

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
(Org.)



GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

© dos autores

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Revisão: Flávio Dotti

Capa, projeto gráfico e diagramação: Publicato Design Editorial

Imagem da capa: Luiz Abreu

G393 Gestão escolar democrática: concepções e vivências / organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

(Série Política e Gestão da Educação).

Inclui referências.

Inclui quadros

I. Educação. 2. Gestão escolar. 3. Educação - Gestão democrática. 4. Educação - Gestão - Base legal. 5. Gestão da educação - Democratização - Conselhos escolares - Brasil - Rio Grande do Sul - Porto Alegre. 6. Gestão democrática - Escola - Diretor. 7. Gestão democrática - Planejamento - Projetos. 8. Secretaria de educação. 9. Gestão financeira - Educação - Orçamento participativo. 10. Avaliação - Gestão democrática - Escola - Sistema de ensino. I. Luce, Maria Beatriz. II. Medeiros, Isabel Letícia Pedroso de. III. Título. IV. Série.

CDU 371.214(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 85-7025-862-3

CONSELHOS ESCOLARES E PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM PORTO ALEGRE

Neusa Chaves Batista

A gestão democrática da escola pública é um processo que começou a tomar a forma institucional-legal a partir da década de 1980, quando a sociedade civil organizada lutava pela (re)democratização do país. A questão da escola pública é retomada, nesse período, sob outros matizes: não se aceitava mais a perspectiva de que democratizar a escola era simplesmente garantir o acesso; reivindicava-se, além disso, a democratização das práticas pedagógicas, administrativas e de gestão financeira das escolas, com a garantia de permanência do educando no sistema escolar. Estas reivindicações eram (e são) entendidas como essenciais para a efetiva melhoria do ensino na escola pública. Um resultado deste movimento foi a aprovação do princípio de “gestão democrática do ensino público”, incluído no artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

Foi neste contexto específico que emergiu a questão de (re)definir os instrumentos de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Na legislação dos sistemas de ensino foram criadas duas possibilidades, que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores (as) pela comunidade escolar; outra relaciona-se à constituição de conselhos escolares deliberativos formados com representação de pais, alunos, professores, funcionários de escola e direção. A primeira opção proporcionaria à comunidade escolar a participação na escolha do dirigente da escola por meio do voto direto; porém, não uma participação efetiva no plano de administração pedagógica e de recursos da unidade escolar. Esta dimensão só seria alcançada pela segunda opção, os conselhos escolares.

O mandamento constitucional de gestão democrática, instituído em 1988, não garantia, no entanto, a eleição direta para diretores nem os conselhos escolares. A maioria das escolas, ao implementarem o conselho escolar, atribuíam-lhe a função apenas consultiva e, deste modo, pretendiam dar por atendida a nova regra de gestão escolar (Oliveira, 1994; Paixão, 1994).

Oito anos após a elaboração da ordem constitucional de gestão democrática do ensino público, a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996), no art. 14 – I, institui o conselho escolar

como instrumento de gestão democrática nas unidades escolares. Deste modo, a estrutura da escola pública, historicamente autocrática e resistente a uma gestão mais democrática, se vê “obrigada” a conviver com um conselho de escola deliberativo. Contudo, a regulamentação da eleição de diretores, já presente em algumas constituições estaduais (de 1989) e leis orgânicas municipais (de 1990), mais controversa, resta como possibilidade a ser estabelecida para cada sistema de ensino.

O objetivo deste breve ensaio é o de demonstrar alguns resultados e considerações mais significantes de pesquisa realizada sobre o tema gestão democrática e conselhos escolares, tendo como campo de estudo o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, no período de 1999 a 2002, pesquisa essa que foi mais extensivamente apresentada em dissertação de mestrado (Batista, 2002). Questionávamos se o conselho escolar, enquanto instrumento de gestão democrática, estava, efetivamente, promovendo a participação da comunidade escolar na tomada de decisões.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, de 1989 a 2004,¹ passou por um processo de mudança sóciopolítica e administrativa, via implementação de uma nova modalidade de gestão pública fortemente marcada pelo Orçamento Participativo,² implantado pela Administração Popular.³ Este novo plano de gestão pública propõe a despatrimonialização da administração das instituições públicas por meio da criação de espaços de aproximação entre governo e comunidade, via participação. No que tange à educação, investe em uma política educacional orientada pelo projeto político-pedagógico “Escola Cidadã” e para novos comportamentos institucionais que possibilitem a democratização da gestão escolar.

