

A autonomia escolar e a percepção de seus atores na participação da gestão

Ivan de Oliveira UFC

Resumo

Ponto fundamental norteou este trabalho: como as escolas públicas do Ensino Fundamental e Médio da rede pública do Estado do Ceará e que tenham PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola, respondem ao imperativo constitucional que estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público. A inclusão da gestão democrática do ensino público na Constituição Federal de 1988 foi uma inovação, já que nenhuma outra carta anterior o fez. Mesmo a legislação infraconstitucional de procedência federal não consignou o tema como um princípio a ser adotado. Este estudo se circunscreverá a verificação de existência de participação efetiva do colegiado escolar na gestão das escolas públicas estaduais, e saber qual o nível de relacionamento dessas escolas com outros órgãos do sistema (Secretaria de Educação do Estado – SEDUC e os centros regionais de desenvolvimento da educação - CREDES) A pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamentos de dados. No primeiro, entrevistas de caráter não estruturado com os membros representativos de conselhos escolares de oitenta e duas escolas. No segundo levantamento, foram feitas observações do funcionamento das reuniões desses colegiados. As interpretações e explicações dos achados foram feitas com base nos princípios estritos da hermenêutica fenomenológica². Sete categorias distintas, mas intimamente relacionadas, foram enunciadas como expressões concretas da gestão democrática – a ideia de participação, a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local na gestão da escola, o referendado nas reuniões dos conselhos, o número de reuniões realizadas pelos colegiados, as dificuldades na participação dos vários segmentos na gestão da escola, os organismos escolares presentes na gestão da escola e a relação da escola com o CREDE e a SEDUC. Foi possível constatar que, ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre membros da comunidade escolar e local, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram bom termo.

Palavras-chave: Gestão colegiada; Participação na gestão; Autonomia da escola.

ABSTRACT

The basic question directing this research was: How do the public schools at primary and secondary levels in the State of Ceará that have the Development School Plan (DSP) respond to a constitutional demand that the principal of Democratic

Management be applied in all public schools. The inclusion of democratic management in the Federal Constitution of 1988 was something rather new as no other federal document had included it. The study tried to verify the existence of effective collegiate participation in school management in the public state schools of Ceará. It also tried to discover what level of relationship existed between these same schools and other departments in the State Secretariat of Education (SEDUC) and the regional centers for educational development (CREDE). The research was carried out through non structural interviews with representative members of school councils in 82 of the state schools. Personal observation of the manner in which these councils met and functioned was also carried out. The interpretation and explanation of what was discovered was based strictly on the principles of hermeneutic phenomenology. Seven distinct categories were presented as concrete expressions of democratic school participation: the notion of participation, the participation of different segments of the school and local communities, the decisions made at council meetings, the number of meetings held, the difficulties involved in participation for various segments of school management, the organizations present in the school management, and the relationship between the school, CREDE an SEDUC. We concluded that contrary to what was idealized the working together of members of school management and local communities, the mechanism used the system simply did not work.

Keywords: Collective administration; Participation in administration; School autonomy.

Introdução

Já há algum tempo, um princípio encontra-se presente nos mais variados autores, caracterizando-se como fundamental para a formulação de políticas públicas na área da educação básica – o da autonomia da unidade escolar. A impressão forte, pelo menos no discurso, é a de que todas as autoridades, educacionais e não educacionais, estariam de acordo a respeito de tal questão, nos governos atuais, passados ou futuros. Todos parecem concordar com o fato de que uma providência necessária para o equacionamento do problema da qualidade da Educação seria a garantia da autonomia da escola. Observa-se que, no âmbito das políticas públicas, o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), lançado há alguns anos com grande estardalhaço, que representaria os elementos hegemônicos do pensamento educacional brasileiro,

apresenta como “direção prioritária da política nacional” o fortalecimento da gestão da unidade escolar e a ampliação de sua autonomia.

A aparência de consenso, no entanto, não deve iludir a ninguém. Ao analisar-se os dados referentes a uma pesquisa sobre “A Participação da Gestão Colegiada nas Escolas Públicas Estaduais do Ceará”, é possível constatar, por exemplo, que a questão da autonomia está sendo considerada quase que exclusivamente sob o prisma financeiro: o dinheiro deve chegar diretamente à escola, “sem desperdícios ou desvios”, como se costuma destacar. Entretanto, a autonomia da escola não pode se restringir a esse ponto. Outros aspectos da questão precisam ser considerados.

A pesquisa, de natureza qualitativa e quantitativa baseou-se em dois tipos de levantamentos de dados. No primeiro, entrevistas de caráter não estruturado com os membros representativos, de cada segmento da comunidade escolar e local, dos Conselhos Escolares de 82 (oitenta e duas) escolas amostradas.

Muito embora sejam em número de 82 (oitenta e duas) as escolas por mim definidas e visitadas para a coleta dos dados necessários à busca, é importante assinalar que, quando da análise da fala dos depoentes constituídos dos membros dos segmentos representativos nos conselhos escolares para o aprofundamento da gestão democrática na escola, a partir da trigésima segunda escola, as respostas começaram a se repetir, desta forma ficando esgotadas as questões analisadas.

No segundo levantamento, foram feitas observações do funcionamento de reuniões dos conselhos escolares, objetivando verificar o contraponto entre as entrevistas e a realidade da prática de participação na gestão democrática em oito escolas participantes da pesquisa.

