da comunidade escolar. Suas funções são de natureza consultiva, deliberativa, normativa e avaliativa.

A Lei nº 7990, de 23 de dezembro de 1996, dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza.

O processo de eleição acontecia quando eram concluídos os mandatos (de até 2 anos) dos Conselhos Escolares. Algumas dificuldades persistem: o não entrosamento satisfatório de todos os segmentos da escola, a participação dos pais na escola não é estimulada, os momentos de capacitação dos conselheiros têm sido insuficientes, raramente os representantes ouvem os representados para discutirem juntos as prioridades sugeridas ao Conselho Escolar, o Regimento Interno não é considerado nas atividades dos conselheiros, etc. Mas, o Conselho Escolar pode ser um instrumento eficiente e eficaz, capaz de superar esses e outros entraves.

3.2. Os Conselhos Escolares na Prática

Usualmente, fala-se tanto em gestão democrática da escola pública e formalmente encontra-se expressa em textos legais como a Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Constituição Federal incorporou a gestão democrática do ensino público, tendo como prerrogativa a sua descentralização. A LDB em seu art. 14 preconizou a gestão democrática em todos os sistemas de ensino.

Mas, não é por acaso que se propõe a discussão sobre a participação política do Conselho Escolar. Quando se atenta para a importância da participação dos segmentos no âmbito da escolar, demonstram através desta pesquisa, ausência ou pouca participação. Questões estas, além de centralmente relacionadas aos problemas atuais da Educação, mascaradas muitas vezes, de modo que a “gestão democrática”, não passa de uma falácia.

O primeiro ponto analisado diz respeito à concepção de gestão democrática e o real papel da escola quanto ao atendimento desse princípio, um direito reconhecido.

A gestão escolar, numa perspectiva democrática, adota procedimentos que promovam o envolvimento, o compromisso e a participação das pessoas das comunidades escolar e local. Tem como exigência o fortalecimento da representação e atuação dos segmentos. Requer a articulação entre gestores, pais, alunos, professores e funcionários.

Contraditoriamente, os princípios da gestão democrática não são vivenciados decorrência de uma sociedade brasileira marcada pela cultura política autoritária. A esse respeito, é conveniente lembrar a afirmação de DEMO (1997, p.33).

Em nosso meio, a intensidade organizativa da sociedade civil é muito baixa. A consciência dos processos dominativos pode ser tão restrita ou coibida, que a proposta de associação em defesa de interesses específicos aparece estranha, quando não temida. Ao mesmo tempo, emerge aí a dificuldade de motivar processos participativos por falta de organização mínima.

Constitui desafio motivar para a organização comunitária, com uma dimensão coletiva, especificamente, o Conselho Escolar constitui um tipo de canal institucional da participação dos segmentos escolares e atores locais. O Conselho Escolar surge do movimento de organização participativa da sociedade brasileira, juntamente com outros gêneros de conselhos.

O que se busca com o princípio participativo no trabalho educacional é integrar o aluno no mundo em que vive, integrar escola e comunidade, de modo que haja benefício do alunado.

Mas, há uma morosidade nesse processo de integração, torna-se necessário desenvolver cotidianamente na escola um trabalho que oportunize a participação. Diante do que se coloca, existem possibilidades e estratégias de participação. O Conselho Escolar é um desses canais que representa a organização da escola.

É preciso afirmar que a prática dos Conselhos não condiz com as expectativas da educação de cunho democrático. A divisão do poder é indispensável ao exercício da democracia e da cidadania. A imposição de escolhas pessoais compromete o coletivo.

No entanto, insiste-se em chamar atenção à participação, nos limites da escola, por está estreitamente relacionada às limitações de efetivá-la na sociedade.

