

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ESPECIALIZADOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA EDUCAÇÃO

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: AS FRONTEIRAS ENTRE A  
REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO – “LENTE” SOBRE UMA EXPERIÊNCIA  
LOCAL

Trabalho apresentado como requisito  
parcial para a conclusão do Curso de  
Especialização em Gestão da Educação.

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

Dra. Maria Beatriz Luce, professora orientadora

Porto Alegre, agosto de 2000

294673  
TC  
37.014.5 (816.51)  
M488g  
2000

2009.39  
0021.04  
10.11.20

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO – SEUS SIGNIFICADOS E IMPLICAÇÕES .....</b>	<b>4</b>
<b>DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: PERCURSOS... ..</b>	<b>6</b>
<b>LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – OS AVANÇOS POSSÍVEIS.....</b>	<b>8</b>
<b>“ LENTES” SOBRE UMA PROPOSTA LOCAL: A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE .....</b>	<b>11</b>
<b>CONSELHOS ESCOLARES.....</b>	<b>12</b>
<b>ELEIÇÃO DE DIRETORES.....</b>	<b>12</b>
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS.....</b>	<b>13</b>
<b>A “MANTENEDORA” : QUAL O SEU PROJETO? QUAL A SUA ATUAÇÃO? .....</b>	<b>15</b>
<b>O ENCONTRO DA POLÍTICA PÚBLICA E DO CONTEXTO IMEDIATO: O ESPAÇO DA ESCOLA.....</b>	<b>20</b>
<b>COLEGIADO <i>VERSUS</i> CONSELHO ESCOLAR: O QUE MUDOU? .....</b>	<b>21</b>
<b>A VIVÊNCIA DA ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETOR.....</b>	<b>23</b>
<b>“AUTONOMIA” FINANCEIRA – O GERENCIAMENTO DO REPASSE DE VERBAS.....</b>	<b>24</b>
<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA: “O CONCEBIDO” <i>VERSUS</i> “O VIVIDO” .....</b>	<b>24</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS – COMEÇANDO A ESTABELEECER RELAÇÕES.....</b>	<b>26</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>34</b>

## APRESENTAÇÃO

No ano de 1999, fui aluna regular do Curso de Especialização em Gestão da Educação, realizado pelo Departamento de Estudos Especializados e pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação – UFRGS, composto por diversas disciplinas que abordaram, em diferentes perspectivas, a temática da gestão democrática.

Além de frequência, participação nas aulas e elaboração de trabalhos em cada disciplina, foi solicitada para fins de conclusão e certificação a elaboração de um trabalho final, sob a orientação de um/a dos/das professores/as do Curso, aprofundando uma das perspectivas trabalhadas, sob a forma de dissertação ou elaboração de projeto.

Minha opção foi realizar o trabalho a partir do conteúdo e enfoque da disciplina *Legislação e Políticas Públicas em Educação*, sob a orientação da professora Dra. Maria Beatriz Luce, a quem desde já quero agradecer os preciosos “conselhos” e comentários durante a elaboração, que abriram possibilidades e abordagens não pensadas por mim inicialmente.

O objetivo central do trabalho foi abordar a *gestão democrática* na sua inter-relação entre contexto global e local, além da relação de uma escola com o sistema de ensino e suas relações internas, considerando mecanismos formais e processuais. Na parte predominantemente teórica, foram trabalhados os conceitos de gestão democrática, seus indicadores e mecanismos, o histórico desta construção no país e, localmente, no município de Porto Alegre, por meio de consulta bibliográfica e registro de memórias de “atores” que vivenciaram estes processos. Após, foi apresentado, através de estudo de caso, com entrevistas semi-estruturadas, o processo experienciado por uma escola da rede municipal e a minha análise, enfocando o que foi trabalhado teoricamente e sua relação com o material coletado.

A conclusão busca apresentar algumas hipóteses de análise e outras tantas questões, sendo um espaço aberto para a continuidade e revisão da abordagem realizada, além de ponto de partida para a elaboração de projeto de pesquisa visando minha dissertação de mestrado.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO – SEUS SIGNIFICADOS E IMPLICAÇÕES

A democratização da gestão educacional tem sido relacionada, de um modo geral, a mecanismos institucionais e organização de ações que desencadeiam processos de participação da população neste setor. Mesmo apresentando algumas – significativas – divergências associadas a diferentes matizes e concepções político-ideológicas, democratizar a gestão significa garantir a participação social, em nível macro, nas políticas públicas e nos sistemas de ensino, e em nível micro, nas unidades de ensino, seja em momentos de formulação das políticas, ou proposição de ações, ou processos avaliativos. Enfim, significa o gerenciamento compartilhado por todos os atores envolvidos e interessados no campo educacional. Propor e implementar a gestão democrática significa prever e usar mecanismos que viabilizem, incentivem e mobilizem a participação ativa de todos os interessados nas definições referentes à educação, redefinindo o papel do Estado e da própria sociedade civil, que passa a apropriar-se deste espaço público concreto da vivência educativa: a escola e o sistema de ensino.

Esta proposta, considerando o âmbito dos discursos, é hoje praticamente unanimidade no campo educacional, concorrendo para isto argumentos como a influência da educação na democratização da sociedade mais ampla e na formação da cidadania, a diversidade do cenário social, entre outros. Moacir Gadotti, define e justifica a necessidade da gestão democrática:

*“A autonomia e a gestão democrática da escola é, portanto, uma exigência de seu projeto político-pedagógico. Ela exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é apenas um aparelho burocrático do Estado, e não uma conquista da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam seus dirigentes e gestores e não apenas*

*seus fiscalizadores ou meros receptores de serviços educacionais. Na gestão democrática, pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola.” (GADOTTI, 1998, p. 17).*

Democratizar a gestão da educação implica em, considerando que as relações de autoridade e poder historicamente constituídas neste campo são centralizadas e autoritárias, - muitas vezes concebida, a administração escolar, como uma questão de métodos e técnicas, esvaziada de sua dimensão política e social, um reordenamento, não só em nível formal, de mecanismos institucionais, mas a articulação destes com um esforço grande de transformação no nível das práticas e vivências cotidianas, da forma que se constituem as relações de poder e a apropriação, pelos envolvidos, de informações que sempre foram restritas aos detentores das técnicas e do saber. É necessário também rearticular dois eixos que, nesta tradição autoritária, foram distanciados: o pensar e o fazer em educação. Passo a abordar alguns aspectos do processo de democratização da educação e, conseqüentemente, das formas de democratização da gestão educacional no nosso país, a partir de dois elementos que se “enlaçam” neste processo: a constituição de mecanismos institucionais e a busca de novas práticas.

## DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: PERCURSOS...

A democratização da gestão escolar, no caso do Brasil, foi uma idéia forjada no contexto mais amplo da democratização da Educação e da democratização do Estado. A democratização da Educação é bandeira de luta histórica dos movimentos sociais, garantindo, no período ditatorial, a obrigatoriedade do ensino público, que coincidia (em sentido restrito) com a demanda imposta pela expansão da economia de mercado, além de constituir-se em elemento de controle e cooptação social. Em um primeiro momento, portanto, entendida, a democratização, enquanto universalização do acesso, foi tendo seu significado alargado nas lutas pela educação pública: a idéia da *qualidade* foi incorporada às demandas de acesso; a discussão sobre *qual qualidade* serve à maioria da população incluiu a destinação de recursos, projeto pedagógico, condições materiais, administração, e também *quem* toma as decisões sobre estes elementos, constituindo a idéia de gestão democrática na educação.

