
A atuação dos conselhos escolares para a prática da gestão democrática

Mayara Ferreira Alves¹

- <http://orcid.org/0000-0003-1289-4518>

Lívia Couto Guedes²

- <http://orcid.org/0000-0003-0404-7992>

Givanildo da Silva³

- <http://orcid.org/0000-0001-5490-6690>

Resumo

A educação é um campo em construção, passando por diversas mudanças, as quais podem ser observadas no cenário das políticas educacionais brasileiras. O objetivo da pesquisa foi refletir sobre a atuação dos Conselhos Escolares para a prática da gestão democrática. A metodologia utilizada esteve pautada em uma abordagem qualitativa, tendo como objetivo a pesquisa exploratória. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com conselheiros escolares de três escolas públicas do município de Arapiraca, no estado de Alagoas. Os resultados apontaram que a gestão democrática é um princípio que necessita de participação, de autonomia e de descentralização na escola, a partir da presença dos diferentes segmentos, garantindo-lhes poder de reflexão, de debates e de decisão.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Conselho Escolar; Escola Pública.

The performance of school councils for the practice of democratic management

Abstract

Education is a field under construction, undergoing several changes, which can be observed in the scenario of Brazilian educational policies. The objective of the research was to reflect on the performance of School Councils for the practice of democratic management. The methodology used was based on a qualitative approach, aiming at exploratory research. Data collection was carried out through semi-structured interviews with school counselors from three public schools in the municipality of Arapiraca, in the state of Alagoas. The results showed that democratic management is a principle that requires participation, autonomy and decentralization in the school, based on the presence of different segments, guaranteeing them the power of reflection, debate and decision.

Keywords: Democratic management; School Council; Public school.

¹ Universidade Federal de Alagoas, Maceió, mayferreira.smf@gmail.com.

² Universidade Federal de Alagoas, Arapiraca, livia.guedes@arapiraca.ufal.br.

³ Universidade Federal de Alagoas, Maceió, givanildopedufal@gmail.com.

Introdução

A educação é um campo em construção, passando por diversas mudanças, as quais podem ser observadas no cenário das políticas educacionais brasileiras, sendo resultado de influências de várias ordens, dentre elas de ordem social, econômica e política. Essas transformações têm sido responsáveis por influenciar a função da escola e, sobretudo, por conduzi-la a assumir novas demandas que repercutem no chão da escola, no trabalho dos profissionais da educação e na sua relação com as comunidades local e escolar.

As novas configurações sociais demandam da escola pública ressignificar a prática pedagógica dos profissionais que nela atuam, o que, por sua vez, pressupõe mudanças no currículo, na avaliação, na formação de professores, nas relações estabelecidas entre escola, responsáveis e comunidade escolar. A esse respeito, as mudanças educacionais são históricas e fazem parte do processo de modificação da sociedade, bem como das alterações políticas, sociais, culturais e econômicas, desencadeadas nas configurações atuais.

Paro (1999) destaca que, ao longo do tempo, a escola pública vem direcionando o ensino para a profissionalização, com a finalidade de suprir as exigências do capitalismo. Muda o tempo, muda escola, mas as mudanças mais recentes que têm se efetivado no campo educacional, aquelas que deram ao momento atual o *status* de “Era do Conhecimento”, têm por base o modo de produção capitalista.

Nas palavras de Mészáros (2005, p. 25), em virtude do que denomina como a incorrigível lógica do capital, “poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados”. Disso depreende-se que os comprometimentos estabelecidos pelo capital para a educação dos estudantes – considerados como os futuros trabalhadores que deverão manter viva a lógica da exploração –, há muito escamotearam a função social da escola.

Considerando o movimento político vivenciado pelo Brasil com o fim da ditadura militar, no início da década de 1980, o movimento de adesão popular em favor da implementação de eleições diretas culminou com uma Assembleia Nacional Constituinte, destinada a elaborar

uma nova Carta Magna para o País. A Constituição Federal, promulgada no ano de 1988, segundo Vieira (2007), tornou-se a mais vasta em termos de educação, uma vez que se dedicou, ao longo de dez artigos, a definir os seus níveis e modalidades, trazendo em seu bojo a concepção de gestão democrática como um princípio a ser vivenciado nas escolas públicas do Brasil.