Fica evidente, que, nem todos têm igual espaço para participar. Nesse caso, a participação dos pais e alunos não tem sido assegurada. Há o isolamento de alguns segmentos, principalmente os da comunidade externa. É importante considerar o que Paro afirma sobre participação:

... se estamos interessados na participação da comunidade na escola, é preciso levar em conta a dimensão em que o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita / incentiva ou dificulta / impede a participação dos usuários (DEMO,1997, p.47)

Existe uma visão negativa a respeito dos pais e alunos das escolas públicas, de um modo geral. É uma visão depreciativa. A escola demonstra um certo preconceito para com os segmentos mencionados, por várias razões e dentre elas, destaca-se o nível de escolaridade.

O Conselho Escolar é caracterizado pelo Regimento Interno. Sua composição paritária inclui alunos a partir de 12 anos de idade. O movimento para sua organização inicia-se com a candidatura de grande número de alunos, na maioria alunos das séries terminais do Ensino Fundamental e muitas vezes superam o número de candidatos dos outros segmentos. Os outros segmentos, por sua vez não, tem muito interesse em participar.

Os formalismos emperram o funcionamento do Conselho Escolar como um espaço coletivo. Em geral, os Conselhos ficam somente nos aspectos formais e não avançam no sentido da participação política que contemple uma articulação com os interesses dos pais e alunos.

Na escola pesquisada, existe participação consciente no Conselho, embora seja ainda limitada à questões financeiras. Os membros têm opinião própria e bem formada sobre o Conselho Escolar. Os membros deste último mandato participaram por duas vezes do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, promovido pelo governo federal em parceria com os municípios.

Quanto ao corpo discente da escola, a maioria desconhece a temática Conselho Escolar. Muitos alunos sequer participam da eleição de conselheiros, por falta de comunicação. Os segmentos de pais e funcionários, também confirmam uma exclusão desse processo pela comunidade escolar. Não percebem a importância de sua participação.

Falta aos membros dos conselhos, o poder de participação. A tendência histórica à dominação e à organização, onde o poder sempre se fez presente, é oportuno lembrar o pensamento de Demo (1997) sobre participação. Segundo ele o ponto de partida para participarmos é o seu impedimento, daí parte-se para a busca da conquista da participação.

Convém lembrar que existem muitos obstáculos à participação. A sociedade brasileira herdou uma cultura autoritária, oligárquica e excludente.

Segundo Bordenave (1995), não participar representa uma mutilação social humana. A participação inerente ao homem, indo das coisas mais simples ao domínio da natureza.

Para tanto, ele destaca a participação ao reafirmar que:

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. Neste sentido a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. ... O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa. (Bordenave, 1995, p. 16)

O homem precisa participar como ser natural, com domínio sobre a natureza e o mundo, e como ser social. Nesse aspecto, é fundamental a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar, não considerando apenas as normas legais que incentivam a participação, mas facilitando seu exercício, através da criação de espaços e possibilidades iguais para todos.

A formação de Conselhos Escolares composto da representação dos diversos segmentos da comunidade, pais, alunos, professores e funcionários, tem omitido diferenças de interesses, culturais, sociais, de gênero, etnia, turno, religião, nível de escolaridade, série entre outras. Como transformar uma cultura autoritária e hierarquizada em democrática, participativa e atuante com tantas diversidades? É um grande desafio construir sua identidade.

Segundo Rios (2004, p.114), “a identidade obrigada nos papéis, conjuga para apontar o que o sujeito é, suas características singulares à circunstância em que ele se encontra, a situação em que ele esta.”

Considerações sobre a participação de todos na gestão escolar são de grande importância e uma questão merece atenção, a escola como possibilidade de exercício e construção da cidadania. Abordar a participação desse segmento no sentido da democratização significa valorizar o saber da prática social. Nesse sentido, Vasquez (1977) afirma que entre a teoria e a atividade prática transformadora é inserido um trabalho de educação das consciências.

3.3. Participação e Autonomia

Várias iniciativas têm sido tomadas no sentido de aproximar as comunidades externa e interna da escola e que têm se apoiado nos colegiados que contam com a participação de alunos, pais, funcionários, professores e direção nos conselhos, associações, grêmios estudantis, etc.