No município de Porto Alegre, a gestão democrática da escola pública é incorporada à Lei Orgânica Municipal de 1990 (seção VI, art. 177). Todavia, já no ano de 1985 uma lei municipal (Lei nº 5693) dava poderes ao Executivo para a

¹ Nas eleições municipais de 2004, a frente de partidos que representava a Administração Popular foi derrotada, sendo vitorioso o projeto representado por José Fogaça (PPS), que recém se inicia, não estando claro ainda (abril de 2005) o que será mantido da normativa de gestão pública implementada anteriormente, tanto em nível da cidade como no setor específico da educação.

² Modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

³ Designação da coligação de partidos de esquerda, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que em 1989 assumiu o governo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

criação de colegiados escolares compostos por professores, funcionários, alunos e pais e a eleição direta de diretores de escola. No que se refere aos colegiados, os mesmos eram bastante restritos em termos de participação e representação, não existindo paridade na votação entre os segmentos da comunidade escolar.⁴ No entanto, estas instâncias representaram um primeiro passo na democratização da gestão da escola pública, uma vez que, antes da Lei, não existiam conselhos com tão ampla representação da comunidade escolar e as direções eram indicadas apenas por critérios políticos.

É, porém, na década de 1990 que será delineado um contexto sóciopolítico e administrativo mais favorável à institucionalização da gestão democrática nas escolas do município de Porto Alegre.

Com o espírito de uma *administração popular* iniciaram-se reformas substanciais na gestão pública do município. Visavam estas, no dizer de seus protagonistas, a romper com a estrutura do Estado patrimonialista brasileiro, que gera uma administração pública viciada e ineficiente, do tipo clientelista, em que se trocam votos por recursos. O modelo de gestão pública, considerado tecnocrático e verticalizado, deveria ser vencido por um amplo e profundo processo participativo de tomada de decisões. Sob esta perspectiva, a sociedade civil de Porto Alegre foi chamada para a construção coletiva de políticas públicas, em todas as esferas de atuação da administração pública. Esta prática tinha como objetivo transformar o caráter privado do Estado (na esfera municipal) para um Estado público.

Neste sentido, o governo municipal dá início à formação de espaços públicos – não-estatais – de decisão, onde a população participa propondo demandas, induzindo as ações do Estado. Em decorrência, a sociedade passa a praticar maior fiscalização da aplicação de recursos públicos, viabilizando no município uma inversão de prioridades: mais investimentos em favor da população que reside nas regiões mais pobres do município. Este processo fica conhecido como Orçamento Participativo.

No intuito de definir um projeto educativo que se adequasse ao plano de governo da Administração Popular, foi dada ênfase à educação para a cidadania na rede municipal de ensino, tendo como marco de referência a Escola Cidadã,⁵ visando à participação

⁴ Nestes colegiados, os votos eram 90% de pessoal da escola e 10% dos pais e alunos. Hoje, 50% dos votos são do pessoal da escola e 50% dos pais e alunos.

⁵ A primeira versão do projeto Escola Cidadã foi elaborada por José Eustáquio Romão e Moacir Gadotti, no começo da década de 1990. O movimento que originou o projeto nasceu do inconformismo de educadores e intelectuais (militantes em favor da escola pública) com a deterioração do ensino público. Este movimento identifica-se com os movimentos educacionais progressistas e traz no seu bojo o desejo da renovação educacional e de práticas concretas para e pela cidadania. A configuração do movimento dá-se a partir do enfrentamento do discurso e da proposta "neoliberal" de educação ("mercoescola"), confrontando com esta uma concepção radicalmente democrática e participativa de ensino público.

da população, em especial da comunidade escolar, nas políticas educacionais, inclusive nas decisões sobre a expansão da rede municipal de escolas no Orçamento Participativo da cidade e em fóruns específicos para o debate pedagógico.