Percebida pelos atores sociais como elemento regulado *por* e regulador da sociedade, a educação foi tema de disputa durante o período de democratização do país, em particular nos debates do processo constituinte, ao final da década de 1980. Duas tendências disputavam neste cenário; a primeira, historicamente dominante,

*“... a prática burocrático-arbitrária, instrumento do autoritarismo, e legitimada pelo uso do poder discricionário, clientelista e, por isso mesmo, alienador...”, e uma segunda alternativa, gestada enquanto contraposição: “De outra parte, pela própria contradição da estrutura sócio-econômica e política, tem tomado espaço uma prática que se legitima na co-responsabilidade de todos os agentes envolvidos; constroem-se em vários segmentos o planejamento participativo e a administração auto-gerida.” (LUCE, 1986, p. 145).*

Os movimentos sociais, neste momento, concentraram suas forças na luta pela descentralização do poder na sociedade brasileira, discutindo sua natureza e forma de exercício, em diferentes esferas. Em relação à educação, a idéia de democratização alcançou não só a administração de unidades escolares, mas proposta em nível mais amplo, das políticas públicas:

*“ Uma reflexão sobre gestão da política educacional requer que se examinem o processo da tomada de decisão, o planejamento da educação, bem como a execução, a administração e o controle do que se faz ou deixa de fazer para que a educação que se pretende seja oportunizada a todos que a ela têm direito. Neste sentido, é importante esclarecer que o planejamento e a administração como tal, um ato político e pedagógico que requer sintonia entre os objetivos e a natureza da ação (no caso, a educação) e as formas de procuração e exercício de poder...Pode-se falar em nova gestão da política educacional sem incluir os interessados na sua transformação?” (idem, ibidem)*

A partir desses movimentos, configurando práticas já vivenciadas durante o processo de redemocratização do país, a gestão democrática consagrou-se como princípio constitucional. O artigo 206 da Constituição Federal traz em seu conjunto elementos que, de uma maneira ou de outra, estão articulados com o “espírito” da democratização; mais especificamente, no inciso VI, se explicita a “*gestão democrática do ensino público, na forma da lei*” . Não obstante, a instituição do princípio formal não impediu um refluxo neste processo de democratização. Em alguns estados, inclusive no Rio Grande do Sul, os governadores reclamaram da inconstitucionalidade nas diferentes formas de gestão democrática implementadas. De maneira alguma estava consolidada uma nova ordem; as forças antagônicas nesta disputa seguiam atuando na busca de espaço e hegemonia nos anos que se seguiram, nos debates da nova LDB, nas constituições estaduais, nas leis orgânicas municipais, nas disputas eleitorais, nas práticas cotidianas... A distância entre a formalização e a conquista de uma nova prática é percorrida de diferentes maneiras em cada contexto. Enfoco, a seguir, de maneira bastante breve, os movimentos que gestaram a nova LDB, a partir da Constituição Federal.

## Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – os avanços possíveis

Enquanto desdobramento da discussão mais ampla da redemocratização do país, que buscou na elaboração de uma nova constituição a institucionalização de um reordenamento democrático na sociedade, o setor da educação articulou, através de diversas entidades congregadas no Fórum em Defesa da Escola Pública, a discussão de um projeto de lei de diretrizes e bases para a educação nacional. As forças conservadoras, concomitantemente, organizaram estratégias de “refreamento” deste projeto, o que resultou em um truncado caminho de oito anos de tramitação até a votação e promulgação do projeto final, como Lei nº 9394/96, cujo texto carrega pouco do que foi proposto inicialmente pelos segmentos representados no Fórum.

Reforçadas pela ofensiva da reorganização, em nível mundial, do projeto liberal, as forças conservadoras do país articularam eficientes mecanismos para impedir a consolidação de avanços propostos pela sociedade. Em 1992, foi protocolado o projeto do senador Darcy Ribeiro, paralelo a toda discussão que vinha sendo negociada no Congresso pelo Fórum. “Pegando carona” neste projeto, mas também descaracterizando-o ao longo do percurso, o setor conservador atropela os acúmulos e consensos construídos até então. Evitou o confronto, a polarização direta entre os dois projetos mediante estratégias na tramitação, garantindo a conformação única de diversas normatizações que vinham configurando a política educacional governamental. Mesmo assim, nesta disputa, houve a vitória de um determinado projeto para a educação: “*Em resumo, apesar de não ter sido explicitado o confronto direto de projetos, é preciso ficar claro que a vitória do governo significa o êxito de um determinado projeto, que é radicalmente diferente do projeto defendido pelos segmentos sociais, populares e democráticos representados pelo Fórum.*” (FÓRUM, s.d., p. 05).

Sem perder de vista que o projeto articulado pelo FÓRUM, como um todo, visava a democratização da educação numa direção libertária e transformadora, em particularizando a questão da gestão democrática, pode-se apontar algumas das perdas, na perspectiva da avaliação já citada anteriormente:

*“Não aproveita a formulação do texto da Câmara que previa, entre outras modalidades de gestão, a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar, bem como a elaboração do planejamento anual de forma participativa, valorizando a experiência da*

*comunidade. Em lugar desta perspectiva, a nova LDB remete para os Sistemas de Ensino a definição de normas de gestão democrática do ensino público (Art. 14 e 15), na “forma da lei”. (idem, ibidem).*

Em função dessa omissão, em nível local é possível **viabilizar ou não** a reintrodução do previsto originalmente. Por outro lado, isto pode constituir-se em maior autonomia às esferas federativas e às comunidades locais, que podem detalhar e deliberar, a partir de suas vivências e concepções, *quem e como* dirige os estabelecimentos de ensino.

Outra crítica apontada na avaliação realizada pelo Fórum é a seguinte:

*“ o exame mais cuidadoso do processo de construção da política educacional do governo aponta como matriz conceitual as diretrizes do Banco Mundial, comum aos vários países latino-americanos. Desta forma é preciso analisar a vitória do projeto governamental como a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal. ” (idem, ibidem).*

A partir disso, podemos concluir que a nova LDB, mesmo que não proíba a democratização da gestão escolar, mantendo-a, inclusive, enquanto princípio (Art. 3º, par. VIII), busca estabelecer mecanismos de controle que garantam ao Governo Federal a implementação de sua política e os compromissos assumidos com as instituições de financiamento externo: não explicita as possibilidades e mecanismos de participação e controle da população, transferindo para os sistemas estaduais e municipais estas definições (Art. 14), o que oportuniza, em cada sistema, a elaboração de estratégias mais democráticas ou mais centralizadoras, retira a obrigatoriedade de constituir Conselhos de Escola e possibilita a utilização de Medidas Provisórias em nível federal.

Neste sentido, é importante analisar algumas experiências locais, percebendo em que medida um sistema de ensino estadual ou municipal pode garantir avanços a partir das brechas que não puderam ser totalmente fechadas nesta disputa mais ampla, com o projeto hegemônico. Outro aspecto interessante, mas não é o objetivo aqui aprofundar o nível mais global, seria verificar o papel, a participação da sociedade considerando três questões importantes: o planejamento, a execução e a fiscalização, visto que este projeto vencedor

também tem como retórica a democratização. Há a mobilização e mecanismos para a participação igualmente nas três esferas?

Neste trabalho, o objetivo é focar uma situação local: a experiência em Porto Alegre, na rede municipal de ensino, e suas implicações com o processo de democratização da gestão educacional mais amplo.

