

## A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UNIDADES ESCOLARES E O NOVO TEMPO PARA O CAPITAL

*THE CONSTRUCTION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN SCHOOL UNITS AND A NEW ERA FOR CAPITAL*

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos<sup>1</sup>

Universidade Federal do Pará

**RESUMO:** As análises desenvolvidas neste artigo são derivadas das pesquisas desenvolvidas pelo Grupo Observe no âmbito do projeto *Observatório de Gestão democrática da educação – Observe* no período 1996 até 2009. Enfocaremos o processo de construção da gestão democrática em escolas públicas de Belém – PA, analisando as políticas e práticas dos elementos constitutivos da gestão via instrumentos de formação política e participação, quais sejam: conselhos escolares, eleições diretas para diretores e elaboração do projeto político-pedagógico. Tendo como referência a pesquisa empírica, as análises evidenciam importantes aspectos da complexa tarefa de democratização escolar, em suas múltiplas dimensões e ressalta as prementes necessidades de constituição de canais permanentes de controle social, entendido como a participação na tomada de decisão, no acompanhamento e na fiscalização das ações públicas.

**Palavras-chaves:** Gestão democrática; participação; controle social.

### THE CONSTRUCTION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN SCHOOL UNITS AND A NEW ERA FOR CAPITAL

**ABSTRACT:** The analysis developed in this article is derived from research conducted by the *Group Observe* in the period of 1996 to 2009 within the *Projeto Observatório de Gestão Democrática da Educação*. We focus on the process of building democratic management in public schools in Belem, PA, analyzing policies and practices of management constituent elements via tools of political formation and participation, namely: school boards, directors direct elections and elaboration of the political-teaching. Having as reference the empirical research, the analyzes demonstrate important aspects of the complex task of democratizing education in its multiple dimensions and highlights the urgent need for establishment of permanent channels of social control, understood as participation in decision making, monitoring and supervision of public actions.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba e Pós-doutoramento na Universidade de Aveiro em Portugal e na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. É professora da Universidade Federal do Pará atuando na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado. E-mail: [tefam@ufpa.br](mailto:tefam@ufpa.br)

**Keywords:** Democratic management, participation, social control

## LA CONSTRUCTION DE LA GESTION DEMOCRATIQUE DANS LES UNITES SCOLAIRES ET LA NOUVELLE ERE POUR LA CAPITALE

**RÉSUMÉN:** L'analyse développée dans cet article est tirée d'une enquête conduite par le *Grupo Observe* durant la période allant de 1996 à 2009 dans le projet *Projeto Observatório de Gestão Democrática da Educação*. Nous nous concentrerons sur le processus de construction de la gestion démocratique dans les écoles publiques de Belém -PA, l'analyse des politiques et des pratiques de gestion via les outils de formation et de participation politique, à savoir: les commissions scolaires, les élections des administrateurs directs et l'élaboration de la politique de l'enseignement. En partant de la recherche empirique susmentionnée, l'analyse démontre la complexité de la tâche de démocratisation de l'éducation dans ses multiples dimensions et souligne l'urgente nécessité de l'établissement de canaux de contrôle social, entendu comme participation à la prise de décision, le suivi et la supervision de l'action publique.

**Mots-clés:** gestion démocratique, participation, contrôle social.

### Introdução

**E**ste texto é resultante de estudos e pesquisas que vimos desenvolvendo no Observatório de Gestão democrática da educação – Observe no período 1996 até 2009, tendo como objeto central a democratização da gestão escolar.

No espaço deste, procuraremos expor resumidamente alguns pontos importantes para discussão, centrando no eixo da gestão, compreendida como uso racional de recursos para o alcance de determinados fins (PARO, 1991), portanto, ela tem um caráter instrumental, que pode servir para manutenção ou transformação de uma realidade.

Apresentaremos um recorte dos resultados de pesquisa predominantemente qualitativa, realizada pelo Grupo Observe (Observatório de gestão escolar democrática), em escolas públicas de Belém sobre a construção da gestão democrática, via instrumentos constitucionais, como: órgãos de formação política e participação, os conselhos escolares, eleições diretas para diretores e produção do projeto político-pedagógico, por parte da cada unidade escolar. Realizamos observação não participante e entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos membros dos Conselhos Escolares (diretores, professores, técnicos, funcionários administrativos e de apoio, alunos, pais

de alunos e comunidade externa) selecionados como fonte da amostra, por congregarem representantes de todas as categorias existentes nas unidades.

Os principais indicadores da pesquisa referentes aos sujeitos representantes nos Conselhos Escolares foram: grau de satisfação, importância atribuída ao Conselho Escolar e percepção sobre as mudanças ocorridas na escola, na construção da democracia, buscando avaliar as consequências e potencialidades da participação dos sujeitos escolares, suas atuações como partícipes do processo decisório da escola. Como questões-norteadoras, destacamos: O que mudou em termos de participação dos sujeitos escolares nas relações de poder na escola com a constituição dos Conselhos Escolares? Como estes funcionam na direção da democratização da gestão? As categorias utilizadas como pano de fundo para a análise foram: democracia, participação, autonomia, descentralização, qualidade social, dentre outras.