Por meio da implementação do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, procuraram dar conta da reivindicação histórica dos movimentos progressistas para a democratização da escola pública. Para tal, a proposta educacional do município teve como metas: o acesso total e irrestrito à escola pública, a permanência do educando no sistema de ensino e a melhoria da qualidade do ensino.

Com o objetivo de trazer para a escola pública mudanças que já estavam ocorrendo na administração do município, os gestores (Nilton Fischer e Sônia Pilla Vares⁶) da Smed/POA – Secretaria Municipal de Educação – dão início, em 1993, a uma proposta de reestruturação da rede municipal de ensino público. Esta proposta pretendia definir uma nova concepção de ensino e cultura escolar, por meio da construção do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, que começa a tomar forma após um conjunto de reuniões com as escolas e uma Constituinte Escolar.⁷ Durante dois anos de Constituinte Escolar, foram discutidas concepções de conhecimento, currículo, avaliação e normas de convivência, a partir da seguinte reflexão: “A escola que temos e a escola que queremos”.

Esta reflexão gerou, à época, um diagnóstico coletivo sobre a rede municipal de ensino que ressaltava a necessidade de profundas mudanças institucionais e no currículo escolar que superassem o caráter conservador e excludente da escola pública. As decisões tomadas no transcorrer deste processo vão se consolidar como diretrizes e princípios para a educação municipal, no Congresso Constituinte Escolar de 1995. Neste Congresso fica estabelecida a concepção de Escola Cidadã e sua implantação nas escolas da rede municipal de Porto Alegre.

Inicia-se então, em 1995, um processo de reestruturação curricular com o objetivo de superar a organização seriada da escola tradicional, através da criação de novos espaços e tempos de ensino. Esta reorganização do ensino teve como principais protagonistas a Secretária de Educação daquele período, Sônia Pilla Vares, e o Secretário-Adjunto, José Clóvis de Azevedo, que na gestão seguinte (1997-2000) assumiu como Secretário de Educação, dando continuidade ao trabalho.⁸

⁶ Por divergências internas, o Prof. Nilton Fischer é substituído, em outubro de 1993, pela professora Sônia Pilla Vares, que completa a gestão 01/1993-12/1996.

⁷ Participaram deste processo pais, alunos, funcionários de escola, professores, diretores e a Smed/POA.

⁸ A gestão seguinte (com os secretários Eliezer Pacheco e Sofia Cavedon) segue as teses básicas da Escola Cidadã, construídas a partir de 1993.

É neste cenário de mudanças que ocorre o II Congresso de Educação, no dia 17 de agosto de 1999. Este Congresso consolida na rede municipal de ensino público as visões progressistas de conhecimento, define os princípios educacionais da Escola Cidadã para toda a rede de escolas municipais de Porto Alegre e os eixos que orientarão a política educacional da Smed: a democratização do acesso, a democratização do conhecimento e a *democratização da gestão*.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA: O CONSELHO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO

O conselho escolar é o órgão instituído como instrumento de gestão democrática nas escolas públicas (Lei Federal nº 9394, de 1996), em todo o território nacional. Em Porto Alegre, a Lei Orgânica Municipal, de 1990 (art. 177, VI), e a Lei Municipal nº 292, de 1993, já regulamentavam o conselho escolar como sendo o órgão máximo de gestão das escolas municipais. O conselho escolar, nesta perspectiva, pode ser considerado, na atualidade, como o espaço político-institucional que traz à tona as “relações de poder” no âmbito da unidade escolar.