Nesta perspectiva, se coloca a necessidade de estabelecer relações efetivas de parceria com os usuários da escola, com a comunidade. A parceria tem sido proposta como instrumento político para assegurar a aproximação entre as várias categorias e sujeitos com vistas à efetivação do processo de gestão democrática. A escola é o lugar privilegiado para a construção e o exercício da parceria.

A gestão pública exige uma nova concepção de espaço público como lócus onde todo e qualquer cidadão poderá interferir na garantia do interesse público. No entendimento desta nova concepção, os cidadãos são parceiros da gestão pública, consolidando o regime democrático da participação igualitária de todos os cidadãos. Logo, a gestão democrática promove o homem.

A participação pode ser exercida a partir dos pequenos espaços, das pequenas experiências cotidianas, evoluindo para interferências mais amplas na definição de prioridades da política administrativa do país. Participação pressupõe um sujeito que age, junto com outro(s) sujeito(s) num grupo, empreendidos numa ação.

Associada à democratização da sociedade em geral, e da escola em particular, temos também outros aspectos e que traz implícita a necessária mudança nas relações de poder.

Desse modo, as democracias tanto participativas como representativas tendem a ser por natureza, descentralizadores. O poder será repartido e exercido pela sociedade, quando mais democrático é o regime político, embora questionável em algumas práticas onde se exerce o modelo representativo.

Neste sentido, a sociedade civil passou a ter uma maior abertura para a participação nas decisões públicas em vários setores do poder público, incluindo a área educacional.

O processo de democratização do país determinou uma nova ordem política na sociedade brasileira que passou a ter direito de formular e controlar políticas públicas do Estado.

É preciso considerar que o termo descentralização apresenta-se sob vários conceitos. Segundo Abranches (2003, p.13), “alguns autores enfatizam a discussão conceitual, outros relacionam o tema às políticas públicas, ou à democracia e, ainda, outros, ao poder local [...]”

Vê-se na prática que a descentralização tornou-se uma exigência histórica para a democratização do país e foi um tema marcante nas políticas públicas. Entre os múltiplos conceitos de descentralização, tanto do discurso neoliberal, como de setores de esquerda, ocorreu a transferência de responsabilidade do poder público para organizações da sociedade civil.

A descentralização é imprescindível à democratização e ambas constituem meios para a efetiva participação dos cidadãos nas decisões coletivas. Descentralização e democratização são processos que permitem o exercício da cidadania.

No setor educacional, a delegação de responsabilidades atingiu órgãos centrais, regionais e unidades escolares - instâncias das três esferas governamentais – e programa de educação em várias localidades do país, ressaltaram o conceito de autonomia escolar para promulgar a atribuição de responsabilidades que a escola passaria a assumir.

A autonomia da escola recomendada pelo Poder Público, enfatizada na Constituição Federal e consolidada LDB, nos seus Artigos 14 e 15, tratam da forma como as escolas e os profissionais de educação exercerão a sua liberdade como parte da própria natureza do ato pedagógico.

Falando sobre autonomia, Paro (1997) entende a autonomia escolar em duas dimensões, autonomia pedagógica e autonomia administrativa, nesta é incluída a autonomia financeira. A autonomia somente se realiza entre sujeitos com um mínimo de liberdade para exercer este princípio da gestão democrática.

Muitas vezes, entretanto, corre-se o risco da reflexão sobre a autonomia deixar a idéia equivocada de que esse processo conduz à independência e ao isolamento,

podendo a escola exercer um poder completo que emana dos seus grupos. Neste caso, representa uma distorção da realidade.

As políticas educacionais apresentam documentação oficial dos órgãos superiores com planos e diretrizes delineados previamente, apresentando o objetivo de serem implementadas literalmente pela comunidade escolar, para a qual, entretanto, faltam autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

Dessa forma, não há considerável espaço para a escola adequar-se às diretrizes das Secretarias de Educação e do Ministério da Educação, embora sejam disseminadas concepções de autonomia, de democratização previstas nos documentos oficiais.