### **O advento da “gestão democrática”**

Nos anos oitenta, a atmosfera democrática que invadiu o Brasil trouxe ao cenário de luta a incorporação de novas pautas de discussão das forças de oposição ao regime autoritário instalado desde 1964, como a questão da importância da sociedade civil para superação da ordem vigente. A concepção de sociedade civil organizada era bastante abrangente, englobando tudo que não era do Estado, considerando desde forças políticas, movimentos eclesiais de base, passando pelas organizações sindicais combativas até instituições de empresários mais progressistas que se opunham ao regime autoritário. Todos como atores essenciais na volta à democracia. Na verdade, a sociedade civil significava resistência à ditadura.

Como um marco neste processo, especificamente na educação, tivemos a inserção de princípios democráticos na Constituição Federal de 1988, como: gestão democrática do ensino público na forma da Lei (que para nós deve abranger desde os órgãos do Sistema até as escolas públicas), mas que apesar de representar algum avanço, ainda ficou muito amplo, quando os legisladores acrescentaram a expressão: na forma da lei, porque desse modo fica a decisão do que significa gestão democrática, a critério dos Sistemas de Ensino, porque dependendo do que esses entendem por democracia, podemos ter até retrocessos. Outros princípios são: autonomia, participação, produção do projeto político-pedagógico em cada escola, criação de colegiados de controle, na sociedade e na Escola, por meio dos Conselhos gestores, conselhos escolares e outros, constituídos por representantes de todas as categorias profissionais nela existentes.

Antes de começarmos a relatar e analisar os resultados das pesquisas, consideramos necessário delimitar a noção de democracia assumida neste trabalho, por entendermos que o

conceito é controvertido, sempre decorrente de posições teóricas e contextos históricos específicos. Assim, muitas são as formas assumidas em diferentes espaços, além do que ser democrata virou uma virtude, uma qualidade importante nas sociedades modernas. Daí grande parte dos dirigentes fazerem questão de auto-intitularem-se de democratas, e isso se verificou em nosso pequeno espaço de pesquisa, nas escolas públicas de Belém, em que as falas dos diretores escolares podem comprovar tal afirmativa.

A construção de um processo democrático no Estado burguês moderno, na perspectiva acima expressa envolve uma regulação representada por instituições criadas para tal fim: dirigentes escolhidos por meio de eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, acesso a informações diversificadas, autonomia para associações e cidadania, dentre outros, É um processo que não se esgota e sua importância se dá exatamente por essa incompletude e incerteza que ela gera, pois sob seu manto sempre haverá possibilidade para mudanças.

Para definir uma noção de democracia, apropriamo-nos da discussão apresentada por Robert Dahl (2010) para dizer que a democracia é mais que um processo de governar, pois engloba um sistema de direitos, como parte intrínseca de sua essência. Tais direitos são expressos num conjunto de dispositivos institucionais regulamentadores, sem os quais a democratização dificilmente poderia acontecer. Entretanto, os direitos sociais não se referem somente a essas garantias prescritas em leis, normas e instituições, vão para, além disso, situando-se na construção de uma nova sociabilidade, que se assenta no reconhecimento do outro, como sujeito de direitos e responsabilidades. Tal cidadania se exprime em manifestações expressas, em filiação a partidos políticos, engajamento em movimentos sociais, em passeatas, atos públicos, dentre outros.

Para os ideólogos do liberalismo, bastava a igualdade no plano jurídico e a liberdade econômica (o mercado livre) que os homens viveriam melhor em felicidade. Entretanto, com a evolução do capitalismo se pode ver que isto não era uma realidade. Konder (1980) evidencia que os democratas se insurgiram contra a mistificação liberal, porque só a igualdade abstrata da lei não conduz à igualdade, por que:

era preciso criar condições práticas, materiais, concretas, para assegurar aos homens uma vida decente e a efetiva possibilidade deles serem livre. A grande questão então é como conciliar direitos de cidadania com a lógica e ferocidade do mercado? (KONDER, 1980, p. 12).

Desse modo, os regimes liberais foram obrigados a encampar direitos democráticos ao longo de sua história, sobretudo após a criação dos sistemas socialistas, com o intuito de evitar que esses ideais socializantes se alastrassem e tivessem capilaridade, daí a denominação de

regimes liberais-democráticos que se tem hoje no mundo inteiro, como produto originário de lutas democráticas.

A democracia não deve ser considerada apenas como um valor universal, em que bastam as eleições diretas livres, para que automaticamente, as relações se transformem. Para Coutinho (op. cit. p. 17): [...] “o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política”. Completaríamos dizendo que só com essa socialização pode-se construir a cidadania ativa como um estado de direitos.