O presente trabalho³ é o resultado da análise do pesquisador sobre os dados levantados, especificamente, sobre a autonomia da escola, um dos aspectos definidos no objeto da pesquisa e a socialização dos seus resultados.

Autonomia: considerações iniciais

O conceito de autonomia é constituído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua trajetória. Assim, vamos introduzir uma discussão preliminar e sucinta, primeiramente seu significado para estabelecer, depois, possíveis vinculações entre o conceito e sua apropriação pela prática discursiva das políticas públicas contemporâneas no âmbito da educação.

O termo aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculados à ideia de participação social, e, em outros, a ideia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder. A ideia de participação política e social é discutida, via de regra, no âmbito da teoria política, tendo sido largamente assimilada pelas teorias de administração de empresas e de escolas.

A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica um debate sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governantes e governados sobre a qual fundamentou-se todo o pensamento político moderno.

Para o bom funcionamento da democracia, não basta que um grande número de cidadãos participem, direta ou indiretamente, da tomada de decisões coletivas. Não basta, também, a existência de regras de procedimento como a da maioria, isto é, da unanimidade. Torna-se indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para a efetivação desta condição, é de fundamental importância que sejam garantidos – àqueles que foram chamados a decidir – os denominados direitos

de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação [...], os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito no sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce *'sub lege'*, mas o exerce dentro de limites

derivados do reconhecimento constitucional do direitos ‘invioláveis’ do indivíduo. (BOBBIO, 1991:32).

Se a necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor da ação. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido a ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional. Nessa perspectiva, os movimentos autônomos sempre alimentaram, historicamente, o antagonismo das relações sociais por força do desejo de mudanças imprimidas pelas classes trabalhadoras, alimentando ainda muitas das mudanças operadas no âmbito da gestão das organizações.

Os movimentos autônomos e/ou que reivindicam ampliação de participação, emergem no contexto social que estrutura o sistema de exploração e de opressão instaurado pelo capitalismo a partir do século XIX, e consolidam-se a partir da primeira metade do século XX, como formas de contestação ao modelo de administração efetivado pelo taylorismo que, aliado ao fordismo, sacralizou a separação entre concepção e execução, além de introduzir tempo, espaço e movimentos rígidos na organização do trabalho. Neste contexto de organização da produção e da vida, a participação no âmbito das organizações adquire várias características. Dentre elas, pode-se citar: a participação conflitual, a funcional e a administrativa.

Nesta perspectiva, a influência da participação de atores nas decisões de empresas e/ou nas decisões sociais e políticas não implica, necessariamente, uma ruptura nas estruturas de poder, mas sim a possibilidade de construção de mecanismos que distribuem o poder. De qualquer forma, os limites entre a participação efetiva de atores nesses mecanismos – capazes de influenciar e alterar concretamente as decisões em favor da coletividade – e a manipulação, por parte daqueles que detêm o poder utilizando-se dos mesmos mecanismos, são frágeis, pois quando se observa, ainda que superficialmente, algumas experiências participativas, verificam-se “que os dois aspectos não são excludentes, isto é, que é perfeitamente possível que a coletividade influa sobre o poder, ao mesmo tempo em que este procura cooptá-lo para seus objetivos”. (MOTTA, 1984:202).

A primeira característica de que se reveste a participação no âmbito das organizações, se desenvolveu como oposição ao taylorismo, baseando-se no processo de negociação coletiva entre patrões e trabalhadores e restringindo-se, na maior parte dos casos, a negociações mediadas por diretorias de sindicatos e associações. Essa dinâmica, por vezes, excluiu a participação da maior parte dos trabalhadores, mostrando-se, portanto, insuficiente como mecanismo efetivo de representação dos seus reais interesses e delimitando sua atuação direta.

Outra característica diz respeito à participação funcional, que constitui a “prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos”. (MOTTA, 1984:203). A participação administrativa baseada na formação de comissões de operários e/ou de administradores e funcionários administrativos constituiu comissões de representações eleitas por tempo determinado. Esta característica, mesmo superficial, revela que é perfeitamente possível que a coletividade influa sobre o poder, ao mesmo tempo em que este procura cooptá-lo para seus objetivos.

Todavia, a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos, do exercício da autonomia, isto é da ideia de que a sociedade ou as coletividades menores como a empresa ou a escola são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogêneos, e que, por isto mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta.

Autonomia da Escola

Ao se referirem à autonomia da escola, Mousquer, Pereira e Huber (1998) acentuam ser esta uma conquista contínua e lembram a importância da preparação da escola e do indivíduo para a autonomia pessoal como prerrogativa necessária em busca da qualidade da educação.

No cotidiano escolar, os incentivos concretos ao exercício da autonomia administrativa, pedagógica e financeira e à gestão democrático-participativa são

insuficientes. Ferreira (1999) anota que a propalada autonomia da escola não vai além da heteronomia.

O desenvolvimento de líderes escolares autônomos não ocorre. Os incentivos políticos e institucionais à participação das comunidades escolar e local são poucos e ineficientes na consolidação da autonomia escolar. A descentralização e a democratização da administração de escolas públicas são perseguidas teoricamente, mas com poucos resultados significativos e permanentes. Várias políticas e reformas legislativas, federal, estadual e até mesmo municipal, observam e incorporam a crescente tendência, política e social, à democratização da gestão escolar. A participação na tomada de decisões administrativas, financeiras e pedagógicas, porém, não alcançou a maior parte daqueles que vivem e fazem a escola existir.