## **“ LENTES” SOBRE UMA PROPOSTA LOCAL: A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE**

Durante a primeira gestão da Administração Popular na prefeitura de Porto Alegre (89/92), a ATEMPA, Associação de Trabalhadores em Educação da Rede Municipal, que encampava as reivindicações sindicais específicas da categoria, organizou a luta pela gestão democrática na rede de ensino, mobilizando para a construção de três “pilares fundamentais”: os conselhos escolares, a eleição direta para diretor e a descentralização de recursos. O modelo de gestão neste momento fundamentava-se no Colegiado, composto por todos (100%) os professores da escola; os demais segmentos – pais, funcionários e alunos - tinham como representação, para cada segmento, um percentual de 25% do número de professores, que totalizavam 75%; nesta organização, obviamente, os professores tinham a supremacia nas decisões. Além disso, nas escolas maiores, era um fórum bastante numeroso, o que dificultava o aprofundamento das discussões, tornando-se, na prática, um espaço de mero “endosso” de decisões previamente tomadas. O Colegiado reunia-se, pelo menos, três vezes ao ano para deliberar sobre questões administrativas, além de eleger a direção da unidade de ensino a cada três anos. O provimento da manutenção da escola era centralizado, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Na Lei Orgânica Municipal, de 1990, na seção VI (inserida no Título IV – Da Ordem Social e Cidadania) que trata sobre a Educação, encontram-se as seguintes referências em relação à gestão: gestão democrática enquanto princípio; direito de organização de todos os segmentos – pais, professores, alunos e funcionários - através de grêmios, associações e outras formas; constituição de conselhos escolares compostos pela direção e representantes de segmentos da comunidade escolar, com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora; promoção, no mínimo trimestral, de transferências de verbas para as escolas municipais, garantindo-lhes autonomia financeira; elaboração de regimento pela comunidade escolar, homologado pelo conselho da escola e submetido à aprovação do Conselho Municipal de Educação. Não há referência sobre a forma de escolha, ou de definição, da direção da escola. Estas referências ou princípios genéricos, bem como a omissão em relação ao cargo de diretor, foram, mais tarde, matéria de legislação visando regulamentar estes processos.

Será apresentado, em seguida, o processo de implementação formal dos três “pilares”, a avaliação das ações da mantenedora e as ações/ percepções da escola em relação à democratização da gestão.

### **Conselhos Escolares**

A primeira conquista neste percurso foi a lei dos Conselhos Escolares. A ATEMPA organizou-se com o então vereador José Valdir na apresentação do projeto. Este projeto foi discutido nas escolas durante todo o ano de 1992, tendo sido incorporadas as propostas de alteração no projeto final. Uma questão bastante polêmica, gerando oposição entre muitos professores e na própria Secretaria Municipal de Educação, foi a proposição da função deliberativa nas questões pedagógicas, sob o argumento de que esse aspecto demandaria o conhecimento especializado de professores, constituindo-se impertinente pais, alunos e funcionários poderem deliberar sobre questões de “competência técnica”. Esta posição foi derrotada na votação do projeto. A lei foi promulgada sob o nº 292, em janeiro de 1993, instituindo os Conselhos Escolares com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora em relação às questões financeiras, administrativas e pedagógicas, em todas as unidades de ensino da rede municipal.

### **Eleição de diretores**

O projeto de lei de eleição direta para diretores foi apresentado pela vereadora Maria do Rosário e aprovado em 1993, extinguindo o Colegiado, que ainda existia enquanto Colégio Eleitoral, e estabelecendo a paridade, em termos de “peso” de voto, entre trabalhadores da escola (docentes e não docentes), por um lado, e pais e alunos, de outro, e impedindo a permanência consecutiva para além de dois mandatos. Somente professores com formação em nível de graduação podem ser candidatos, abrindo-se, para alguns casos, a possibilidade de professores com formação secundária. A lei não exige curso prévio, formação específica em administração escolar, concurso, aprovação pelo Executivo ou outra intervenção governamental no processo de escolha da comunidade.

## Descentralização de recursos

Este terceiro componente foi o mais “moroso”, digamos assim, para efetivar-se totalmente, tendo sido percorrido um longo caminho até a conformação atual. Para esta demora contribuíram o truncamento burocrático, não havendo expediente legal para viabilizar a descentralização, além da resistência de muitos diretores de escola, que não queriam assumir a responsabilidade de responder pelo gerenciamento financeiro. Apresentamos, a seguir, os passos dessa trajetória, baseados em sistematização realizada em publicação da SMED (Repasse trimestral, 1998):

- 1989/93 – Adiantamento de numerários: juntamente com o material de consumo e operacionalização dos serviços de manutenção, a escola passou a receber, em nome do diretor, adiantamentos numerários para despesas urgentes e de pequeno custo. Esta iniciativa esbarrou nos trâmites burocráticos, na falta de agilidade, na inviabilidade legal, pois não havia legislação que regulamentasse este procedimento;
- 1994 – Kit básico – elaboração de um “kit básico”, composto de materiais administrativos e pedagógicos, organizado a partir das demandas mais comuns, remetido bimensalmente; este recurso não atendeu demandas/ necessidades específicas das escolas;
- 1995 – Adequação às Demandas – buscou-se avançar num sistema de ajustes de acordo com a realidade das escolas, enviando materiais e quantidades específicas;
- 1996 – Crédito Escolar – medida que organizou políticas de recursos de acordo com as características das escolas; o planejamento foi descentralizado, passando à responsabilidade do Conselho Escolar; a execução, porém, seguiu centralizada; em conjunto com a Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal da Fazenda e a Auditoria do Município, a SMED construiu legalmente expedientes que viabilizassem o repasse (Decreto nº 11600, de 16/10/96);
- 1997 – Repasse Trimestral – o Conselho Escolar passa a estar habilitado para gerir recursos repassados pela PMPA e pelo Governo Federal, inicialmente utilizando o CGC da Prefeitura, mais tarde constituindo o Conselho Escolar como *pessoa jurídica*; o plano de aplicação deve ser elaborado, em linhas gerais, juntamente com o planejamento participativo anual, discutido e aprovado em Assembléia Geral da escola, e os planos trimestrais elaborados pelo Conselho Escolar a partir da discussão das demandas de todos os segmentos.
- 1998 – Orçamento Participativo/SMED - Houve a descentralização de recursos da SMED para a viabilização de projetos especiais, que demandam mais volume de recursos, a serem disputados regionalmente pelas escolas, a partir de projetos

(A Secretaria organizou as escolas em sete regiões, baseando-se na divisão do Orçamento Participativo). Estes projetos são eleitos a partir de vários critérios, sendo os votantes delegados das escolas da região. Há a avaliação do processo junto com as escolas, através dos delegados, aprimorando e incorporando as críticas no OP do ano seguinte.

A partir desse breve histórico, pode-se visualizar em que medida foram garantidos, na rede municipal de ensino de Porto Alegre, os mecanismos formais de democratização da gestão: conquistou-se, nos anos que se seguiram ao processo constituinte em nível federal, estadual e municipal, os três elementos básicos identificados como instrumentos formais fundamentais da gestão democrática. Considerando-se o conteúdo desta legislação, podemos perceber que, internamente, foram minimizados mecanismos que possam constituir-se em estratégias conservadoras para a manutenção da centralização do poder. Em comparação com outras legislações formuladas para atender o princípio da democratização da gestão, esta avança bastante no que diz respeito ao controle do Estado pela participação da parcela da sociedade envolvida com cada unidade de ensino.

Após a consideração da dimensão formal deste tema, passo a considerar os cenários, os papéis e o movimento das diferentes forças que atuam neste processo. A questão é: em que medida, para além destes mecanismos formais (que certamente são imprescindíveis) uma nova forma de gestão – mais participativa, democrática, está sendo vivenciada?; enfim, em que medida o Estado (o município, no caso) e a comunidade local estão se transformando, no caminho da democratização, neste campo da educação municipal?