Para Abranches (2003), os problemas enfrentados pelos projetos educacionais brasileiros estão intimamente ligados à crise do Estado, com caráter centralizador, cumulativamente desarticulado, supervalorizando os níveis centrais do sistema, dentre outras características. A construção da desejada autonomia da escola está longe dos objetivos manifestos pelo discurso oficial. Há limites postos pelos mecanismos burocráticos e centralizadores do planejamento de órgãos centrais, de um Estado excessivamente normatizador, das mudanças permanentes nos planos, programas e projetos, etc.

Enfim, a autonomia tem sido considerada eixo da política educacional do país, fundamentada em discurso político, aliado de fundamentação legal, mas que constitui um paradoxo, presente em registros de experiências contraditórias, onde as propostas educacionais conduzem dinâmicas que se apresentam democráticas, mas na verdade, não atendem aos interesses da coletividade.

3.4. O Papel do Gestor Escolar

Conforme Oliveira e Rosar (2002), as reformas educacionais dos anos 90, sob a marca da descentralização, resultaram em maior autonomia e participação, mas acarretaram uma sobrecarga de trabalho administrativo sem corresponder às condições existentes na escola e de seu conjunto de profissionais. Aos dirigentes escolares coube exatamente a maior responsabilidade, por exercerem o papel de coordenador da unidade escolar.

Por outro lado, a escola, ressenha-se ainda de políticas públicas voltadas para a valorização da categoria profissional do gestor, especialmente, acarretando uma contribuição profissional pouco significativa quando se trata de modelo de gestão escolar democrática. Faltam-lhe muitas vezes, orientações teóricas sobre a gestão participativa. Os diretores na gestão organizacional de hoje, tem crescente necessidade de formação consistente com base em teorias administrativas que reformulem conceitos e concepções sobre participação, autonomia, compreendendo o seu significado, e de outros princípios democráticos.

Há um processo de resistência entre os gestores escolares, de tal ordem que o conceito de autoridade compartilhada tem sido pouco vivenciado nas unidades escolares. É necessário mudar essa cultura, alargando consciência e competência técnica. Reconhecemos que é indispensável investir na formação acadêmica desses profissionais para que possam ser definidas normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade, conforme prevê o Plano Nacional de Educação.

Uma crescente oferta de cursos de capacitação tem sido observada nos Sistemas de Ensino Público, tendo como um dos seus conteúdos básicos, a gestão democrática. Essas iniciativas são necessárias, porém são eventos geralmente voltados quase que exclusivamente para os colegiados escolares (Conselho Escolar, Grêmios Estudantis etc.).

A gestão administrativa da escola, por meio dos organismos colegiados, estimula a organização e participação das comunidades escolar e local. Dessa forma, as decisões tomadas devem ser expressão da vontade coletiva, efetivadas em ações planejadas de cunho administrativo, pedagógico e financeiro.

Para Dourado e Duarte (2001, p. 70), “a participação coletiva deve ser orientada pelo atendimento aos interesses das comunidades envolvidas e contribuem para a formação da cidadania.”

Segundo Azibeiro (2002), nem sempre a política é considerada como ação humana na busca de um bem comum. É importante percebermos, então, que no cotidiano escolar, as ações previstas pelas políticas públicas muitas vezes não incentivam e nem asseguram a participação de todos os envolvidos no sentido de que expressem suas idéias, discutam-lhes e sejam consideradas no momento da decisão

coletiva. Assim, não pode haver congregação de esforços para os objetivos e bens comuns e o processo decisório resume-se a meros encaminhamentos burocráticos, com prazos curtos e sem aprendizado político. Hora (1997, p.51), dá suporte a este posicionamento, ao expressar que:

O principal instrumento da gestão participativa, que pressupõe uma deliberada construção do futuro, do qual participam os diferentes segmentos da escola, cada um com sua ótica, seus valores e seus anseios, que, com o poder de decisão, estabelecerão uma política para essa instituição, com clareza de que são ao mesmo tempo autores e objetos dessa política, que deve estar em permanente debate, reflexão, problematização, estudo, aplicação, avaliação e reformulação, em função das próprias mudanças sociais e institucionais.