A pouca participação dos pais de alunos nos processos de gestão democrática do ensino público tem uma relação direta com a hegemonia exercida pelos docentes na estrutura de poder da escola. A forte organização dos professores em associações e sindicatos a partir de 1980 contribuiu para que esse segmento melhor se articulasse para o exercício da participação. A busca de maiores ganhos para a corporação excluiu, no entanto, a sociedade global, tendo como solução, na visão de André Haguette, o corporativismo. (MENDONÇA, 2000:139).

Ao se referir à cooperação dos professores, ou seja, para maior participação do segmento de professores na gestão escolar, assim se refere Haguette.

A educação [...] não pertence aos educadores mas à sociedade. Esses educadores não podem usar o serviço remunerado que prestam à sociedade para satisfazer seus interesses próprios, independente do conjunto da situação da sociedade e mesmo do estado (1992:176).

O eixo central, o indivíduo, não é ouvido com atenção e suas necessidades e objetivos nem são percebidos. Inseridos na organização escolar e no sistema de ensino ainda centralizador (supostamente aberto à participação), pouco espaço lhe é oferecido para participar ativamente e com efetivo envolvimento.

Nesse sentido, Madeira (1998:71) comenta que as políticas restringem a oportunidade de participação do indivíduo apenas “a mecânica adesão ao já definido. Para as políticas educacionais serem implementadas com sucesso, precisam considerar os processos construídos por homens concretos em seus ofícios de viver e sobreviver”. Qualquer ação educativa precisa considerar o indivíduo como eixo central, ou abre-se um imenso espaço ao fracasso. O exercício da administração participativa, aberta ao

diálogo, apresenta vantagens em termos de resultados, pois as pessoas são valorizadas e percebidas como agentes. É a partir delas que as coisas acontecem na escola e políticas são implementadas ou guardadas em gavetas e arquivos. Com o foco no indivíduo, a gestão participativa na escola pode trazer benefícios à Nação. O respeito ao trabalho do professor, ao do gestor escolar e ao das comunidades escolar e local, poderá elevar a qualidade educacional, tornando-a compatível com as necessidades do indivíduo e do contexto.

Não há como negar, contudo, o fato de que a questão da qualidade da educação extrapola questões meramente técnicas, como competência dos gestores, pais, professores, alunos, funcionários. Parece haver uma relação entre o desejo do estado em reduzir os gastos e os recursos no desenvolvimento da educação e a adoção de modelos de reorganização administrativa da escola.

Gestão participativa nas escolas públicas

Autonomia e democratização nas escolas

A ampliação da autonomia da escola e a democratização de sua gestão nas escolas públicas do Estado do Ceará, e não poderia ser diferente, constituem, hoje, as exigências históricas sociais. A autonomia e a democratização da gestão dessas escolas são demandadas pela própria evolução da sociedade. Vivemos em tempos de novas rupturas e de novas configurações. A evolução lenta e gradual parece que vem de encontro aos seus próprios limites. Novas demandas surgem para a gestão escolar, em decorrência da necessária autonomia da escola e da democratização de sua gestão.

A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A participação na gestão da escola proporcionará melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus agentes - direção da escola, professores, alunos pais de alunos, funcionários, e representantes da sociedade civil, o que leva ao conhecimento mútuo e, em consequência, aproximará as necessidades dos alunos.

A relação entre a escola e o ambiente externo visa a estender a ação educativa da escola onde for possível e adequado e, ao mesmo tempo, buscar a cooperação e apoio das diferentes instituições civis, sociais e, culturais que possam contribuir para o aprimoramento das atividades da gestão da escola, mediante canais de participação bem

definidos. A participação dos pais, instituições e organizações da comunidade na escola supõem definição clara das formas de participação.

Neste sentido, o Governo do Estado do Ceará tenta incrementar o nível de participação da comunidade na escola e da escola na comunidade.

Várias são as mudanças operadas na estrutura educacional e nos procedimentos cotidianos da escola como possibilidade de introduzir uma maior participação das comunidades escolar e local e propiciar maior autonomia escolar.

Atente-se para as principais diretrizes da Secretaria de Educação do Estado do Ceará – SEDUC:

A SEDUC tem buscado a ampliação do espaço na área pedagógica (processos de aprendizagem, metodologias de ensino, mecanismos de avaliação de aprendizagem etc.), na área administrativa (definição do calendário escolar, de organização das atividades do ensino, definição de prioridades na escola etc.), e, na área financeira (decisão de como aplicar os recursos financeiros recebidos pela Secretaria de Educação, Ministério da Educação e de outras fontes). (CEARÁ, 1997:7).

Os mecanismos utilizados para a ampliação de decisão da escola, entretanto, são: os organismos colegiados – conselho escolar, congregação dos professores, grêmio estudantil, associação de servidores, associação de pais e comunitários - a escolha e seleção do diretor da escola por critérios democráticos e a transferência automática e sistemática dos recursos às unidades escolares (CEARÁ/SEDUC, série educação, 1995/1998).

A Lei 12.454, de 06 de junho de 1995, em seu artigo 4º, item VII, que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino no Ceará e dá outras providências, observa que as escolas devem criar e manter conselhos escolares, com atribuições de natureza consultiva, deliberativa, de avaliação e controle das atividades pedagógicas, financeiras e administrativas com representação de professores, alunos, pais, funcionários e comunidades.