No Brasil (1964-1983), os segmentos organizados que se contrapunham à ditadura lutavam pelas eleições diretas como se isso bastasse para se ter democracia, esta entendida como oposição à ditadura, mas hoje temos clareza que elas não bastam, representando um passo importante no processo de democratização que

só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder de Estado [...] (COUTINHO, 1980, p.17).

Portanto, um dos grandes óbices para o exercício democrático desde seu início no Brasil, talvez, seja a fraqueza da sociedade civil (que congrega os sindicatos, as organizações profissionais, as entidades religiosas, associações de bairro, clubes, imprensa) em relação a um Estado forte, do ponto de vista da classe que detém o poder, desde a colonização portuguesa, porque o povo sempre foi excluído das decisões, realidade que vem paulatina e crescentemente sendo modificada, no Brasil. É toda uma tradição antidemocrática.

Os movimentos sociais organizados, as redes computacionais interativas e outras instituições sociais e políticas vêm construindo novas relações entre o Estado e mercado, contribuindo assim para consolidar o processo democrático, numa perspectiva representativa, que a meu ver é uma possibilidade neste Estado capitalista. São importantes avanços que estão se forjando, ainda que persistam algumas práticas patrimonialistas, clientelísticas e de compadrio na conformação e administração do Estado brasileiro, que se alastram pelas instituições, chegando até a Escola pública.

Para que a democratização da gestão educacional se materialize na prática das nossas escolas, neste tipo de sociedade capitalista existente, conforme já assinalamos, há necessidade de um conjunto de elementos regulamentares, um sistema composto de normas e regras escritas específicas, uma estrutura organizacional, disciplina, um determinado desenho de instalações físicas, a marcação definida de tempos, dentre outros que constituem um marco regulatório, que

poderá permitir igualdade de condições, porque no capitalismo, temos necessidade de institucionalização formal das políticas para assegurar os direitos de todos, porque a voracidade do capital não perdoa, para quem o foco é o lucro crescente, ainda que hoje alguns empresários mais progressistas, como Emílio Odebrecht tenham um discurso, com preocupação social, em nome de um desenvolvimento sustentável, centrado no tripé pessoas, planeta e lucro: “Trata-se de três dimensões – social, ambiental e econômica que devem balizar a atuação de uma empresa para que exerça seu papel com responsabilidade e mereça a estima da sociedade” (ODEBRECHT, 2009, p. 9). Particularmente, em suas empresas afirma incluir mais as dimensões culturais e política (esta última por meio das parcerias com o Estado, no apoio às políticas públicas).

Esse novo discurso surge como uma necessidade do próprio capital e tem a ver com o movimento capitalista pós-crise e reunião da Cúpula do G20, em Londres de abril de 2009, em que foi defendido um novo consenso, este constituído por “Princípios e Valores”, ancorados no livre-mercado, no desenvolvimento sustentável com regulação de uma entidade forte, que, apesar de ainda não ter sido revelado do que se trata, tudo indica que tal organismo não seja o Estado, porque este último só se torna indispensável para o capital, pelos menos, em termos de visibilidade, nos momentos de crises sistêmicas e estruturais, para socorrê-los, como aconteceu mais recentemente em 2008, que o Estado brasileiro socorreu os Bancos com vultosos recursos.

Na escola brasileira, como instituição social tradicional e conservadora, construir a democracia no sentido por nós proposto, é uma árdua e complexa tarefa, haja vista toda sua estrutura, organização e funcionamento encontrarem-se assentados em bases autoritárias, centralizadoras, patrimonialistas e personalísticas que criam barreiras quase intransponíveis para educandos e educadores dialogarem, interagirem e avançarem em direção ao novo. Tal perfil não é uma particularidade das instituições escolares (nelas se torna mais perverso por ter como fim maior formar, transmitir uma cultura) resultante de tradição com fortes raízes na sociedade política e nos interesses hegemônicos no País. O Estado brasileiro tem tal configuração decorrente da própria forma como o capital aqui se desenvolveu (SANTOS 2008). Deriva de tal contexto, a necessidade de redirecionarem-se as formas de condução da formação de crianças e jovens e, ao mesmo tempo, construir-se canais permanentes de controle social, aqui entendido como a participação na tomada de decisão, no acompanhamento e na fiscalização das ações públicas.

Sabemos que neste País dos privilégios, de imensas desigualdades sociais é difícil ou quase impossível se construir formas democráticas de controle social, dado esses traços indicados que

nos acompanham desde a colonização portuguesa. Ainda se vive dentro de um Estado patrimonialista, onde não há distinção clara entre o público e o privado, havendo por assim dizer uma relação de promiscuidade, onde o privado tem muito de público e vice-versa, as fronteiras, se existem, são muito tênues para se distinguir os limites entre eles, onde o poder pessoal é soberano, o público é tratado como propriedade privada, como bem expressa Faoro, 2001, daí derivada a impermeabilidade do Estado à participação popular, mesmo nos limites da democracia representativa.