3.5. A Investigação

Em conformidade com o objetivo desta investigação, ou seja, analisar o papel dos Conselhos Escolares na escola pública municipal, utilizou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa. Esta se impõe na busca de desvendar determinado problema e que para tanto, todas as pistas, deverão ser rigorosamente trilhadas como bem informam Bogdam e Biklen (1994, p. 49):

A abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para construir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo.

A abordagem de investigação qualitativa possui como características ter o ambiente natural como fonte de dados e o investigador como instrumento principal; ser descritiva; considerar os processos mais que os resultados ou produtos; analisar os dados de forma indutiva. O investigador interessa-se “no modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas” (Idem, ibidem).

Para a realização desta pesquisa escolheu-se uma instituição da rede pública municipal de ensino de Fortaleza. A escolha da instituição dependeu dos seguintes critérios: que atenda alunos votantes nas eleições do conselho escolar, aqueles com mais de 12 anos, que funcione em prédio próprio da Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF e que funcione há pelo menos oito anos.

Os sujeitos desta pesquisa foram cinco pessoas de cada segmento, professores, alunos, funcionários, pais e dois gestores, que responderam a um questionário que

continha perguntas iguais e que foram escolhidas de acordo com o seguinte critério: demonstrar interesse em participar da pesquisa.

De posse destas primeiras informações, a pesquisa foi realizada em uma escola de ensino fundamental do município de Fortaleza, onde se realizaram entrevistas semi-estruturadas com membros do conselho escolar e demais atores sociais do processo, verificou-se projetos, planos de trabalho, documentos diversos e participação em reuniões.

O Centro Municipal de Educação e Saúde - CMES, situado na capital cearense, foi inaugurado em 15 de agosto do ano de 1993, sendo um dos Complexos inaugurados pela administração municipal, possuindo escola e posto de saúde integrados. Possui vinte salas de aulas, sala de professores, quadra coberta, sala de coordenação, sala de apoio pedagógico, biblioteca e laboratório de informática. Em 1998, houve a primeira eleição direta para escolha dos conselheiros escolares. Desde a criação da escola até o ano de 2005, a escolha do núcleo gestor se deu por indicação de políticos e a partir de 2005, a constituição de lista tríplice e em seguida definição do diretor por parte da administração central.

3.6. Os Resultados

Como resultado dos questionários aplicados com direção, professores, alunos, funcionários e pais de alunos, com exceção do núcleo gestor e professores, as atribuições do Conselho não são muito bem assimiladas, as reuniões não são divulgadas e não ocorrem assembléias escolares e as atribuições do Conselho ficam restritas apenas aos momentos de crise ou vinculados ao recebimento de verbas para a escola.

Segundo K.M.O.L, professora lotada no laboratório de informática, “o conselho escolar se reúne com os professores apenas quando existe algum problema ou para decidir como utilizar o dinheiro que vem para escola.”

Para Hora (2007) e Abranches (2006), é fundamental se criar um ambiente democrático dentro da escola, onde as decisões são tomadas coletivamente para a melhoria da escola como um todo. Mas há que se ter cuidado em não restringir essa participação à questões administrativas e financeiras.

O que foi constatado na pesquisa foi exatamente o contrário. A maioria dos pesquisados percebem a função do conselho escolar como um órgão fiscalizador dos recursos que chegam na escola e tomam decisões acerca da aplicação do dinheiro dos Programas: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino – PMDE (verba municipal) e Plano de Desenvolvimento Escolar – PDE.