Já a Lei 12.681, de 18 de novembro de 1988, e o Decreto 25.297, de 18 de novembro de 1998, dispõem sobre a escolha e indicação dos diretores das escolas públicas estaduais de ensino básico.

A existência das várias legislações, entretanto, sobre as mais diversas formas de participação democrática na escola, não significa que uma gestão seja democrática. O Estado, ao legislar, ao normatizar a abertura de espaços para a participação, sinaliza sua decisão de ampliar a participação, de melhorar os níveis de compromisso, cobrança e desenvolvimento da cidadania. A democracia, situada como padrão de relacionamento mais participativo, no entanto, que respeita diversidades, que busca responsabilidades compartilhadas, requer antes de tudo uma mudança de comportamento dos diversos agentes.

A expressão comunidade escolar refere-se à direção da escola, representantes dos professores, alunos, funcionários e pais enquanto comunidade local, são representantes da sociedade civil na área de abrangência da escola. Estes grupos integrados são o que podemos chamar de Conselho Escolar ou Colegiado Escolar.

Resultados e discussões

Apresentação das entrevistas realizadas com os segmentos do Conselho Escolar

Agora apresentaremos a análise das falas dos grupos de entrevistados de acordo com as categorias que apareceram com mais frequência, quando da compatibilização dos dados. A ideia é mostrar a visão que cada categoria dos depoentes compreende os objetivos do Conselho Escolar, e o papel que cada grupo desempenha. Essa perspectiva analítica mostra ângulos enfocados pelos segmentos envolvidos no estudo. Entretanto é importante esclarecer que embora a coleta de dados tenha sido realizada com a amostra definida de oitenta e duas escolas, as análises das falas dos depoentes entrevistados começaram a se repetir a partir da trigésima segunda escola.

Concepção de participação

Diretores de escolas

Inquiridos sobre a concepção de participação, 17 (dezessete) diretores, portanto, a grande maioria dos entrevistados, tem em mente a noção de que se trata da presença de várias pessoas de muitos setores participando, não só presencial, mas opinando, sendo ouvidas, consultadas, dando sugestões, participando como cidadãos críticos e atuantes; que só tem sentido participar se puderem opinar, vinculam a

participação ao conhecimento da realidade vivenciada, ou seja, para participar do Conselho Escolar, é necessário conhecer o seu papel no Colegiado.

É todas as pessoas tomando decisões, dando opiniões sendo ouvidas, consultadas, participando como cidadão crítico e atuante. D11.

Eu acho que primeiro tem que ter o sentido de pertença, eu só vou participar de algo que eu acho que posso opinar, tem que assumir responsabilidade, conhecer a realidade do que está trabalhando, sem conhecer não consegue ter participação. D8.

Para outros 9 (nove) diretores, é trabalhar junto com a direção da escola, o núcleo gestor em todas as atividades da escola, nos projetos de planejamento das atividades festivas, saber o que está acontecendo com o seu filho, com os recursos públicos, tudo o que for adquirido para o benefício dos alunos.

É o engajamento de pais, de professores, de alunos, de funcionários de toda essa comunidade que faz a escola, trabalhar junto com a direção da escola, o núcleo gestor em todas as atividades da escola, dos nossos projetos, das nossas atividades. D1.

O pai tem que está na escola sabendo o que está acontecendo com o filho dele, sabendo o que está acontecendo com os recursos públicos, as coisas que são adquiridas na escola, os serviços que são prestados...D26.

Sociedade civil

A concepção de participação, para os 2 (dois) representantes da comunidade civil organizada, ocorre quando todos estão envolvidos nas ações da escola, quando se envolvem em qualquer movimento, de qualquer ação que se faz participar, estar presente, ser corresponsável.

É tudo aquilo que agente faz em conjunto, em prol de, no momento em agente se organiza, se reúne objetivando uma meta, agente está participando está contribuindo. Soc. 14.

Participação é está envolvido nas ações de qualquer instituição de qualquer movimento, de qualquer ação que se faz, participar, está presente, ser corresponsável. Soc. 4.

Funcionários

Para um grupo significativo de funcionários, num total de 18(dezoito) entrevistados, a ideia de participação está ligada simplesmente às pessoas se envolverem em todos os eventos ocorrentes na escola; mas, para 4 (quatro) entrevistados, a compreensão sobre este conceito está vinculada à atuação com opiniões, sugestões e execução das atribuições concernentes a uma gestão democrática na escola. Já 2(dois) servidores disseram não ter conhecimento algum do que seja participação, uma vez que não têm noção do que seja Conselho Escolar. Leiam-se alguns depoimentos que tratam desses aspectos.

Participação é quando participa de todos os eventos, de todos os momentos que acontece no colégio, eu sou merendeira e sou muito participativa em tudo que acontece. F 14.

É tomar ciência de tudo o que está acontecendo, é dar a sua opinião, fazer valer os seus direitos. F11.

Eu não tenho nenhuma noção do que seja o conselho escolar, iniciei este ano que começou o ano letivo e não houve nenhuma reunião. F 23.