Para Max Weber (2004, p. 255), neste tipo de dominação patrimonialista “o cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas objetivas”.

Para falarmos na participação social, particularmente, na educação brasileira buscamos a Constituição Federal do Brasil de 1988 que trouxe alguns avanços para democratização da sociedade, como os colegiados multipartites, um dos principais canais e espaços organizados de participação da sociedade no controle social, que fazem a articulação entre governo e sociedade: Conselho de Alimentação Escolar; Conselho Escolar; Conselho do Programa de Garantia de Renda Mínima; Conselho de Acompanhamento e Controle Social e outros. Foi uma importante conquista para o exercício e alargamento da cidadania.

Tais Colegiados encontram sua origem nos antigos conselhos de fábrica, nos movimentos auto-gestionários socializantes do século XX da Rússia, Itália, Alemanha, que expressavam uma gestão democrática e popular exercida pelos próprios trabalhadores e, neste caso, alguns Conselhos brasileiros, como os Escolares ou de Classe só são formados pelo pessoal ligado àquela unidade escolar específica e, assim se aproximam *mutatis mutandis* da experiência socialista. Enquanto outros têm um formato, uma diferenciação na sua estrutura e composição, pois enquanto os Conselhos de Fábrica situavam o poder de decisão nas diferentes corporações que os constituíam, os Conselhos gestores brasileiros tem uma composição diversificada com componentes de diferentes segmentos da sociedade civil organizada. Foram estes criados em nome do bem-comum, da diversidade, da pluralidade.

Estes colegiados são instalados pelo Estado no Brasil, em um período de intensa luta e movimentação por mais direitos sociais, como espaços importantes de representação da sociedade, com constituição multipartites, influenciado por uma atmosfera internacional de (des) regulamentação econômica, num momento em que o Estado passa por uma nova conformação, num definhamento em relação às políticas sociais públicas, nos países de capitalismo avançado, que já vinham diminuindo a sua atuação interventiva, em termos de garantidor de benefícios

sociais. Isto foi ignorado ou encoberto pela classe política, que precisava se consolidar no poder, até o início dos anos de 1990, quando começaram a falar em crise de governabilidade (condições de exercício do governo).

### **A experiência da “gestão democrática” em escolas públicas de Belém**

Em pesquisas realizadas, de 1996 a 2006, sobre a construção da gestão democrática de 55 escolas públicas do ensino fundamental e médio de Belém no estado do Pará, chegamos à conclusão de que as medidas de democratização adotadas nas escolas: eleições diretas, criação de Conselhos Escolares, formulação e implementação do projeto político-pedagógico tiveram pouca repercussão na mudança de relações de poder no seu interior, embora em 100% das escolas públicas participantes da amostra existam Conselhos Escolares: em 30% delas existem órgãos de estudantes; em 20% há associações de pais e mestres, funcionando.

Do conjunto das análises das entrevistas e das observações efetuadas, inferimos que os Colegiados Escolares estão servindo de unidade executora financeira e, local onde se levam problemas tópicos de indisciplina de alunos e, eventualmente, de algum professor para discussão, cujas reuniões não têm regularidade, nem pautas distribuídas com antecedência e nelas, a participação ainda é limitada quase à presidência e a professores. Tais problemas decorrem, a nosso ver, de inúmeros fatores, que vão desde problemas materiais, institucionais, político-sociais e até econômicos, dentre os quais se destacam: i) a forma como foram criados tais colegiados pelo Sistema de Ensino, a partir de exigência legal para credenciá-los ao recebimento de recursos financeiros do governo federal; ii) do ponto de vista material e institucional pode-se dizer que as condições de funcionamento, de cerca de 80% de nossas unidades escolares, ainda não oferecem condições adequadas para um trabalho coletivo.

A própria organização hierárquica, a estrutura curricular, as formas de gestão ainda centralizada, a precariedade das instalações físicas, a ausência de bibliotecas equipadas, os colegiados escolares ainda não estão atuando na direção de fórum de discussão, tomada de decisão coletiva e capacitação política permanente, restringindo-se a órgão burocrático que junta algumas pessoas, que até dão opiniões, e às vezes até apresentam alguma proposta, mas não realizam um trabalho coletivo, produtivo e consequente no sentido de nortear as ações escolares, em direção ao crescimento coletivo e efetiva melhoria da qualidade do ensino, nelas oferecido.



Observamos também que 100% das escolas da amostra permanecem com uma organização vertical, na qual a direção aparece como o órgão máximo, que estabelece as prioridades escolares e as encaminham. Seus dirigentes ainda dão indícios de praticar uma gestão predominantemente centralizada e personalística, na base de suas experiências acumuladas, sem um planejamento contínuo; nem definição de objetivos e metas a serem perseguidos, sem um cuidado com a eficiência (no sentido de boa qualidade) do trabalho escolar, a partir de um planejamento coletivo.