## A “mantenedora” : qual o seu projeto? Qual a sua atuação?

A cidade de Porto Alegre é governada, já há três gestões, pela autodenominada Administração Popular, frente composta por um conjunto de partidos situados “à esquerda” no campo político; neste conjunto, o Partido dos Trabalhadores é o partido de mais peso, de mais força política, ocupando maior espaço enquanto propositor e executor do projeto desenvolvido. Salientamos este aspecto em função da primeira gestão praticamente coincidir, em período de tempo, com a promulgação da nova Constituição, que institui a gestão democrática na educação, e pelo fato do Partido dos Trabalhadores, através de seus militantes do setor, ter sempre defendido, proposto, lutado pela democratização da gestão na educação como aspecto fundamental, como condição *sine qua non* no estabelecimento da qualidade do ensino. Citamos, como exemplo, fragmento do texto de sistematização do 2º Encontro Nacional de Educação do PT:

*“Entendemos... que o eixo norteador da política educacional do PT seja a gestão democrática compreendida como parte do processo global de democratização e desprivatização do Estado e da auto-organização da sociedade e de construção da cidadania nas diferentes instâncias do sistema escolar, articulada com a busca permanente – individual e coletiva – de uma nova qualidade de ensino.”(PT, 1992, p.)*

Estes fatores criam a expectativa de que, no momento em que o Partido dos Trabalhadores assume o Estado, imediatamente será estabelecida como política a gestão democrática enquanto eixo de grande importância dentre as demais políticas. Porém, observa-se, a seguir, que esta questão nem sempre esteve em destaque dentre as proposições da SMED neste período, ofuscada ou até mesmo totalmente deixada de lado em alguns momentos, revelando não só disputas internas de concepção como também o estabelecimento de outras prioridades quando um partido de esquerda assume a educação municipal e busca implementar determinado projeto, cujo conteúdo específico demanda, por um lado, a legitimação popular através da participação, mas por outro, requer mecanismos de regulação e

controle a fim de vencer a disputa sobre um modelo historicamente estabelecido como hegemônico.

A primeira gestão, que teve como secretária a professora Esther Grossi, assumiu como eixo a renovação do referencial pedagógico, investindo bastante na formação de professores, através de cursos, assessorias e seminários. A “proposta construtivista”, a transformação didático-metodológica, foi a marca dessa gestão, que não se empenhou muito na questão da democratização ou na transformação de estruturas tanto da Secretaria como das escolas. A questão da democratização, neste período, foi assumida pelo movimento organizado dos professores da rede, articulados com seus representantes no legislativo, com o qual, inclusive, a SMED travou uma certa “disputa”, já referida, em relação à proposição do Conselho Escolar ser deliberativo nas questões pedagógicas. Em seu trabalho de dissertação, MACHADO, diz que:

*“o construtivismo e a didática do GEEMPA e depois o ambiente alfabetizador seriam os fatores a serem desenvolvidos por um governo municipal para a alfabetização destas classes sociais (as classes populares)... Nota-se, no entanto, que a questão da gestão e das relações democráticas incorporam-se à reflexão pessoal de Esther Grossi apenas após o mandato, coincidindo (e suportando?) um elemento (novo) importante para as próximas gestões do PT na SMED de Porto Alegre...”*. (MACHADO,1999, p. 87).

A segunda gestão da Administração Popular (93/96) teve dois momentos, o primeiro com o professor Nilton Bueno Fischer como secretário, até outubro de 1993, e o segundo momento, após uma crise interna, quando a professora Sônia Pilla Vares assume como secretária. Esta gestão entra com o compromisso de superar os limites da anterior, visto que a direção da Secretaria neste momento representava um setor no PT que apresentou sérias críticas à gestão Esther Grossi. Busca-se a ampliação e a aproximação das políticas públicas com as lutas dos movimentos populares no campo da educação. São apresentados como eixos da política educacional a *educação popular*, a *educação transformadora* e a *educação democrática*, que visava a democratização do sistema, da escola e do acesso como parte da democratização do Estado. Esta gestão deu início ao processo de implementação dos Conselhos Escolares.

A crise que desemboca na substituição do secretário pareceu envolver, entre outros aspectos, justamente diferentes concepções acerca da gestão democrática e de seu *status* dentre as políticas educacionais. Ainda citando MACHADO,

*“Destá parte e a partir de outros documentos analisados, podemos perceber que a questão aparente das divergências era a ênfase, de um lado, à gestão democrática, enquanto aspecto central e articulador das demais questões educacionais e, de outro, o destaque de que isto não era incompatível com a questão pedagógica, o que levava à defesa de um papel específico da escola e da educação”* (idem, 1999, p. 98).

Neste segundo momento da gestão houve o enfoque da gestão democrática e da participação, tendo continuidade no terceiro mandato, com o professor José Clóvis de Azevedo (97/2000), enquanto desdobramento do projeto para a cidade, definindo qual o conceito de democracia proposto neste projeto:

*“A criação de espaços públicos de decisão quebra o monopólio da chamada democracia representativa e abre espaço para a democracia direta, comprometendo o tradicional verticalismo do aparelho estatal.*

....

*A participação popular desenvolve e fortalece concepções que asseguram a transformação do estatal em espaços realmente públicos a serviço dos interesses da maioria, contribuindo para a desprivatização do Estado e combatendo a ideologia privatista, geralmente hegemônica no seio do aparelho do Estado.*

*A política de democratização do Estado ampliou-se para a educação, principalmente a partir de 1993. A Segunda gestão da Administração Popular foi marcada pela prática de uma política pedagógica gestada na luta dos movimentos populares pela defesa e democratização da escola pública.”* (AZEVEDO, 1997, p. 10).

A SMED (SMED, data e página) aponta, como medidas efetivas desta política, as seguintes ações:

- investimento na implantação e consolidação dos Conselhos Escolares, através de assessoria nos processos de eleição e acompanhando as gestões escolares, além da organização de encontros regionais e municipais;
- investimento nas eleições de diretor, através de assessoria e cursos de capacitação pós-eleição;
- reestruturação da Secretaria, tendo como finalidade a adequação da estrutura ao novo projeto, organizando assessorias por região, responsáveis pela formação de todos os segmentos escolares;
- assessoria para o gerenciamento financeiro, acompanhando o processo de planejamento, de execução e de prestação de contas dos repasses;
- Projeto Constituinte Escolar, desenvolvido em três níveis: em cada escola; em fóruns regionais, através de delegação e no fórum da cidade, o Congresso Constituinte. Este projeto teve como objetivo a reorganização curricular, através da reformulação regimental, proposta em três etapas: o diagnóstico – *qual a escola que temos?*; e a elaboração de princípios – *qual a escola que queremos?*; a elaboração de novos regimentos a partir dos princípios acordados. A mantenedora elaborou teses para a discussão nos grupos de estudo das escolas;
- Projeto Escola Cidadã:

*“a síntese deste processo é a Escola Cidadã, tradução para a esfera educacional da proposta política da Administração Popular e lugar de articulação da educação como projeto estratégico de transformação social... A diretriz fundamental da Escola Cidadã é a democratização da escola, entendida como democratização do acesso, da produção e da socialização do conhecimento e da gestão.” (idem, ibidem).*

A gestão democrática e a reorganização curricular em ciclos de formação são componentes deste projeto.

Pode-se observar, já ao final da gestão da professora Sônia Pilla Vares e durante a terceira gestão, um certo “esmorecimento” do investimento na questão da gestão democrática, passando à centralidade da política educacional a reestruturação curricular através dos ciclos de formação. A própria reorganização da assessoria técnica da SMEd, com caráter mais “pedagógico” e menos “institucional”, a timidez dos empreendimentos em relação à formação dos segmentos, no que diz respeito a sua constituição e qualificação da participação, e

também o pouco espaço de participação e debate na dinâmica do II Congresso da Educação, evidenciando pelo curto espaço de discussão, conteúdo dos textos de apoio elaborados pela SMED e pela postura da assessoria, o controle para que não houvesse propostas contrárias ao projeto da Secretaria, revela uma mudança de rota em termos de ênfase das políticas. Mesmo com o reconhecimento do Conselho Escolar como interlocutor entre Secretaria e escolas, quando há consultas, demandas e nas questões de gerenciamento local, houve uma certa “involução” das proposições, considerando este eixo.