Pais de alunos

Sobre a idéia de participação, 10(dez) pais entendem que é participar de tudo o que acontece na escola por meio do Conselho Escolar, desde os recursos financeiros até dizer como vai gastar estes recursos, com papel, limpeza, prestação de contas, tomar conhecimento das ações executadas com o dinheiro que chega à escola, ou seja, é participar ativamente na escola, desde o planejamento, execução e avaliação das ações desenvolvidas na escola. Para um pai é ajudar a diretora, é cuidar dos meninos na escola, não deixarem que briguem, fiscalizar a merenda. O entendimento de fiscalizarem, para estes pais é olhar a merenda, quando a diretora chama, ao chegar à escola. Já para 3(três) entrevistados observou-se que não existe prática de participação na gestão da escola por meio do Conselho Escolar, mas, sobretudo, participação nas reuniões de pais e mestres, discutir, ficar a par dos assuntos nas reuniões de pais.

É participar de tudo o que acontece no colégio, através do conselho, é tudo o que acontece no colégio em termo de tudo de remessa de dinheiro, explicar tudo chegou isso, vamos gastar com isso, vamos gastar o dinheiro com papel, com material de limpeza. Pai 10.

Eu na minha parte participo, eu cuido, olho sempre os meninos na escola, se tem alguma confusão de aluno eu separo, não deixo eles

brigarem, e quando vem alguma merenda agente tem que fiscalizar, olhar direitinho, ela (Diretora) chama agente para olhar, é assim que agente faz o serviço. Pai 8.

É ficar por dentro dos assuntos da escola, se juntar para discutir nas reuniões de pais, mestres e professores. Pai 13.

Alunos

As opiniões dos alunos, não foram muito diferentes dos discursos de outros segmentos, ou seja, para 6 (seis) alunos, é estar integrado na escola, participando de todos os momentos, todas as atividades da escola; é quando você expõe sua opinião para ser discutida no grupo, no Conselho Escolar, seja certa ou não, é quando se exerce a democracia. Para 13(treze) alunos, ou seja, a maioria dos entrevistados, participar é simplesmente se envolver nas ações sem nenhum poder de decisão, é apenas executar as ações a serem desenvolvidas na escola, como, por exemplo, nas eleições de diretor. Interessante é que para 3 (três) depoentes, participação resume-se simplesmente a compreender todas as dificuldades dos alunos.

É aquela onde você expõe a sua opinião independentemente das divergências que aparecem no momento, há eu vou expor minha opinião mesmo que seja contrária a de muitos, mais é minha opinião, mesmo que esteja no grupo e esse grupo tenha opinião divergente que a minha, vou apresentar minha opinião, então a democracia tem que prevalecer. A4.

É você está integrado em um trabalho, você está engajado na escola participando das coisas, dos eventos, engajado em tudo que há dentro da escola. A3.

É compreender todas as dificuldades dos alunos, é representar a maioria, a classe principal da escola. A2.

Professores

A categoria dos professores, respondendo sobre a idéia de participação, ficou definida basicamente entre os entendimentos a seguir. Dos 27(vinte e sete) professores pesquisados, 14(quatorze) compreendem o conceito de participação como estar envolvido em todos os acontecimento na escola, é a integração entre todos, a cooperação; é ter ação, para possibilitar a realização de trabalho exigido na escola. Para

o restante dos docentes, porém, 13(treze) é estar envolvido apenas com a execução dos trabalhos, é estar envolvido sem nenhum poder de execução.

É chegar junto, participar da elaboração, da execução de avaliação, agente se reúne para planejar, decidir, para executar. P3.

È está atuante nos movimentos, nos problemas da escola, que a escola promove e o professor tem que está dentro do segmento. P2.

Participar é contribuir para a melhoria da escola, é trabalhar junto com as pessoas que estão trabalhando na escola, que fazem parte desta escola, procurando o melhor para a escola. P12.

Existência de participação na gestão da escola

Diretores de escolas

Dos 26 (vinte e seis) diretores das escolas pesquisadas, 14 (quatorze), portanto a maioria, ao verbalizar sobre a participação dos segmentos na gestão da escola, enfatizou que a participação dos conselhos na gestão da escola não acontece como deveria, pois, o Conselho tem muita dificuldade de se reunir. Ele existe de fato, não de direito, e as pessoas que compõem os conselhos não desenvolveram responsabilidade, a capacidade de participar, de criticar e de expor as suas ideias. Nove diretores admitem dificuldades na participação dos membros do Conselho Escolar na gestão da escola e que a responsabilidade pela resolução dos problemas da escola deve ser dos diretores, desconhecendo a função real do Colegiado e dos representantes de cada segmento. Apenas um diretor disse da existência de uma gestão democrática na escola, de uma democracia participativa, que as tomadas de decisões são feitas de forma coletiva. Outro gestor porém apontou que o Conselho Escolar só se reuniu para referendar a eleição de diretor. Ainda um gestor assinalou que nunca toma decisão sozinho, chama o professor para participar, comunica, pede opinião dos professores.

A escola vem passando por um processo muito complicado, e, com muitas atribuições, temos muita dificuldade em reunir o conselho, o conselho existe, mas ele tem dificuldade de se reunir, o conselho existe, mas há dificuldade de reunir o conselho para tomada de decisão, portanto o conselho existe apenas de nome, não de fato. D16.

Há uma integração muito grande entre os professores, agora com relação à comunidade é muito lenta ainda esta conscientização, a comunidade ainda está naquela que a escola é que tem que decidir, que tem que resolver é quem está à frente da organização, a comunidade

ainda está naquela educação antiga, naquele comodismo, quase um paternalismo, que a direção é que resolva os problemas. D11.