Consideramos importante esclarecer que, apesar dessa linguagem econômica aqui utilizada, pertencente ao mercado, por absoluta falta de outras expressões que pudessem indicar o sentido por nós proposto, preocupamo-nos com o processo de construção de novas relações de poder, na formação dos alunos e, também dos professores, já que a educação se dá por meio de interatividade. Tal processo exige intencionalidade em alguma direção definida, não podendo se dar ao acaso, na base do improviso, daí a necessidade de planejamento, como antecipação do futuro, daquilo que se pretende atingir, de forma organizada.

Vale ressaltar que defendemos uma educação que permita uma formação integral, como Marx & Engels (1983 p. 60) compreendem a educação como uma combinação que envolve:

- 1). Educação intelectual; 2) Educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares e 3) Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico, de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais.

Seria uma escola unitária que ligasse a parte intelectual e o trabalho produtivo, possibilitando assim a relação entre trabalho e educação na formação de homens em todas suas potencialidades, no sentido da *omnilateralidade*. Mesmo compreendendo que Marx & Engels se reportaram a uma sociedade que não mais existe, reafirmamos esta escola para todos, que seja intelectual, física e tecnológica – teórica e prática – é a escola integral. Este é um horizonte, uma utopia plausível!

Após esta digressão, voltamos à discussão, para dizer que os Conselhos Escolares, de cerca de 80% das escolas da amostra, estão desenvolvendo um trabalho voltado para questões esporádicas e eventuais das escolas, especialmente aquelas ligadas à chegada das verbas dos programas descentralizados federais, como o Plano de Desenvolvimento da Escola e Programa Dinheiro Direto na Escola e outros. É uma atuação operacional, tarefaira, esvaziando assim seu papel político de definidor da vida da escola.

Quanto aos condicionantes econômicos já reportados, quando evidenciamos as vozes dos professores criticando os baixos rendimentos e a necessidade da busca de outras fontes de renda para conseguir uma vida melhor; percebemos uma visão negativa por parte dos professores sobre as possibilidades de mudanças, a partir de suas participações mais qualificadas nas decisões escolares. Registramos abaixo depoimentos significativos a esse respeito:

Não penso que vá adiantar eu me sacrificar ficando na escola para reuniões porque quem decide mesmo é a diretora (Professor).

Falam tanto em participação e não vejo nada acontecer, mudam as coisas de uma hora para outra, sem nos dar condições de amadurecer e vão implantando (Professor).

[...] professora, até hoje, me diga, o que veio de bom para nós professores por parte do governo (Professora)?

É uma realidade escolar que serve, talvez, para sustentar uma concepção de participação despolitizada que perpassa tais discursos, entendida como colaboração, como contribuição na operacionalização das políticas, ou seja, não há distribuição de poder, mas uma participação apenas operacional, de tarefeiro, de parceiro-ocasional, como se não houvesse possibilidades de rompimento:

A esse respeito, o que se observa é que o discurso da participação quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcada por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução (PARO, 1997, p. 50).

Um dado recorrente nas falas de diretores, professores, técnicos e funcionários foi sobre a questão do papel dos representantes da comunidade externa e pais de alunos nos conselhos escolares, quando exercem funções de tesoureiro, secretário ou do conselho fiscal, alegando eles, que tais atores não têm como ser cobrados pelas escolas sobre suas atividades nesses *fori* coletivos, exatamente por não terem vínculo formal com as escolas. Diziam eles: *se nós que temos vínculo fica difícil, imagine quem não o tem! Acaba ficando tudo para quem está mais presente na Escola!*

Os diretores, muitas das vezes, ficam em situações difíceis e até constrangedoras, segundo eles, porque embora os Conselhos Escolares sejam entidades jurídicas, quem responde por tudo que ocorre nas escolas são seus diretores. Isso sabemos, que ainda é uma realidade nas escolas públicas de Belém. Pensamos que os representantes sem vínculo funcional podem ser responsabilizados por seus atos, jurídica e civilmente, mas cobrar atuação é difícil, mesmo.

Quanto às mudanças ocorridas, a partir da criação dos conselhos escolares: os sujeitos da pesquisa (que são representantes das categorias no CE) se manifestaram de forma variada sobre a

possibilidade de ter havido mudanças nas escolas, cada um trazendo para si os avanços ocorridos, e, especialmente os diretores escolares, segundo os quais estão havendo maior comunicação sobre o que ocorre na escola, por meio de murais, avisos colocados em locais com boa visibilidade, contatos na sala dos professores, mas que esses nem assim têm demonstrado interesse em participar, nem tampouco nas questões tratadas, porque, segundo os entrevistados, *por não terem consciência de seus papéis na escola*. Ou seja, cada um joga para o outro a responsabilidade pela não participação e problemas que afetam a vida escolar. Segundo os professores, as dificuldades são de toda ordem para concretizá-las, inclusive pela correria enfrentada por eles, para dar conta do trabalho concomitante em outras unidades, para elevar seus rendimentos, num processo de intensificação de suas atividades.