Contudo, segue havendo, principalmente a partir da segunda gestão da AP, uma forte incorporação no discurso da Secretaria Municipal de Educação daquilo que historicamente foi construído e reivindicado pelos movimentos sociais como o “estado desejado” em termos de democratização da educação: a radicalização da democracia, a participação popular na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas para o setor, fortalecendo o controle da população sobre o Estado, tornando pública a escola estatal. Considerando a complexidade desta “arena” (tomando um conceito de POPKEWITZ, 1997), pode-se constatar que este não é um projeto facilmente exequível, tampouco livre de embates e contradições. Como reconhece o próprio secretário municipal de educação, professor José Clóvis de Azevedo, *“trata-se de enfrentar uma contradição de proporções gigantescas, de contornos sinuosos e intrincados. A questão principal que nos colocamos é de como desenvolver um projeto transformador e democrático no interior de um aparelho estatal, cuja lógica vai na contramão da democracia e da mudança”*. (AZEVEDO. 1998, p. 309).

Qual é a resposta para esta questão? É possível, a partir do “aparelho do Estado”, fortalecer a sociedade civil e imprimir uma reforma democratizante no próprio Estado, ou desenvolver políticas públicas que não envolvam estratégias de centralização do poder, controle e regulação por parte deste em relação à sociedade? Em que medida o projeto educacional hoje em atuação na rede municipal de ensino de Porto Alegre é fruto da participação? Em que medida se vive nas escolas uma gestão democrática?

## O ENCONTRO DA POLÍTICA PÚBLICA E DO CONTEXTO IMEDIATO: O ESPAÇO DA ESCOLA

A escola é o espaço da articulação, da construção de sentido da política pública na relação com a realidade local. É o campo concreto da vivência possível de determinada política pública, considerando o contexto sócio-econômico cultural de determinada comunidade. Neste sentido, para avaliarmos minimamente como está se desdobrando a questão da gestão da educação em Porto Alegre, se faz necessário, para além da formulação da política, do discurso e da ação do Estado, acompanhar o cotidiano deste processo na escola, a atuação destes “atores” locais, sua visão da política pública, dos diferentes papéis na elaboração e implementação deste projeto.

Este olhar da - e sobre - a escola foi realizado através de estudo de caso exploratório, tendo como instrumento entrevista semi-estruturada (Anexo). Consideramos na investigação o funcionamento dos três instrumentos formais, de institucionalização da gestão democrática – Conselho Escolar, Eleição de Diretor e descentralização de recursos – além de alguns parâmetros mais processuais: capacitação dos segmentos; mobilização da comunidade; relação/ percepção com e da escola com a Secretaria. Os consultados foram os membros do Conselho Escolar de uma escola criada recentemente, em 1997, por demanda daquela região no Orçamento Participativo da cidade. Para a criação da escola foi indicada a direção pela SMED, que atuou até o processo eleitoral unificado, quando foi confirmada pela eleição, ao final de 1998. A escola já viveu dois processos eleitorais de representantes para o Conselho Escolar.

Como se trata de um estudo de caso, não se pretende aqui realizar generalizações ou macro análises a partir da situação de uma única escola e dizer que esta é a realidade de toda a rede municipal. Ao contrário, o enfoque é sobre esta singularidade e sua relação com a política educacional proposta pelo município. Mas sem perder de vista que esta singularidade faz parte de um contexto mais amplo, podendo, na medida em que estabelece equivalência com elementos e outras realidades, ser tomada enquanto totalidade sintética em muitos aspectos, contribuindo para a reflexão da dinâmica de implementação das políticas educacionais, sua conformação considerando os processos locais. É nesta perspectiva que passo a apresentar a análise das doze entrevistas realizadas com a vice-diretora, três professoras, duas funcionárias, três mães e dois alunos, representantes titulares do seu respectivo segmento no Conselho Escolar.

## **Colegiado versus Conselho Escolar: o que mudou?**

Em função da escola ser relativamente nova (iniciando seu funcionamento em 1997), somente no segmento professores encontramos pessoas que vivenciaram o momento anterior, do Colegiado. Os demais fazem comparação com outras escolas ou com o tempo em que estudavam. Todos apresentaram como grande avanço o Conselho Escolar e a eleição direta para diretor. Segundo as professoras, o Colegiado era, via de regra, manipulado pela direção e pelos professores, de acordo com os seus interesses. Diz uma entrevistada: *“O Colegiado era totalmente dirigido, manipulado. Se reuniam só para o favorecimento dos professores: expulsão de aluno... como não tinha controle da SMED, o pessoal abusava.”*. (Quero já ressaltar uma questão que será retomada posteriormente: a regulação da mantenedora, que em uma etapa inicial pode ser fundamental na coibição de abusos por parte dos detentores do poder, substitui o controle que, se partisse dos demais segmentos, seria um valioso mecanismo de democratização.). Como pontos ressaltados aparecem a representatividade e a paridade enquanto avanços.

As principais dificuldades apresentadas foram a pouca participação, a falta de autonomia na organização dos segmentos e a falta de disponibilidade para a participação. Há dificuldade em encontrar um horário de reunião que agrade a todos. Sempre há um ou dois representantes, pelo menos, que não comparecem. Entre professores e funcionários há dificuldade nas candidaturas e participação em assembléias, visto que a maioria quer que se incluam em seu horário de trabalho, o que não é permitido pela mantenedora, alegando ilegalidade. Não é reconhecido como órgão máximo: as pessoas trazem os problemas direto para a direção ou para a secretaria da escola, ao invés de procurar os representantes e organizarem propostas. Um aluno exemplifica: foi trocada a janta pelo almoço sem passar pelo Conselho. Estão encaminhando um abaixo-assinado para reverter a decisão, mas nem sequer todos os representantes de turma participam nas assembléias. Mesmo assim, os alunos entrevistados consideram que no seu segmento a relação representante/ representado funciona: conversam com os colegas, passam nas turmas, falam durante o recreio... Apontam os pais e mães como os que menos participam.

Quanto aos assuntos tratados, foram apontadas apenas as questões administrativas e financeiras como fazendo parte das pautas. Uma professora diz, inclusive, que o “carro-

chefe”, o tencionador do funcionamento do Conselho é o fato do planejamento financeiro ter de passar pelo Conselho. É a partir disso que as reuniões têm de acontecer sistematicamente e se ampliam para outras questões. Mesmo que a escola tenha elaborado um plano anual no qual as questões pedagógicas estão presentes, discutido em reunião do Conselho e Assembléia Geral, isto não é “lembrado” pelas pessoas. Talvez pela falta de vivência cotidiana deste tipo de discussão, talvez por ter sido historicamente de domínio de professores, mesmo que formalmente o Conselho tenha poderes sobre esta questão, não se superou, na prática, a concepção de que somente os docentes são capacitados para discutir o “pedagógico” da escola. A pesquisa realizada pela escola no início do ano revelou que muitos dos entrevistados – familiares e alunos - não entendem a sua organização curricular. Também a pouca escolarização das famílias pode ser fator que contribui nesta questão, visto que possuem elementos precários para estabelecer relações entre o funcionamento da escola e outras formas e possibilidades de funcionamento. Segundo informações da secretaria da escola, pelas fichas de matrícula, estima-se que a grande maioria dos responsáveis pelos alunos não estudaram além da quarta série do ensino fundamental.

Mesmo assim, todos apontaram o Conselho como uma grande possibilidade e uma grande conquista e que aos poucos as coisas estão melhorando. No momento da eleição, por exemplo, foi difícil encontrar candidatos do segmento pais/mães e do segmento alunos, e nos dois segmentos de trabalhadores da escola o processo foi caracterizado de “empurra-mpurra”, sem disputas de projetos apesar de uma insistente convocação para que alguns surgissem como candidatos. Porém, neste ano, quando houve vacância dos cargos pela falta de comparecimento e novas eleições para substituição, foi surpreendente a disponibilidade de pais e alunos para a recomposição do Conselho, dentre um número que está sistematicamente participando de reuniões, assembléias e outros espaços promovidos pela escola. A questão da igualdade na participação apresentou divergências: alguns acham que todos os que comparecem podem decidir igualmente, outros acreditam que a palavra dos professores e da direção “é mais forte”. As duas funcionárias ressaltaram a possibilidade de participação dos alunos, que podem falar, trazer problemas e contribuir nas decisões.