Perfeitamente, para tomar decisões não pode ser só o diretor, todo mundo tem vez e voto, do aluno ao vigilante, por que existe uma representação de cada segmentos. D7.

Professores

Quanto às falas dos professores sobre a participação dos segmentos que compõem o conselho escolar na gestão da escola, 10 (dez) disseram que o coletivo de docentes participa ativamente da gestão das escolas, evidenciando uma parceria entre eles, os professores, e o núcleo gestor da escola, que os projetos oriundos do núcleo gestor são discutidos com os professores e vice-versa, e apresentados nos encontros pedagógicos para serem implementados coletivamente, demonstrando, desta forma, que a gestão democrática se resume simplesmente na interação do segmento dos professores com a gestão da escola, inexistindo uma percepção da gestão colegiada. Outro grupo, no total de 4(quatro) professores, admitiu que este segmento está totalmente despreparado para o exercício da gestão democrática, de um trabalho coletivo, entretanto gostariam de encontrar um caminho que pudesse levar a uma participação maior do segmento na gestão da escola. Seis dirigentes demonstraram um conhecimento considerável sobre gestão colegiada, ao admitirem que as decisões na escola são tomadas juntamente com o Conselho Escolar; são convocados todos os representantes dos segmentos que compõem a comunidade escolar e local. Dos pesquisados, um representante enfatizou que o Conselho Escolar só foi eleito para as eleições de diretor. Outro professor ainda disse que o Conselho está vivenciando um momento novo, um compromisso renovado. Dois docentes relatam que existe grande dificuldade de participação de alguns segmentos no Conselho Escolar, pois estão presentes somente alguns segmentos.

Existe e poderia existir mais, mais existe, os professores sempre são consultados pelo menos o pessoal do núcleo gestor, os professores são consultados, alguma determinação dentro da escola, alguma mudança, às vezes há compras, quando acontece alguma compra que precisa fazer na escola. P12.

Tudo que acontece na escola, tudo que chega, seja ofício, este caso aqui da escola hoje, foi comunicado na sala dos professores, eles pedem opinião, se for o caso de querer indicar alguém, agente indica. P14.

Eu sou presidente do Conselho e eu estou perdida, eu fico aqui me perguntando o que fazer, eu me sinto perdida, nunca tivemos

treinamento, porque eu nunca participei do Conselho, eu só fiquei com este cargo porque ninguém queria ficar, mas eu gostaria de encontrar caminhos para que eu possa ajudar as pessoas, o Conselho deixa a desejar. P21.

Funcionários

Os depoimentos mais comumente tomados dos funcionários sobre a participação do conselho escolar na gestão da escola estão assim delineados: para 13(treze) servidores o segmento está sempre disponível para fazer seu serviço, dentro do seu horário de trabalho, para ajudar a administração da escola, observando-se a existência de um envolvimento deste setor, sem a compreensão do que seja uma gestão democrática, evidenciando desta forma um segmento sem a mínima capacidade de exercer suas atividades no Conselho Escolar. Três funcionários afirmaram que inexistente a participação deste segmento na gestão da escola e que quem decide tudo na escola é a sua direção, o seu diretor, e que a presença deste segmento nas reuniões do Conselho ocorre quando há interesse da gestão em referendar as ações do diretor da escola. Verifiquei também grande dificuldade dos funcionários se envolverem na gestão da escola e que o Conselho só existe *pro-forma*, pois todos os segmentos constam em ata, mas na hora da reunião nem todos estão presentes. Este foi o depoimento de mais 3(três) funcionários.

Todos trabalham para ajudar uns aos outros, tem um serviço para fazer, mas não é da minha área, eu estou disponível dentro do meu horário, eu posso fazer para ajudar a administração da escola. F22.

Existe só que as reuniões que acontecem são muito raras só quando eles querem que agente participe, as reuniões são muito simples, quando tem uma precisão e agora precisa, ai foi chamado. F3.

O nosso Conselho não está tendo a participação total de todos os segmentos, ficam todos na ata, mas na hora do trabalho nem todos participam. F2.

Alunos

Quanto aos depoimentos dos alunos, houve divergências quanto à forma de participação do Conselho na gestão da escola. Grande parte, ou seja dez alunos, afirmaram que existe participação do segmento no Conselho, visto que se reúnem mensalmente para discutir o que foi tratado no mês, já programando as atividades para o

mês subsequente, portanto entendem que há gestão democrática participativa. Um grupo muito expressivo, no total de 9(nove), entretanto, admitiu que a participação na gestão sucede quando o núcleo gestor da escola consulta os professores e os alunos, ou a diretora reúne os alunos no auditório, ou passa de sala em sala para comunicar as decisões tomadas. Um grupo de 5(cinco) alunos afirmou que os alunos só participam da gestão da escola quando da eleição do grêmio ou da direção da escola; que o grêmio escolar está na escola para representar os alunos, para ser o seu porta-voz e que, no Conselho Escolar, os alunos não têm uma participação tão ativa; no Conselho Escolar não há participação dos alunos; que somente o grêmio estudantil está em funcionamento, o Conselho Escolar está sem atividade. Para apenas um aluno o Conselho Escolar só foi ativado para a eleição de diretor.