No diz respeito à comunicação: Percebeu-se, nas falas dos entrevistados, um esforço para que se socializassem melhor as atividades desenvolvidas pelas escolas, por meio de murais e reuniões específicas,

Estamos cientes da importância da participação dos atores educacionais na escola, mas é um problema bastante complexo para qualquer pesquisador tentar examinar tal participação que pode ter diferentes significados e funções. Além disso, essa é vista por muitos educadores e pelo próprio Estado como a grande redenção da escola pública. Aliás, isso é bem antigo, porque até na ditadura se falava em participação comunitária, entendida como consulta individual, o que não garante a participação. Pessoas presentes numa reunião não significa que poderão participar das decisões, a despeito de que isso poderia ajudar a construir novas relações, talvez pela força do aprendizado, pensamos. Aqui, podemos remeter à discussão feita por Cortella & Ribeiro (2010) sobre o descaso com a política, instrumento fundamental para a convivência coletiva, sem o que as pessoas se idiotizam (no sentido de só perceberem a si próprio). Representa o diálogo com o outro, respeito aos contrários e não a tolerância, apenas, como alguns multiculturalistas americanos defendem.

As pessoas não participam, porque talvez tenham uma noção equivocada do que significa **política**, restringido-a a política partidária, pelo que aquelas observam no cotidiano brasileiro, ou seja, conhecem uma forma de fazer política e não conseguem perceber sua extensão na vida em sociedade, como uma necessidade de participação, de diálogo, como algo essencial para a vida em sociedade, como a que vivemos. Precisamos considerar também na perspectiva de Lima (2001) que a não-participação é uma manifestação para expressar algo, como uma opção, embora a participação não seja um valor em si mesma, vai depender de quem e em que condições se participa. Mas, o fato é que sem participação não há avanços da cidadania.

A política seria uma forma de decifrar os meandros da administração do Estado, suas determinações mais amplas, na busca de poder intervir afirmativamente nas ações públicas e assim, até ter condições de construir novas relações, o que significaria dizer, mais luta pela ampliação dos direitos de cidadania, sem medida, como processo.

Podemos dizer, que provavelmente só teremos um alargamento da participação dos cidadãos, na exata medida da universalização de uma educação de qualidade e trabalho para todos e, a construção de uma gestão democrática da educação também passa pela formulação de políticas educacionais antecipatórias, consistentes e consequentes, a partir dos interesses de seus possíveis usuários e de prospecção da realidade. A garantia de que tais políticas serão executadas com o auxílio da sociedade e controle social permanente, de forma pública, transparente e ética (SANTOS, 2009).

As eleições diretas na rede estadual, pelo menos como política mais geral do Sistema, não se concretizaram até o final da pesquisa (2009), objetivamente, porque quem escolhe o gestor é a Secretaria de Educação, a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar, isto quando acontecem eleições por meio dos Conselhos Escolares, porque em cerca de 80% delas o provimento do cargo de diretor se deu por meio de indicação política. Apesar de todos os esforços e lutas dos segmentos organizados da educação, somente em 2010, a realidade teve alguma alteração, porque na maioria das escolas públicas estaduais já se organizou processo eletivo de escolha de diretores escolares, encaminhado pela Secretaria Estadual de Educação. Enquanto que na rede municipal a experiência de eleições diretas, iniciada no governo do PT não se consolidou, porque nas escolas da amostra, apenas 2 passaram pelo processo eletivo, à época da pesquisa.

Em cerca de 80% das escolas investigadas ainda não existe projeto político-pedagógico construído coletivamente e devidamente encaminhado. Na rede municipal, houve eleições diretas no período de 1997 a 2004, no governo do Prefeito Edmilson Rodrigues do PT, em que as escolas municipais experimentaram um novo Projeto Político denominado Escola Cabana, que não teve continuidade nas gestões posteriores.

Todas as escolas da amostra possuem Regimentos Internos. Existe 1 Regimento para a rede estadual e outro para a municipal, que são seguidos pelas escolas. Até o final da pesquisa nem rede estadual, nem a municipal dispunham de um Plano de Cargos, Carreira e Salários para seus trabalhadores, implantado; 60% dos professores já possuem cursos de pós-graduação *lato-sensu* e alguns até com mestrado e doutorado e isso pode rebater de alguma forma no

desempenho da escola, a considerar-se nossas observações e os resultados das análises das entrevistas: 50% deles estão na faixa etária de 31 a 40 anos; 50% na faixa de 41 a 50 anos.

No cruzamento dos dados coletados, pudemos verificar que as escolas, cuja gestão apresenta fortes indícios de gestão democrática, no sentido de maior participação da comunidade escolar nas decisões, seus dirigentes possuem uma formação continuada em cursos de pós-graduação até *strictu-sensu* e estão numa faixa etária menor (de 31 a 40 anos), excetuando-se um diretor de mais de cinquenta anos, que já está à frente de uma escola de periferia, há mais de 10 anos, com sucessivas reeleições.