Das categorias pesquisadas, apenas conselho, núcleo gestor e professores tem participação na tomada de decisões quanto à administração da verba. Participam apenas na escolha de materiais a serem adquiridos, mas quando questionadas a respeito de valores, prestação de contas, prazos, desconhecem seu funcionamento. M. S. S., 12 anos, aluno do turno diurno, disse não fazer idéia de quanto a escola recebe em dinheiro e de onde vem a verba. Não se recorda de ter participado de qualquer reunião para opinar sobre a utilização do dinheiro ou sugerir sobre qualquer ação, administrativa ou pedagógica.

A diretora e a vice-diretora tem a mesma fala quando assunto é a autonomia do conselho escolar. Ambas são categóricas ao afirmar que o conselho atua independente delas e que as comunidades interna e externas são rotineiramente chamadas para discussões acerca de tudo que compreende a escola. Que oportunizam a participação do conselho efetivamente, mas necessitam de um acompanhamento maior por parte da secretaria de educação, seja através de cursos de capacitação ou de visitas periódicas.

Em relação a alunos, pais e funcionários, o estudo mostrou que a maioria desconhece esses programas financeiros, mas sabem que a escola recebe uma verba, que acreditam ser apenas municipal. Não participam e não sabem como se definem as aplicações das verbas. A. S. da C., aluno matriculado no turno noturno, disse com absoluta convicção que o governo federal só enviava verbas para regiões sul e sudeste e que o nordeste ficava a cargo da prefeitura e governo do estado. A diretora é que decide como o dinheiro é gasto. Ao ser questionado se havia alguma idéia de quanto a escola recebia, o mesmo informou que deveria ser uns dez mil reais por ano.

Quando indagados sobre quem são seus representantes no Conselho, os alunos foram unânimes em reconhecer a atuação do seu segmento, uma aluna do turno noturno, que está diariamente na escola, também nos turnos manhã e tarde, que representa o canal de comunicação entre eles e núcleo gestor, sempre presente na administração de conflitos e nas questões relacionadas ao cotidiano escolar.

Os pais de alunos não sabem quem os representa no conselho e por estar diariamente e em todos os horários, presente na escola, acreditam que seja a representante do segmento aluno. M. A. N de L., mãe de aluno matriculado no 4º ano do ensino fundamental, ao ser indagada sobre os membros e as atribuições, disse

desconhecê-los, mas acredita que a função do conselho escolar seja disciplinar os alunos e puni-los quando não seguem as regras da escola.

A gestão escolar, numa perspectiva democrática, adota procedimentos que promovam o envolvimento, o compromisso e a participação das pessoas das comunidades escolar e local. Tem como exigência o fortalecimento da representação e atuação dos segmentos. Requer a articulação entre gestores, pais, alunos, professores, funcionários e não apenas uma parte desses atores.

A gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar. (Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar. Caderno 5, Pág. 15)

Nessa perspectiva, a prática da escola não constitui um processo democrático de decisões relacionadas aos aspectos pedagógicos, porque não envolve a comunidade numa forma de superação das práticas individualistas, centralizadoras e direcionadas de cima para baixo. A atuação de um organismo colegiado tão importante como o Conselho Escolar, restringe-se à questões financeiras.

O conselho escolar atua na compra de materiais para a escola, assinatura de cheques, prestação de contas e nunca vi o conselho reunido para discutir questões pedagógicas ou administrativas.

E. M. C. C. (Professora lotada no 3º ano do ensino fundamental.)

O conselho escolar tem a cara da diretora. A presidente é apenas uma porta-voz desta, onde prevalece sempre nas decisões o desejo do núcleo gestor. A escuta ao corpo docente é apenas fachada.

R.V.P. (Professor lotado no 5º ano do ensino fundamental.)

Para Dourado (2001), a gestão democrática dos sistemas de ensino e das escolas públicas compreende a participação das comunidades escolar e local, coletivamente, na administração dos recursos financeiros, de pessoal, de recursos humanos, de patrimônio, além da construção e implementação dos projetos educacionais.