O estudo da atuação deste conselho foi realizado nas unidades escolares, a partir de dois aspectos fundamentais: (a) o contratual, ou seja, o da norma legal; e (b) o da prática, ou seja, da tomada de decisões.

Constatou-se que, nas escolas, a relação entre o contrato (regimento escolar) e a prática de tomada de decisões no conselho não está exatamente em sintonia. Os regimentos, elaborados pelos conselheiros (leia-se, aqui, professores e direção), contêm regras que demonstram claramente uma regulamentação formal da gestão democrática nas escolas. Todavia, no processo de tomada de decisões, estas regras não são seguidas em sua totalidade, permanecendo, no encaminhamento de muitos temas, as regras autoritárias que sempre caracterizaram a gestão da escola pública.

Os conselhos das escolas analisadas não discutem temas de natureza pedagógica (uma das atribuições contratuais do colegiado). Outro aspecto a ser salientado é o fato de que, pelo menos nessas escolas, os conselhos escolares tendem a constituir-se, principalmente, em instâncias de recursos.

Nesse sentido, é importante lembrar que, ainda hoje, na maioria das escolas públicas do país, o único espaço de apelação ou reclamação da comunidade dentro da unidade escolar ainda é a direção da escola, o que expõe a comunidade escolar a uma tomada de decisão “pessoal” do diretor. Por isso, a existência de uma instância de apelação ou reclamação colegiada já rompe com

esta organização, ao destituir o poder monocrático do diretor, pelo menos nas decisões que chegam a ter natureza recursal.

O estudo dos conselhos aponta ainda que nem todos os segmentos da comunidade escolar estão participando efetivamente na tomada de decisões. Pais, mães, alunos e funcionários não tomam parte no processo de decisão em todos os temas discutidos no espaço do conselho escolar. Em alguns casos, eles apenas “assinam” as atas concordando com uma tomada de decisão da qual não participaram.⁹ Pode-se dizer que, nos temas que tratam especificamente da administração da escola, existe uma “divisão de poder” apenas entre direção e professores.

No entanto, a análise dos conselhos escolares demonstrou que a implantação da gestão democrática é bem mais complexa do que partilhar o poder de decisão. Este fato pode ser constatado por meio das muitas contradições existentes entre os segmentos da comunidade escolar e, ainda, entre as características próprias de cada unidade escolar.

Assim, se levarmos em conta que uma representação social só se completa quando o grupo incorpora uma regra igual para todos (Weber, 1982), pode-se dizer que as regras que regem a gestão democrática, nas escolas estudadas, ainda não estão devidamente incorporadas pelos conselheiros, tanto por aqueles que fazem parte do quadro de cargos permanentes na escola quanto por aqueles que efetivamente representam a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo, que teve como tema central a gestão democrática da escola pública, focando como seu instrumento os conselhos escolares, é possível dizer que a ordem legal normativa do município de Porto Alegre e das escolas analisadas insere este colegiado como um dos mais importantes elementos de sua organização.

Para compreendê-lo, um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à dimensão burocrática do conselho escolar, isto é, à sua condição de órgão de gestão reconhecido na hierarquia administrativa das leis municipais e dos regimentos das escolas. Este aspecto permite que todos os segmentos da comunidade escolar possam participar na organização burocrática da escola e, com isso, que se qualifiquem para a gestão na mesma ou em outras organizações.

⁹ É importante ressaltar que, em muitos temas discutidos em conselho, estes segmentos concordam que devam ser a direção e os professores quem toma a decisão. Isto reforça a idéia de que a comunidade escolar ainda não incorporou a prática da participação ampla na tomada de decisões.

Um segundo aspecto relaciona-se à dimensão política do conselho escolar, ou seja, este é uma instância de participação e representação dos interesses de todos os segmentos da comunidade escolar. Esta dimensão do conselho o constitui como um espaço político-institucional que implanta no plano intra-escolar a responsabilidade com o projeto político-administrativo e pedagógico da unidade escolar. Esta característica recupera o caráter político da educação pública, através da participação da comunidade escolar no enfrentamento real de questões relacionadas à escola e na construção da sua identidade político-institucional.