No que se refere à metodologia de trabalho dos diretores e professores: Há também poucos pontos em comuns a serem ressaltados, No caso do diretor, uns trabalham de forma mais coletiva efetivamente, onde as decisões são discutidas com o corpo escolar, enquanto outros, com alguma participação desse corpo escolar. No primeiro caso, enquadram-se duas escolas, sendo 1 estadual e 1 municipal, da amostra, cujos diretores foram eleitos. Também identificamos uma escola da rede estadual, cuja gestão se aproximava de um patamar democrático participativo, mas que tal processo foi interceptado por forças superiores do Sistema, após o processo eletivo de escolha do diretor pela comunidade escolar. Duas da rede municipal estão construindo relações democráticas. A maioria delas ainda tem um perfil mais tradicional, embora tenham Conselhos escolares em funcionamento, as decisões ainda recaem na figura do diretor. Parece que a experiência de democratização exercitada pela rede municipal na gestão do PT, não conseguiu se consolidar, uma vez que logo em seguida, na nova gestão houve uma quebra em algo que vinha sendo construído.

Os professores, por sua vez, utilizam poucos recursos pedagógicos, prevalecendo aulas expositivas, trabalhos coletivos e, esporadicamente, alguma tarefa extraclasse. A maioria, quase 60% dos professores, reclamou da carência de recursos pedagógicos, de laboratórios, de bibliotecas, enfatizando as perversas condições de trabalho e de remunerações, embora os da rede municipal tenham reconhecido os avanços conseguidos, a partir de uma nova política educacional do Município, que não teve continuidade.

No que se refere à organização do corpo escolar: Os professores em sua maioria (60%) fazem parte de seus organismos de representação (Sindicatos). São ligados funcionalmente à Secretaria de Educação, sendo que alguns ainda não pertencem ao quadro permanente, sendo temporários, cuja situação é extremamente precária, tanto na rede estadual, como na municipal.

Quanto ao planejamento escolar: Em todas as escolas da amostra se faz planejamento anual, sendo que em apenas três as ações são contínuas, em função do projeto político-

pedagógico. A concepção continua predominantemente tradicional, como algo que se esgota em determinado momento, a partir da elaboração dos planos.

A relação das escolas com o Sistema de Ensino, segundo as entrevistas, ainda é de subordinação total, porque apenas duas aparentemente reinterpretem criticamente as determinações em função de decisões coletivas de seus segmentos representativos, segundo os depoimentos de diretores, professores e técnicos. A autonomia é só para resolver problemas rotineiros de funcionamento das escolas e para escolher livros didáticos, a merenda e onde gastar o dinheiro que vem para sua escola, que num quadro de carência acentuada serve para suprir as necessidades na manutenção.

A relação da direção com o corpo escolar ainda é problemática, pois em 100% das escolas detectaram-se questões de relacionamentos interpessoais, ainda que algumas já tenham feito cursos específicos para minimizar tal situação. Os diretores afirmaram fazer esforços para ampliar seus aliados, especialmente entre os professores e técnicos. A maioria abordou o problema de desunião e falta de apoio por parte dos professores. De outro lado, os professores reclamam sobre a postura autoritária de seus dirigentes.

Quanto à relação com a comunidade externa (pais dos alunos): Só em 20% das escolas há uma boa relação com a comunidade externa, a partir da participação dessa na vida da escola e não só nos eventos festivos. A maioria afirmou que os pais, em geral, só chegam até a escola para reclamar ou, se são convocados, para resolver uma situação-limite de seus filhos. A pesquisa revelou que a distância dos pais da escola pode ser resultante de toda uma concepção que os atores escolares têm acerca da participação e da falta de condições adequadas para o estímulo e mobilização à participação, além de questões mais estruturais, como a dificuldade dos pais ou responsáveis serem liberados de seus trabalhos para se deslocarem até as escolas.

Segundo os entrevistados, o acompanhamento pedagógico da escola, apesar do trabalho de alguns diretores e técnicos parece ser, ainda, é um nó-crítico nas escolas, onde existe pouco acompanhamento, sobretudo pela falta de pessoal para desenvolver o trabalho. O diretor (a) em geral não tem condições de monitorar o processo pedagógico, em função de uma rotina administrativa muito extensa e intensa.

Quanto ao grau de satisfação dos sujeitos da amostra: Variou bastante. Em 50% delas os diretores estão satisfeitos, ainda que critiquem a situação salarial e condições de trabalho. Cerca de 50% estão parcialmente satisfeitos, mas afirmam gostar do que fazem e 80% sonham em poder fazer melhor, com mais qualificação e melhores condições gerais de trabalho e maior participação da comunidade escolar e apoio do Sistema de Ensino. Carga horária semanal: Em

quase 100% delas as cargas horárias são elevadas. 200 h/mensais a 280 h/mensais, além de atuarem em outras unidades escolares ou funções fora da educação.