Como consequência do fim do regime militar, o processo de abertura política mobilizou iniciativas de descentralização da administração pública que, também, atingiram as escolas. Essas iniciativas se dirigiam, entre outras, a garantir uma maior participação popular nas tomadas de decisões sociais e educacionais, na intenção de se contraporem à instituída cultura empresarial em vigor na administração pública de então, na qual se verificava uma forte presença de processos e instâncias burocráticas que poderiam ser identificados nos ambientes públicos da aprendizagem (OLIVEIRA, 2001).

Assim, o termo administração escolar foi utilizado até a década de 1990 para se referir à organização das ações internas da escola, as quais, até aquele momento, eram geridas a partir de conceitos oriundos do círculo empresarial, fundamentado no modo de produção capitalista, vigente até os dias atuais (OLIVEIRA, 2001). Segundo os preceitos da administração empresarial, o ambiente das organizações caracterizava-se, então, como formal, burocrático e regido por práticas fragmentadas de produção.

Nessa direção, Paro (2010, p. 227) esclarece que a escola “[...] que, em sua função especificamente educacional, poderia constituir-se em instrumento de ação política a serviço da classe dominada, torna-se instrumento de ação política a serviço da dominação”. No esteio das políticas educacionais influenciadas por essa lógica social e econômica, os profissionais da educação e a sociedade civil empreenderam várias discussões e mobilizações com vistas a lutar por uma educação pública, com responsabilidade social, de modo que houvesse espaço para todos, valorização e condições de trabalho para os profissionais da área.

Assim, registrou-se a participação da sociedade no apoio às lutas travadas pelos profissionais da educação contra os ditames do sistema social, o qual influenciava as políticas educacionais e, em consequência, sua materialização por meio do ensino. Nas décadas de 1970 e 1980, aconteceram diferentes entraves, embates e lutas para alcançar os preceitos

democráticos, repercutindo nas legislações posteriores, como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996); os Planos Nacionais de Educação, Lei n.º 10 172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), e Lei n.º 13 0005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

A partir do exposto, o objetivo da pesquisa foi refletir sobre a atuação dos Conselhos Escolares para a prática da gestão democrática, tendo, como ponto de partida, compreender a importância de um espaço que apresenta os princípios de construção de uma escola pública, inclusiva e democrática.

A metodologia utilizada esteve pautada em uma abordagem qualitativa (MINAYO, 1994), tendo como objetivo a pesquisa exploratória (SEVERINO, 2007). A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com conselheiros escolares de três escolas públicas do município de Arapiraca, no estado de Alagoas. A análise dos dados foi realizada em uma perspectiva interpretativa, a partir de inferências das dimensões analíticas.

O texto está estruturado em duas partes que se completam, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, dialoga-se acerca dos princípios da gestão democrática e, na segunda parte, enfatizam-se as vozes dos conselheiros escolares sobre a atuação nas escolas para configurar a gestão democrática.

Os princípios da gestão democrática: participação, autonomia e descentralização

No esteio das iniciativas de redemocratização do País, marcadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988, novas determinações foram atribuídas às escolas, a exemplo da requerida transição de suas práticas tradicionais de administração para o modelo democrático da gestão escolar. A gestão democrática entrou em vigor com a regulamentação da LDB/1996 que, inspirada no Artigo 206 da Carta Magna, buscou fortalecer a participação da comunidade nas decisões referentes à escola. No artigo 14 da LDB/1996, é indicado que a gestão democrática será efetivada por meio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e da participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Além da participação, que se expressa por meio da representatividade dos segmentos presentes no Conselho Escolar, a autonomia e a descentralização são características do paradigma democrático de gestão, uma vez que contribuem para dinamizar os processos educacionais no âmbito da gestão escolar e educacional.

A participação do indivíduo, segundo Bordenave (1985, p. 16), é “[...] o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo”. É a partir do convívio com a família que se aprende a participar em diferentes espaços sociais, a exemplo da escola, em que a participação dos atores da comunidade escolar e local se mostra essencial para efetivar uma gestão democrática.