No entanto, é preciso reconhecer que, apesar da existência de um contexto legal e institucional democratizante, a análise da prática da gestão democrática no espaço do conselho escolar revela uma dificuldade explícita quanto ao efetivo despojamento do poder monocrático na gestão das unidades escolares. Nestas escolas, nem todos os segmentos que compõem o conselho escolar estão deliberando sobre todas as decisões.

Contudo, ainda que tenhamos identificado nas escolas estudadas traços de gestão autoritária, é preciso lembrar que a gestão democrática, no estágio em que se encontra, já é um avanço no processo histórico de democratização da escola pública. As escolas públicas, ainda arraigadas a práticas de origem patrimonialista, passam a ter que conviver com um conselho escolar que traz para a gestão da escola vozes diferentes e discordantes, que “assustam” a direção e professores, habituados que estavam a serem as únicas vozes na discussão dos assuntos escolares.

Finalmente, pode-se dizer que a gestão democrática da escola pública é um processo em construção, que alcança seu objetivo na medida em que, principalmente, os pais, alunos e funcionários vão se apropriando dos problemas educacionais e adquirem conhecimento da organização política e burocrática da unidade escolar, da administração pública em geral e do conjunto das organizações contemporâneas.

A gestão democrática, tendo como instrumento o conselho escolar, carrega em si o germe da transformação das práticas escolares, já que propõe a gestão colegiada por meio da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na resolução das questões da escola. Trata-se de um processo que procura romper radicalmente com os mecanismos e armadilhas da dominação patrimonial na escola, dominação esta com origem reconhecida no campo do Estado. Por este motivo, é preciso reconhecer que, nesses anos, desde o reconhecimento constitucional do princípio de gestão democrática do ensino público, já se avançou bastante e há muito a realizar.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Neusa Chaves (2002). *Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. UFRGS/PPGS.

OLIVEIRA, Cleiton (1994). *Algumas considerações sobre a descentralização do ensino*. Revista Brasileira de Administração da Educação. Brasília: 10(1):65-72.

PAIXÃO, Regina (1994). O colegiado escolar como instrumento da gestão participativa: a vivência de Mato Grosso do Sul. In: XAVIER, Antonio Carlos da R. et alli (orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*: IPEA.

WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H.H e MILLS, Wright (orgs.). In: *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Documentos oficiais consultados

LEI FEDERAL Nº 9394. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Ministério da Educação, 20 de dezembro de 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1995). *Regimento Interno, critérios gerais técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Coordenação de comunicação social, caderno/agosto.

RIO GRANDE DO SUL, *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre* (atualização). Porto Alegre - CORAG.: Assessoria de Publicações Técnicas, 1990.

SMED/POA (1995) *Cadernos Pedagógicos nº 4*. Congresso Constituinte-Eixos temáticos, abril.

_____. (1995). *Revista Paixão de Aprender nº 9*. Escola Cidadã: construindo sua identidade, dezembro.

_____. (1995). *Regimento Escolar*: Documento de Referência para a Escola Cidadã.

_____. (1999). *Cadernos Pedagógicos, nº 9*. Ciclos de Formação - Proposta Político-Pedagógica da escola cidadã. ROCHA, Sílvio (org.). Abril.

_____. (2000). *Cadernos Pedagógicos, nº 21*. II Congresso Municipal de Educação: teses e diretrizes

Leituras adicionais

AZEVEDO, José Clóvis de (2000). *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias*. Petrópolis, RJ: Vozes.

GOHN, Maria da Glória Marcondes (1994). *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época)

HORN, Carlos Henrique (org.) (1994). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.

LENZI, Carmen Sílvia et alli (1995). *Democratização da gestão escolar: o desafio do Conselho Escolar*. In: *Estudos Leopoldenses*. Universidade do Rio dos Sinos/Unisinos, 31(143):23-35.