Existe e o conselho se reúne mensalmente pela manhã para discutir o que foi tratado cada mês, fazendo um cronograma de atividades. A2.

Existe e eu, como aluna, participei das decisões tomadas pelo núcleo gestor da escola sempre é consultada primeiramente aos alunos ou a diretora passa em sala ou ela conversa com os alunos no auditório, como a gestão passada fez com muitas conversas com os alunos e a maioria, a opinião da maioria é que prevalece. A4.

Existe, o grêmio escolar está na escola para isto para que agente possa ser a voz dos alunos na gestão. No conselho escolar os alunos não têm uma participação tão ativa, no conselho da escola não há participação dos alunos ninguém sabe o que é, ouço em debate o conselho, as coisas que são feitas no conselho, os alunos não, chega depois por intermédio dos professores, não há uma participação dos alunos no conselho, a única entidade que há para representar os alunos da escola é o grêmio estudantil, não há uma participação dos alunos no conselho. A3.

Pais de alunos

Alguns pais de alunos, isto é, oito, confirmaram que existe participação deles na gestão da escola, entretanto, para eles, esta participação resume-se, simplesmente, em conversarem com a diretora, com os professores, procurarem saber como estão os seus filhos na escola, se estão com algum problema, caracterizando-se desta forma o não-funcionamento do Conselho Escolar e os outros organismos colegiados na gestão desta escola. Outros pais, dois no total, simplesmente disseram que não existe, que é muito difícil os pais participarem das reuniões do conselho escolar, que há uma omissão da direção da escola para convocar este segmento e que os pais não têm conhecimento de

seus direitos. Para outros quatro pais de alunos, a participação na gestão por meio do Conselho Escolar está resumida ao envolvimento do segmento apenas nas questões de ordem administrativa em detrimento do processo de ensino e aprendizagem dos alunos. Leiam-se os depoimentos que confirmam tais asserções.

Existe, hoje veio um pai conversar com os professores procurar saber como está os alunos na sala de aula, ai o professor explica se está com algum problema. Pai 8.

Eu nunca fui chamado para participar de uma reunião no conselho escolar, só nas reuniões de pais, só nas eleições para diretor. Pai3.

Existe e no Conselho é discutido sobre a falta dos alunos, problema de indisciplina, a respeito do pagamento dos funcionários terceirizados. Pai24.

Sociedade civil

Para os representantes da sociedade civil, muito pouco representada nos conselhos das escolas públicas pesquisadas, existe a participação deste segmento, ao expressarem que é por meio do conselho que eles tem voz e voto, entretanto ficou evidenciado na fala de um representante um certo corporativismo.

Nessa escola eu posso dizer com toda a convicção que nós realmente temos uma participação efetiva na gestão desta escola. Soc. 14

Existe e se dá através não só dá associação de pais e mestre na qual faço parte como também do conselho escolar, não só do segmento pai, mas de todos os outros segmentos, alunos por que o conselho escolar é representado por alunos, pais, professores, funcionários e agente ver isso como uma forma de participação deles, por que através do conselho eles tem direito a voz e voto, opina, puxa para a questão da sua categoria do seu segmento, aquilo que é possível, por que é um colegiado. Soc.4

CONCLUSÃO

Ponto fundamental norteou este ensaio: de que maneira as escolas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio da rede pública estadual e que tenham PDE – Plano de

Desenvolvimento da Escola, respondem ao imperativo constitucional que estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público?

A opção metodológica indicou como objeto de estudo não o sistema de ensino, mas a própria temática da gestão democrática do ensino público no Ceará e as questões por ela suscitadas. Sete categorias distintas, mas intimamente relacionadas, foram enunciadas como expressões concretas da gestão democrática – a concepção de participação, a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local na gestão da escola, o referendado nas reuniões do Conselho Escolar, o número de reuniões realizadas pelo Conselho Escolar em um determinado período, as dificuldades de participação dos vários segmentos na gestão da escola, os organismos colegiados que estão presentes na gestão da escola e a relação da escola com o CREDE e a SEDUC.

A participação

Ao abordar aspectos da gestão democrática do ensino público ligado à participação, foi possível constatar que, ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre membros da comunidade escolar e local, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre segmentos. Diretores, professores, e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo e dos alunos de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores de alunos de pais e da sociedade civil organizada. As legislações funcionam como mecanismos reguladores dessa prevalência, já que impõem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar. Isso não impede, no entanto, que permaneçam existindo comportamentos e atitudes de dominação dos docentes sobre os demais membros, sob argumentos que, em geral, se baseiam em questões ligadas à competência pedagógica. Ressalto o papel fundamental que pode exercer o diretor escolar, uma vez que, como coordenador da gestão, pode dificultar ou facilitar a implantação de procedimentos participativos.

Verifica-se, também, uma total ausência de vários representantes dos segmentos na gestão da escola por meio dos conselhos escolares; que estes conselhos estão funcionando somente *pro-forma*; que existem apenas de nome, não há de fato; que a participação dos conselhos na gestão da escola é atribuída apenas a uma consulta informal aos professores e alunos pela diretora da escola. Observo ainda a falta de uma pauta organizada e divulgada antecipadamente para proporcionar discussões com os grupos e seus representantes, permitindo melhor aperfeiçoamento das propostas a serem discutidas no Conselho Escolar; que a direção da escola age de forma autoritária, manipulando ou até mesmo não deixando que o Conselho desenvolva suas atividades normalmente; que os conselhos escolares quando se reúnem são simplesmente para referendar o que o diretor, muitas vezes em cumplicidade com os professores da escola, desejam, sem nenhuma discussão, sem questionamento, ou para as eleições do diretor da escola, como aconteceu ano passado, uma vez que os conselhos praticamente não se reuniram, salvo para atender a direção da escola.