O estudo revela que os conselheiros têm noção do papel que devem desempenhar, suas atribuições e mesmo assim não o fazem. São cientes que o bom

andamento escolar depende da sua atuação e não apenas da direção escolar ou corpo técnico. Segundo o Regimento Interno, os membros podem convocar reuniões, independente da ação do diretor.

A diretora é centralizadora e não permite que o conselho tenha voz ativa na escola e caminhe independente dela. A presidente, por sua vez, que deveria encabeçar a autonomia deste órgão, não o faz. Por passividade mesmo ou por medo de represálias.

M. L. V de B. (Professora lotada no 1º ano do ensino fundamental)

Com os dados, conclui-se que o Conselho Escolar desta unidade de ensino ainda caminha a passos lentos quanto a sua participação em todos os processos da escola. Sua atuação ainda é muito limitada. Há uma morosidade nesse processo, torna-se necessário desenvolver cotidianamente na escola um trabalho que oportunize a participação.

4. CONCLUSÃO

O processo de gestão democrática na escola aponta muitos obstáculos, mas ao lado disso, orientações de ordem técnica contidas nos documentos oficiais, instituidores das políticas públicas, se apresentam de forma simplista e surgem obstáculos de vários gêneros, inclusive de naturezas burocrática e funcional, oriundas tanto das esferas governamentais, quanto dos seus executores e usuários.

Em termos dos implementadores das políticas públicas educacionais, um dos obstáculos atuais é a falta de clareza sobre o papel que devem desempenhar, acrescentando-se a isso o fato de que não possuem capacitação técnica, nem capacidade política, tornando-se instrumentos de manipulação e poder.

De um modo geral, evidencia-se o despreparo de alguns gestores, professores, e demais segmentos sobre como implementar as políticas públicas educacionais. Muitas vezes, podem ser vivenciadas de forma equivocada ou insatisfatória.

Neste sentido, ressaltamos a existência de conflitos e dificuldades encontradas pela comunidade escolar. Nos relatos oriundos da pesquisa de campo, constata-se que há ainda uma forte cultura institucional reativa à transparência das ações e à sua internalização no cotidiano da escola. Fica evidente um certo despreparo para o

desenvolvimento de uma prática democrática, e ter consciência disso, oportunizará maior criticidade quanto às políticas públicas educacionais, a fim de verificar se elas estão de acordo com as demandas da comunidade escolar.

Para desenvolver de forma eficaz as políticas educacionais, a escola deverá compreender os âmbitos que dão sustentação ao seu trabalho. Os três aspectos fundamentais que dão suporte à escola são o pedagógico, o administrativo e o financeiro. Eles devem estar em articulação.

Mesmo na condição de mera executora dessas políticas, a escola poderá redimensioná-las, com autonomia, participação e descentralização. Para tanto, vivenciar esses princípios administrativos requer um novo padrão de gestão que seja capaz de dar conta das funções já existentes, as tradicionais, e das novas que decorrerão do próprio processo de democratização da escola pública. Um novo padrão de gestão implica numa ruptura com práticas administrativas autoritárias e antidemocráticas incapazes de atender satisfatoriamente a comunidade educativa. Para que essa ruptura ocorra, deverá começar pelo próprio processo de escolha dos gestores.

Através dos relatos obtidos, percebemos que as políticas educacionais não tem promovido mudanças tão significativas nas relações intrapessoais no cotidiano escolar. A comunidade partícipe da gestão democrática participativa deve opinar nos processos decisórios, para os quais se encontra despreparada.

A análise dos discursos dos gestores deixou claro que há uma subordinação da escola, explícita demonstração nos vários chamados da Secretaria de Educação, às vezes de forma inesperada. Entretanto, não há democratização nas relações de ambos.

Nas práticas discursivas, entrevistados, especialmente o gestor e o professor, estão bem. Falam de espaço democrático, gestão participativa e mobilização da comunidade com muito desembaraço.