Nesta escola há uma peculiaridade: este é o primeiro ano de contato de todas as mães que são representantes no Conselho com a rede municipal, pois os filhos são ingressantes. Entraram em função das vacâncias. Apesar de ainda “não entenderem muito” do que é discutido no Conselho, estão bastante contentes com a possibilidade de participar na escola. Iniciaram ajudando a cuidar do recreio, já organizaram um jantar dançante junto com a escola

para a comunidade e agora estão no Conselho, “dando palpites”. Elogiam a proposta por Ciclos, que dizem entender bem depois de algumas reuniões de pais/mães. Na entrevista expressaram a idéia de participação dos pais enquanto ajuda, disposição de contribuir nas atividades, na solução dos problemas.

### **A vivência da eleição direta para diretor**

Em relação ao processo de eleição de diretor, foi quase unânime a opinião, dentre os que vivenciaram, de que é um processo qualificado, que só trouxe avanços. A fala de uma professora exemplifica: *“A eleição de diretor até funciona... temos uma caminhada grande. O pessoal está mais consciente.”* Os alunos também falam neste sentido: *“Participei na outra escola. Foi bem legal, bem organizado. Parecia política, tinha até propaganda!”* *“É bom se todos conhecem as pessoas. Não vale se a pessoa é bonitinha, tem que ter competência”*. Apenas uma das professoras colocou que ainda prevalece, em algumas escolas, o voto nas pessoas, conforme o comprometimento com os interesses dos professores e dos funcionários, que segundo ela são os segmentos que determinam a avaliação da direção. Porém, a grande maioria se referiu, de uma maneira ou de outra, à apresentação de projetos e ao perfil adequado como definidores da eleição, e que as pessoas se envolvem e participam deste processo.

### **“Autonomia” financeira – o gerenciamento do repasse de verbas**

No que diz respeito à gestão financeira, todos reclamaram de que os recursos não são suficientes, e que por isso é difícil decidir. Cada setor ou segmento tem de ser atendido por vez, o que nunca supre todas as demandas e impede o equipamento dos setores. Em geral, além do que é já consenso como despesa indispensável – material de limpeza, administrativo e pedagógico, poucos recursos sobram para outros investimentos. Uma funcionária sugeriu que algumas coisas deveriam continuar centralizadas, em função da possibilidade da SMED comprar mais barato materiais em grande quantidade, e que a escola deveria gerenciar recursos somente de suas demandas específicas. É um processo bem participativo, todos trazem suas demandas, mas na grande maioria das vezes, a decisão se resume em aprovar os gastos com o essencial, pois é o que a verba cobre: folhas, tinta para a copiadora, material de limpeza, material pedagógico (lápiz, material de pintura, caderno, borracha...).

### **Gestão democrática: “o concebido” versus “o vivido”**

Em relação à reorganização curricular poucos puderam opinar, a partir do que vivenciaram em outras escolas, no ano de 94. Das três professoras que se manifestaram, duas consideraram um processo rico e positivo, que empolgou as pessoas e foi muito disputado. Uma das professoras disse que no primeiro momento a escola não gostou, mas depois se engajou na discussão. Não era costume dar importância para o regimento, mas a partir daí foi diferente. Segundo ela, *“foi quando se deram conta de que existia comunidade. Se isso não tivesse acontecido, ficaria sempre a mesma coisa”*. A outra professora diz que a escola onde trabalhava teve “problemas com a correspondência” e não participou, mas que, passados seis anos, ainda há tensão na rede para a não implementação dos princípios. Na opinião dela, este projeto não está consolidado e a própria assessoria da SMED não tem compreensão da proposta. Entre as funcionárias, uma lembra vagamente, mas não consegue dizer nada do que aconteceu, e a outra lembrou do II Congresso Constituinte, em 1999, dizendo que foi importante ter discutido o problema dos funcionários terceirizados, que não podem participar do Conselho. Sobre a proposta por ciclos, as professoras disseram que é uma proposta em construção e que a grande maioria dos docentes assume esta proposta, busca a qualificação, mas que em algumas escolas há boicote. As funcionárias apontaram a pesquisa que a escola

realiza na comunidade como algo muito importante, que aproximou e democratizou a escola. Os alunos disseram que a melhor coisa, “mais diferente da série” é poder estar com os da mesma idade.

Considerando a vivência da gestão democrática, todos apontam a necessidade de melhorar: “*Não é bem assim, tem gente que leva na brincadeira*”; “*É um projeto difícil de ser vivenciado, pois há pouca mobilização e participação, acredito que por vivermos em um momento em que o individualismo e a individualidade são muito mais fortes do que os interesses coletivos*”; “*Acho que está ligado a momentos de eleição. As informações são restritas...*”; “*Isso varia. Nas escolas onde as pessoas têm uma compreensão um pouco mais democrática, funciona um pouco melhor*”. As entrevistas referem-se principalmente à falta de interesse, de mobilização e cultura democrática.

Em relação às gestões da SMED, as professoras apontam as duas últimas gestões, o momento de implementação dos Conselhos e o projeto Constituinte Escolar como os de maior preocupação com a democratização. Alunos e mães não souberam responder. As funcionárias registraram o II Congresso de Educação (1999) e a proposta por ciclos, em função da pesquisa, que aproxima a escola da comunidade. Também só professoras e funcionárias opinaram sobre a relação da SMED com a escola: “*Muitas vezes é autoritária, mascarada de democrática. Por pressão do sistema, às vezes, para tencionar que a escola mude.*”; “*acho que é democrática: fazem formação dos funcionários, reunião com os Conselhos... não depende só deles.*”; “*Não acho muito democrático. Muita coisa já vem decidida. As firmas que assumem a cozinha, por exemplo. As escolas não opinaram nos critérios. Também na construção da escola, ninguém da cozinha participou com sugestões na planta. No momento do OP/SMED, isto é bem democrático*”. Um aluno disse que foi a uma reunião dos Conselhos, mas não entendeu nada: “*Parece que os professores têm um dicionário na cabeça, só eles entendem*”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS – COMEÇANDO A ESTABELECER RELAÇÕES...

As considerações apresentadas a seguir são finais apenas considerando a organização do trabalho. Na verdade, o objetivo é apenas iniciar a reflexão sobre alguns pontos, entrelaçando os elementos que foram sendo apontados no desenvolvimento do texto, relacionando as considerações mais teóricas com a análise do estudo de caso. Muitas idéias que serão trabalhadas a seguir já foram, de alguma maneira, reflexões realizadas em outros momentos deste texto, sendo aqui reiteradas e relacionadas a outros aspectos. Gostaria de enfatizar o significado dos instrumentos formais de democratização e a relação Estado *versus* participação da comunidade.

Considerando os mecanismos institucionais da democratização da gestão, sem dúvida que são desencadeadores de processos de participação na rede municipal de ensino de Porto Alegre. A partir do depoimento dos professores que vivenciaram o modelo anterior, do Colegiado, pode-se perceber que a instituição destes instrumentos formais – Conselho Escolar, Eleição direta de Diretor e repasse de recursos financeiros – contribuíram para transformar a concepção de gestão escolar e do papel da comunidade na escola. Estes são elementos não só da modernização da administração escolar, considerando o atual contexto histórico, mas facilitadores nos processos de democratização da escola, ainda que, por si só, certamente não garantam estes processos. A garantia de sua existência e apropriação e o seu aprimoramento permanente foram, neste caso, condição para a gestão democrática. Portanto, para seguir o avanço da gestão democrática, se faz necessário a consolidação destes mecanismos e a continuidade no aprimoramento.