Vale destacar que, segundo a percepção dos sujeitos escolares participantes da amostra: poucas foram às mudanças ocorridas, a partir da criação e/ou implementações das políticas de democratização da gestão escolar. Dentre essas, evidenciam, por ordem de prioridades e por rede de ensino: 1) os equipamentos coletivos para uso didático/pedagógico, como: TV/ vídeo, microcomputadores, fitas de vídeo; 2) os cursos/treinamentos realizados com dinheiro do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e 3) Novos parâmetros curriculares nacionais- PCNs. Contraditoriamente, tais sujeitos fizeram severas críticas aos cursos realizados. As observações ajudaram a perceber que os trabalhadores dessas escolas passam por severas dificuldades, que vão desde péssimas instalações físicas até advindas de uma gestão centralizadora, com pouco diálogo com a administração.

Enfim, apesar de termos, hoje, conseguido alguns avanços no Brasil, por meio de uma burocracia profissionalizada moderna, ainda estamos envoltos numa atmosfera de mandonismo político, a partir de uma mentalidade tacanha e ultrapassada na administração pública, cuja lógica se sustenta na repartição de fatias do poder, em troca de favores e benefícios, em função do que cada um pode devolver. Isto também se reproduz nas relações educacionais.

### **Anotações a guisa de conclusão**

Os Conselhos Escolares em sua grande maioria ainda funcionam de forma precária, servindo muito mais para a resolução de problemas tópicos de indisciplina de alunos, problemas com professores ou alguma dificuldade vivida na escola e, prioritariamente, para definir a utilização dos recursos que chegam às escolas, sem periodicidade de reuniões, sem escolhas criteriosas e democráticas de seus conselheiros, com pouca participação da comunidade escolar, em síntese, com um perfil de unidade executora, com contornos meramente burocráticos.

Da forma como os Conselhos Escolares foram constituídos e implementados nas unidades educativas tem poucas possibilidades para contribuir para a democratização da gestão. Há necessidade de um trabalho permanente de formação de conselheiros, começando pelos alunos, com o incentivo à formação de grêmios escolares ou outros espaços de formação política e, outros instrumentos para fomentar a participação social. As decisões ainda estão centradas predominantemente no diretor (a) da escola o que acaba por inviabilizar o trabalho pedagógico de acompanhamento do desempenho escolar, a ser exercido pela direção

Entendemos que a escola exerce um papel importante na formação para a cidadania ativa, para participação, mas ela não é a única nem a principal. Existem outros espaços políticos tão importantes quanto à escola, como os movimentos organizados, os partidos políticos, o associativismo, as manifestações públicas, entre outras.

Quanto às eleições diretas, podemos afirmar que a experiência da rede municipal dos anos de 1997/2004 não se consolidou, pois não houve continuidade na administração municipal subsequente e, na estadual foi iniciado um processo institucionalizado de provimento do cargo de diretor somente 2010.

Deste modo, reafirmamos a importância dos colegiados escolares, das eleições diretas, da elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, da participação com autonomia nas tomadas de decisão, no processo de democratização das relações de poder, o que exige, dentro de outras coisas, uma gestão comprometida com um projeto político, que se dirija à promoção humana, à formação da cidadania efetiva, com qualidade social. Sabemos que isso representa uma construção lenta e gradual.

Entendemos que tal processo representa uma luta crescente que se não se restringe ao espaço escolar, embora este tenha um papel significativo, mas, num movimento mais amplo por condições mais civilizadas de vida, em direção a uma nova sociabilidade, em que o homem seja prioritário.

## Referências

BRASIL, Lei 9.324 de 20.12.1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional In

**Diário Oficial da União**, Ano CXXXXXIV, n.248, 23.12.1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF: Horizonte Editora Ltda, 1988.

CORTELLA, M.S.; RIBEIRO, R. J. **POLÍTICA: Para não ser idiota**. São Paulo: Papirus Editora, 2010, 1 edição.



COUTINHO, C. N.. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. FÁVERO, Osmar, SEMERARO, Giovanni. (orgs.) **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 11-39.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

KONDER, L.. **A democracia e os comunistas no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARX, K. & ENGELS, F. **Textos sobre Educação e Ensino**. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1983.

ODEBRECHT, E.. Pilares do sustentável. **Folha de S.Paulo**. São Paulo: 13 set 2009, Caderno 2, p. 9.

PARO, V. **O Conselho de Escola na democratização da gestão escolar**. Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. SP: Editora Ática, 1997.

PARO, V.. **Administração escolar: Introdução crítica**. SP: Cortez, 1991.

SANTOS, T. F. M. dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

\_\_\_\_\_. Conversas sobre gestão democrática da educação In: **A educação básica no Pará** ed. Belém: Governo do Pará, 2008, v.1, p. 1-131.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, v. 2.