A autonomia

Com relação à autonomia, de um modo geral, idealizam a autonomia como um valor, mas não estabelecem mecanismos concretos para sua conquista efetiva, medidas de reestruturação burocrática que permitam o funcionamento dos órgãos hierarquicamente superiores a partir das necessidades e projetos gerados pela escola.

O projeto político pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar e local na busca de sua identidade e, nesse sentido, como uma das principais expressões da autonomia escolar. A sua elaboração participativa pode mesmo, propiciar uma experiência mais consequente de outros mecanismos da gestão democrática, como a escolha dos dirigentes e a definição das funções dos colegiados escolares, na medida em que passam a se constituir referência da ação orgânica de todos os membros da comunidade escolar e local na busca de objetivos comuns. Apesar disso, e mesmo sendo a elaboração de projetos pedagógicos pelos colegiados uma das

atribuições mais consideradas pelas legislações do sistema de ensino, entretanto, verifico, na fala dos depoentes é que as administrações centrais não realizam adaptações necessárias no sentido de considerar a escola como centro e razão de ser da existência da sua burocracia. Ao contrário, o que se pode verificar pela análise dos dados em relação à autonomia da escola é que as administrações centrais (SEDUC e CREDE) são muito parcimoniosas no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizem a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que verdadeiramente barram sua autonomia.

Estudos citados demonstram que os processos descentralizadores não chegam a transferir poder para as escolas ou promover a articulação das bases locais. Os dados empíricos não demonstram a existência de alterações substantivas nas estruturas administrativas reforçadoras da capacidade de ação das escolas. Enquanto as áreas centrais das administrações não abrirem mão dos dirigismos, reduzindo a influência excessiva que exercem sobre a escola, os discursos favoráveis à descentralização, à autonomia e à valorização das unidades da ponta dos sistemas como referência das políticas públicas continuarão a ser peças de retórica. Apesar de todos os fatores e mecanismos da gestão democrática do ensino público convergirem para a autonomia da escola, esta ainda tem desempenhados um papel periférico nos sistemas.

Bibliografia

- BRASIL, *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, 1961.
- BRASIL, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, 1996.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE, 2010.
- CARTA DE GOIANA, IV CBE, In: *Revista da ANDE*. São Paulo, 6(12): 52, 1987.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1995.
- _____. *A criação histórica: o projeto de autonomia*. Porto Alegre: Artes e ofícios, 1991.
- CEARÁ, *Construindo uma prática coletiva*. Fortaleza: SEDUC, Série: educação, 1996.

- CEARÁ, *Constituição Estadual*, Fortaleza: Assembleia Legislativa, 1989.
- CEARÁ, Lei 12.861 e o Decreto 25.297 de 18 de novembro de 1998. Fortaleza: Assembleia Legislativa.
- CEARÁ, Lei 12.454, de 06 de junho de 1995. Secretaria de Educação. *Municipalização do Ensino Público*. Fortaleza: SEDUC, junho, 1995.
- CEARÁ/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Gestão Escolar: construindo uma prática coletiva*. Fortaleza: SEDUC, Série: educação, 1995.
- CEARÁ/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Subsídios para Criação e Implantação dos Conselhos Escolares*. Fortaleza: SEDUC, 1997.
- CEARÁ/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*. Fortaleza: SEDUC, agosto/1998.
- CEARÁ/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Escola Viva – organização do ensino em ciclos*. Fortaleza: SEDUC, out. v.2, 1997.
- CEARÁ/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Organismos Colegiados na escola do novo milênio*. Fortaleza: SEDUC/CAGE, 2002.
- FERREIRA, Maria de Fátima Andrade. *Gestão colegiada em escola pública: expressão de autonomia ou heteronomia?*. Salvador, 1999, Dissertação(Mestrado) – UFBA/Uesc.
- GADAMER, Hans-George. *Verdade e Método I – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. *Verdade e Método – Complementos e Índices*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GADOTTI, M. A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola. In SILVA, L.H. e AZEVEDO, J.C. (orgs.), *Paixão de Aprender II*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- GUARINELLO, Norberto L. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- .HAGUETTE, André. A sociedade, o Estado o sistema nacional de educação no projeto de Lei de Diretrizes e Bases. In: VELLOSO, Jacques et ali. *Estado e Educação*. Coletânea CBE. Campinas: Papyrus; São Paulo: Ande/Anped, 1992.

- MADEIRA, Margot C. Representações sociais e decisões: breves comentários. In: *Revista Educação em Questão*. Natal, v. 8, n.1, p. 69-83, jan./jun. 1998.
- MAYO, Elton. *The human problems of an industrial civilization*. Nova York: McMillan Book Company, 1933.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação*. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.
- MOUSQUER, Maria Elizabeth, PEREIRA, Sueli Menezes, HUBER, Fernanda. Gestão Escolar numa perspectiva democrática. In: *Qualidade e gestão da escola básica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, P. 37-66. (Cadernos CEDAE, 4).