Em relação à “vivência cotidiana” destes instrumentos, tendo como referência a análise do estudo de caso, percebemos grandes desafios a superar: o Conselho, muitas vezes, é “esvaziado” de sua função deliberativa, de seu papel de dirigente e gestor do projeto da escola, resumido ao papel passivo de receptor e fiscalizador, limita-se à apreciação da gestão financeira; não assume o papel de coordenador dos planejamentos e de desencadeador de ações; não parece ter sido totalmente apropriada a sua função de representação, visto que permanecem práticas tradicionais de encaminhamento, como, por exemplo, “reclamações” e pedidos individuais para a direção da escola, que demandam menor disponibilidade, representação, mobilização e participação de cada segmento na busca de seus interesses; se percebem desigualdades significativas nas relações de poder entre os segmentos: ainda que

não tenham uma maior disposição de participação que os outros segmentos, os professores são beneficiados pelo tipo de linguagem, pelo acesso às informações, pelo *status* de detentores do saber. A situação observada, bastante compreensível se considerarmos formação autoritária da nossa sociedade, requer ainda, muito esforço e ação planejada na abertura de espaços e vivências crescentes de participação e consolidação efetiva do Conselho Escolar.

O processo de eleição direta para diretor parece estar, a partir das entrevistas, consolidado. Mas é importante, neste caso, ressaltar que este processo é mais “familiar” em função do modelo de democracia representativa vivenciado na sociedade mais ampla, onde o discurso do voto consciente, das denúncias do “voto a cabresto” estão muito presentes; foi enfatizado, nas entrevistas, o momento da eleição, passando sem referência o acompanhamento e avaliação da gestão e as possibilidades, inclusive, de destituição da direção pelo Conselho. É importante salientar também que, nesta escola, por ter sido criada recentemente, houve apenas um processo de eleição, com chapa única, tendo sido reconduzida a direção indicada pela SMED na abertura da escola. É possível que se tenha construído, neste momento inicial, um consenso em torno de determinado projeto, porém também pode indicar que ainda não houve uma diferenciação de propostas, e a vantagem da indicação, que oportunizou a evidência do trabalho durante quase dois anos, tenha favorecido a direção eleita na construção deste consenso, em detrimento de eventuais “opositores”.

O gerenciamento dos recursos financeiros também foi apontado como uma vivência democrática, visto que todos trazem demandas e participam no estabelecimento de prioridades. Mas na verdade é difícil, por exemplo, que o segmento mães/pais tragam demandas específicas, em geral apenas avaliam o funcionamento da escola e apontam soluções, opinando nas prioridades. Além disso, todos reclamam da insuficiência de recursos, visto que as condições sócio-econômicas dos alunos demandam o fornecimento de materiais pedagógicos básicos, como lápis de escrever, caderno, borracha... além da reposição e manutenção do que é danificado pelo mau uso, sobrando pouco para “disputas” dos segmentos. Neste item se evidencia o desconhecimento da formulação da política pública e a possibilidade, pelos Conselhos, de reivindicarem a discussão dessa questão, pois ninguém questiona sobre quem define o valor do repasse por escola, quais são os critérios utilizados, qual a origem desta verba, fiscalização da aplicação e possibilidades de aumento do valor do repasse.

A democratização da gestão neste caso específico, conforme minha análise, está se fazendo, mas ainda fortemente marcada pela tendência histórica de nossa sociedade à dominação, à polarização hierárquica, à postura centralizadora do poder, que impedem avanços mais significativos em um espaço de tempo relativamente curto. Não é um processo linear, com “passos sempre a frente” garantidos, mas com avanços, retrocessos, ambigüidades e diferentes relações de interdependência entre o local e o amplo. A seguir, será enfatizada esta relação entre escola/ SMED, ou seja, a democratização na formulação das políticas.

Na abordagem desta relação entre sociedade civil e Estado, no caso, entre comunidade escolar e Secretaria Municipal de Educação, gostaria de iniciar com uma citação de Pedro Demo, tratando do papel do Estado neste processo, que será retomada na análise:

*“ Não é assim, que o governo seja por definição incapaz de promover a participação. Mas terá tanto mais condições para tal quanto mais tomar a sério sua tendência controladora. Participação, por conseguinte, não é a ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder. O planejamento participativo não impede, por exemplo, que se busque convencer a comunidade de determinada ação, desde que o processo de convencimento se faça dentro de um espaço conquistado de participação, ou seja, partindo-se dos interesses da comunidade, levando em conta sua contribuição e sua potencialidade, deixando-se também convencer do contrário.”(DEMO,1999, p. 20.).*

Na leitura das entrevistas, foram identificadas como propostas elaboradas pela SMED/ PMPA visando a participação e a democratização, ou seja, políticas públicas cujo o próprio conteúdo tem como objetivo o desencadeamento da participação: o Projeto Constituinte Escolar, o investimento na implementação dos Conselhos, o processo de Orçamento Participativo desenvolvido na rede de ensino, o II Congresso da Educação/1999, a inclusão de uma pesquisa na comunidade como componente na elaboração do plano de ensino, e a formação dos funcionários. Em certa medida, podemos considerar que de fato estas propostas mobilizaram e oportunizaram a participação das comunidades. Contudo, a fala da professora que diz que a relação é “autoritária mascarada de democrática”, a fim de assegurar a implementação de mudanças, aponta também a existência de mecanismos de controle, de regulação por parte da SMED para garantir suas políticas.

Afora o Projeto Constituinte, que incidiu sobre a formulação de políticas, os demais projetos visam a democratização do espaço escolar, desconsiderando a relação das escolas com a Secretaria, ou melhor, com a discussão na formulação das políticas. A questão do repasse financeiro é um exemplo: o gerenciamento é do Conselho Escolar, porém, a formulação das políticas, critérios de repasse e valores, soluções diferenciadas para questões específicas – como exemplo, a desigualdade de condições entre uma escola que foi equipada antes da descentralização de recursos e outra que foi criada mais recentemente - são de responsabilidade da mantenedora, sem a participação das escolas. Reestruturações que ocorrem na assessoria também são realizadas a partir do ponto de vista da SMED e da avaliação dos assessores, sem incluir as escolas nesta discussão; neste caso, não existe um processo participativo que inclua a avaliação, a apresentação de demandas e alternativas de organização por parte das escolas. Pensando nestes exemplos, quais foram as conquistas na democratização da gestão do órgão municipal de ensino e do sistema municipal de ensino, em Porto Alegre?

O Projeto Constituinte teve, concomitantemente, a formulação, pela Secretaria, de um modelo regimental de reorganização curricular. A partir do surgimento deste modelo, tornou-se bem mais dirigido este processo, com um forte tencionamento para que as escolas “ciclassem”. Foi instituído um prazo para isso: o ano de 2000. Se num primeiro momento a formulação desta política foi participativa, o desdobramento dela foi, aos poucos, abandonando este caráter.

Outra questão apresentada para a reflexão refere-se à fala do aluno em relação à linguagem utilizada em um encontro regional de Conselhos Escolares: *“parece que os professores têm um dicionário na cabeça, só eles entendem”*. Relacionando com a fala da professora que aponta o papel regulador da SMED em favor dos segmentos historicamente excluídos, pais/mães, funcionários e estudantes, quando diz que no período do Colegiado professores “abusavam” em função da falta de controle da Secretaria, percebe-se que, por outro lado, nestes momentos, acaba por favorecer a participação dos professores, já que alunos e pais/mães têm dificuldades em “acessar” e expressar-se na linguagem utilizada nestes encontros. Seria necessário buscar outras formas de discussão e possibilidades de participação destes segmentos, que sentem-se diminuídos na presença da linguagem dominante, de formas de cultura próprias da elite cultural, evitando o que Pedro Demo diz acontecer em certos processos: *“O problema de fundo é que o Estado é controlado pelos iguais. Interessa a estes que os desiguais não façam o confronto”* (DEMO, 1999, p.32.).

Mesmo sendo trabalhadores, assalariados e empobrecidos, os professores compõem esta elite cultural.