A gestão educacional vem permeando o eixo da política educacional do país, fundamentada em discurso político, aliado de fundamentação legal, mas que constitui um paradoxo, presente em registros de experiências contraditórias, em que as propostas educacionais conduzem dinâmicas que se apresentam democráticas, mas na verdade, não atendem aos interesses da coletividade, afastando-se assim da gestão escolar.

Pensar em um espaço escolar realmente democrático, em que a participação seja uma prática real acontece no cotidiano, nas decisões tomadas coletivamente, por meio

dos organismos colegiados, descentralização dos recursos financeiros, capacitação do núcleo gestor, etc. Os desafios não são poucos, mas creio que enquanto as Políticas Educacionais não forem bem assimiladas no conjunto da escola pública e representarem seu anseio e legitimidade, potencializando ações coletivas, não passarão de práticas destituídas de sentido político-pedagógico.

Há uma morosidade no processo de integração, torna-se necessário desenvolver cotidianamente na escola um trabalho que oportunize a participação. Diante do que se coloca, existem possibilidades e estratégias de participação. O Conselho Escolar é um desses canais que representa a organização da escola.

5. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. **COLEGIADO ESCOLAR: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ARENDRT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectivas, 1979.
- AZIBEIRO, Nadir Esperança. **Gestão e democracia participativa na escola**. Florianópolis: UDESC: FAED: CEAD, 2002.
- BASTOS, João Baptista. (Org.). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República do Brasil de 1988**.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 de 23 de Dezembro de 1996**.
- BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2008;
- BORDENAVE, Ivan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1995
- CEARÁ. **Constituição do Estado do**. Promulgada em 05 de outubro de 1989.
- DOURADO, Luiz Fernandes; DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. **PROGESTÃO: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar**. Módulo II. Brasília: CONSED, 2001.
- GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo, Cortez Editora, 1992.
- FORTALEZA. **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**. Fortaleza, 1994.
- FORTALEZA. **LEI Nº 7.990 de dezembro de 1996** – Dispõe sobre a Criação do Conselho Escolar nas Escolas Públicas Municipais de Fortaleza.
- FORTALEZA. **DECRETO Nº 10061, de 01 de abril de 1997**. Diário Oficial do Município de Fortaleza.
- FORTALEZA. **DECRETO Nº 11108, de 11 de janeiro de 2002**. Diário Oficial do Município de Fortaleza.
- FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de**. Promulgada em 23 de agosto de 1991.
- FORTALEZA. **LEI Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997**. Diário Oficial do Município de Fortaleza.

FORTALEZA. **LEI N° 8608, de 26 de dezembro de 2001**. Diário Oficial do Município de Fortaleza.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Versão educativa da reforma administrativa municipal de Fortaleza**, CE, 1997.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola**. São Paulo: Papirus, 1997.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Educacional Democrática**. Campinas: Alínea, 2007.

LUCK, Heloísa . **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**. Goiânia: Alternativa, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares: implicação na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ANEXO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

CONSELHO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL

QUESTIONÁRIO PARA FUNCIONÁRIOS, PROFESSORES, PAIS E ALUNOS

- 1 - Qual a importância do Conselho Escolar para a educação?
- 2 - Como se dá a escolha dos membros do Conselho Escolar da sua escola?
- 3 - Foram realizadas reuniões de sensibilização da comunidade escolar?
- 4 - Houve resistência, por parte das pessoas, em se apresentarem para eleição?
- 5 - Aponte dois segmentos de atribuições e funcionamento do Conselho Escolar?
- 6 - A atual gestão proporciona a participação efetiva do Conselho?
- 7 - Há reuniões do conselho escolar com as comunidades interna e externa?
8. Os assuntos de pauta são pertinentes ao interesse de toda a comunidade? Ou a pauta é montada apenas pelo presidente do Conselho?
9. Os editais de reunião em sua escola, são afixados em tempo hábil e em locais de fácil acesso?