O fato de pais/mães e alunos não conseguirem identificar relações da Secretaria com a escola e espaço de formação pode revelar também um certo “abandono” ou incapacidade de atingir estes segmentos na sua política de formação. Isto impede a construção de uma postura crítica em relação à atuação dos professores e da própria SMED, pois se é verdade que a formação é carregada de mecanismos de controle, também traz conhecimentos fundamentais na compreensão dos projetos. Não se pode também, neste caso, deixar de dizer que também a escola deve assumir mais, em nível local, esta formação, como parte integrante do processo educativo, pois a construção da autonomia deve ser exigência do projeto político-pedagógico.

A relação da SMED com a escola parece estar pautada por um dilema já referido: garantir como eixo a gestão democrática na educação, ao mesmo tempo que quer garantir compromissos históricos assumidos pelo Partido dos Trabalhadores enquanto referencial e proposta eleitoral. Trata-se de outros conteúdos igualmente fundamentais na determinação de sua concepção de qualidade de ensino, tais como a reorganização curricular proposta no projeto Escola Cidadã, que entre outros elementos, acaba com os tradicionais mecanismos de exclusão. Considerando o que já foi dito do contexto sócio político cultural, sobre seu caráter marcadamente autoritário, e as dificuldades da SMED em assumir seu caráter impositivo na implementação de políticas que foram compromissos de campanha eleitoral, o resultado é a formulação de ações controladoras e reguladoras, com “roupagem democrática”, a fim de legitimar suas políticas, num espaço de participação muitas vezes tutelado e delimitado. Sem dúvida que a intenção de democratizar a gestão da escola está presente nas estratégias desenvolvidas; já a democratização das políticas e do sistema municipal de ensino é realizada de maneira bem mais tímida. O fato do projeto Escola Cidadã, gestado na rede municipal, coincidir quase que totalmente com o projeto elaborado pelos educadores petistas em seus encontros pode revelar uma capacidade de convencimento e sintonia com as demandas sociais bastante grande, mas pode também comprovar, em certa medida, o argumento apresentado acima.

No contexto histórico atual, no campo da educação, sem dúvida o discurso da democratização da educação, da gestão democrática, é predominante em todas as esferas. Mas na questão da participação e gestão compartilhada estamos recém começando, nos faltando amadurecimento tanto em nível teórico quanto político, de vivência. Com a democratização

recente, lenta e frágil do país, é difícil que na educação o processo seja muito diferente. Neste sentido, como podemos avaliar o que é mais “democratizante”: a construção participativa das políticas e da gestão escolar, ou a apresentação - e em certa medida a imposição - de projetos cujo conteúdo avança em termos de democratização da apropriação do conhecimento, em comparação com os tradicionais modelos excludentes presentes nas escolas? É necessário existir esta dicotomia? É possível fazer diferente considerando o contexto autoritário que vivenciamos? Quais as questões importantes a serem levantadas neste processo?

A garantia de avanços na democratização não pode depender só de proposições do Estado. Se este processo contar com esta única “mão”, acaba por transformar-se em cooptação ou mera legitimação. Se faz necessário a conquista do espaço de participação, a mobilização da sociedade para ações que busquem além dos serviços e políticas elaboradas pelo Estado, demandando a formulação de políticas de seu interesse, tencionando para que isto seja feito através do planejamento participativo. A gestão democrática não é ainda, infelizmente, algo consolidado, tradição na administração da escola e do Estado. É algo a ser construído, aprendido, exercitado, incorporado à cultura, da mesma maneira que se faz necessário esta caminhada em nível global da sociedade e do Estado. Caminhada que não tem um rumo definido *a priori*, mas que vai sendo descoberto na medida em que se caminha, enfrentando muitos percalços e retrocessos.

A educação, através dos sistemas de ensino e das escolas, se não é, como já se sabe, o agente redentor da sociedade, com certeza é um dos elementos estratégicos na modernização e transformação social. Apesar de faltar amadurecimento teórico e prático na questão da gestão democrática e estarmos ainda distantes de um “estado desejado” em termos de democracia, é necessário buscarmos constantemente a reflexão sobre o que está sendo realizado, utilizando os diagnósticos como ponto de partida e não como elementos de desmotivação, e exercitando a crítica não só da realidade, mas da ação e das políticas propostas, afim de que, de fato, possamos promover, através do planejamento, a superação dialética desta tradição e vivência ainda tão marcadamente autoritárias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, José Clóvis. Escola cidadã: construção coletiva e participação popular. In: SILVA, Luiz Heron da. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Ed. Vozes. 1998. p. 308-319.
- BRASIL. Constituição. Constituição: República Federativa do Brasil/ 1998. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Centro Gráfico.
- CADERNOS DE EDUCAÇÃO CNTE. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. ano II, nº 3, 1997.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1999.
- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. LDB – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional: Avaliação.
- GADOTTI, Moacir. Projeto político-pedagógico da escola cidadã. In: MINISTÉRIO da Educação e do Desporto. Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico. , Brasília, 1998. p. 15-22.
- LUCE, Maria Beatriz. Definição e gestão da política educacional. In: IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE, 1996, GOIÂNIA. Anais: Goiânia: Cortez, 1996
- MACHADO, Carlos. As vicissitudes da construção da qualidade do ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre, de 1989 a 1996. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- NEVES, Clarissa E. B. Reflexões sobre educação e constituinte. In: Caderno de Educação especial nº 3, CPERS, 1986.
- PARO, Vítor H. Gestão democrática da escola pública. São Paulo/ SP: Ática, 1998.
- POPKEWITZ, Thomas S. Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 7365/ 1993 Eleição de Diretores.
- PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 292/ 1993 Conselho Escolar.
- PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CORAG, 1990
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA/ MEC. Salto para o Futuro: Construindo a escola cidadã, projeto político- pedagógico. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, SEED, 1998.

- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE. Repasse Trimestral para as escolas municipais. Porto Alegre: SMED, 1998.
- SECRETARIA NACIONAL DE MOVIMENTOS POPULARES – PT/ SUB-SECRETARIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Educação para um Brasil cidadão – 2º Encontro Nacional de Educação do PT; Tabuão da Serra, 1992.
- SETUBAL, M. Alice. Escola como espaço de encontro entre políticas nacionais e locais. In: Cadernos de Pesquisa N° 102 p. 121-133, 1997.
- SILVA, L. Heron (org.). Escola Cidadã, teoria e prática. Petrópolis/ RJ: Vozes, 1999.
- SILVA, L. Heron et al. (org.). Identidade social e a construção do conhecimento. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre/ PMPA, 1997.
- WITMANN, Lauro C. A democratização da escola. In: CPERS. Caderno de Educação especial n° 3, 1986.

## ANEXO 1

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

#### A) IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- 1 Segmento:
- 2 Tempo de inclusão no sistema municipal de ensino:

#### B) QUESTÕES DE OPINIÃO:

- 3 Caso tenha vivenciado o momento anterior de gestão, organizado a partir do Colegiado, quais as mudanças percebidas, se houve?
- 4 Em relação ao Conselho Escolar: dificuldades encontradas/ aspectos positivos
  - momento da eleição; houve mobilização?
  - cumpre sua função de órgão máximo?
  - cumpre sua função de representatividade dos segmentos?
  - Em que medida é deliberativo nas questões pedagógicas, administrativas, financeiras?
  - Organiza processos de planejamento participativo?
  - Todos os segmentos participam em igualdade de condições?
- 5 Em relação à eleição de diretor:
  - como foi percebido este processo? É participativo? Há mobilização/ entendimento de projetos?
  - Avanços/ dificuldades
- 6 Como se dá a gestão financeira?
- 7 Como foi a participação – se participou – da reorganização curricular da rede municipal? Do projeto Constituinte Escolar? Qual a sua opinião, considerando a atuação da SMED e a atuação das escolas? Em que medida este projeto é assumido pela escola? Por quê?
- 8 Em que medida a gestão democrática é um projeto vivenciado de fato pela escola? Quais os avanços percebidos/ dificuldades percebidas, pensando: a participação, a mobilização, o acesso/entendimento das informações...
- 9 Em que medida a gestão democrática é um projeto vivenciado na relação SMED/ESCOLA?