De acordo com Paro (2001, p. 15), na gestão democrática da escola parece “[...] já estar necessariamente implícita a participação da comunidade”. No entanto, como afirma o autor, para muitas escolas a concretização de sua comunidade como parte integrante da gestão democrática ainda não é uma realidade; e, “por mais tautológico que isso possa parecer, o equívoco aqui apontado parece estar muito mais presente do que se imagina, na teoria e na prática da administração de nossas escolas [...]” (PARO, 2001, p. 16).

A participação da comunidade não pode se vincular tão somente às tarefas que precisam ser cumpridas na escola, quando destinadas pela gestão, mas desde o momento da tomada de decisões, não apenas em sua efetivação. Isso porque é importante que não se tome a participação tão somente um mecanismo a ser cumprindo, dentro das orientações políticas, mas se contribua para propor mudanças sociais oriundas das questões sociais, demandadas pelos participantes, em decorrência dos anseios da população.

Sousa e Corrêa (2002) esclarecem que, na elaboração do projeto pedagógico da escola, deve ser considerada a participação de todos os envolvidos, uma vez que ele se configura como um trabalho coletivo. E complementa Antunes (2002, p. 21):

O Conselho da Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, este colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola.

Desse modo, os segmentos representados no Conselho Escolar, para os quais é conferida uma participação ativa – com direito à voz e voto em suas decisões –, são formados por estudantes, professores, gestores e funcionários (membros da comunidade escolar) e pais (componentes da comunidade local). Considerando que o Conselho Escolar se configura como espaço relevante para consolidar a gestão democrática, Marques (2007, p. 95) reflete que:

O conselho escolar constitui-se em uma instância deliberativa nas unidades escolares, sendo um local dos debates e tomadas de decisões. É formado pelos representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, constituindo-se, assim, no órgão máximo de decisões da escola, possibilitando a delegação de responsabilidade e o envolvimento dos participantes na sua gestão, sendo, portanto, um elemento fundamental na construção de uma escola democrática.

Para que se tenha a participação de todos os indivíduos nas escolhas realizadas no ambiente escolar, são necessárias, portanto, instâncias colegiadas com ambientes que proporcionem a participação de toda a comunidade escolar, conforme assegura Veiga (2001, p.115), ao destacar que por ser um “[...] espaço de debates e discussões, permite que professores, funcionários, pais e alunos explicitem seus interesses, suas reivindicações”. Assim, o Conselho Escolar “se relaciona com os princípios da igualdade, da liberdade e do pluralismo devido à sua composição por diferentes segmentos da comunidade escolar em regime de paridade, assegurando o direito de manifestação de diversos pontos de vista e de diferentes opiniões” (WERLE, 2003, p. 32).

Outro requisito da gestão democrática é a autonomia, indicada no Artigo 15 da LDB/1996, que afirma caber aos sistemas de ensino “assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. Nessa lógica, a autonomia da escola, mesmo que relativa, é uma conquista garantida, mas que demanda um processo de reflexão sobre o seu significado político. Ela não é dádiva, mas sim, fruto de uma construção contínua, individual e coletiva (PHONTES, 2007).

Nessa lógica, a escola carece de um mínimo de poder possível, a fim de alcançar as suas proposições. Isto na perspectiva do compartilhamento do poder entre os envolvidos,

sinalizando a experiência da participação. No entanto, sabe-se que há desafios (burocracia, exigências pedagógicas) que repercutem no contexto da escola, interferindo na sua autonomia.

Como muito bem pontua Paro (2001, p. 84):

A autonomia pedagógica diz respeito a um mínimo de liberdade que a escola precisa ter para escolher os conteúdos e os métodos de ensino, sem o qual fica comprometido o caráter pedagógico de sua intervenção escolar. Essa autonomia é requerida, por um lado, pela própria natureza da atividade pedagógica que, por seu caráter de imprevisibilidade, não é suscetível de uma completa e inflexível antecipação de suas ações, sem comprometer a necessária criatividade que se espera do processo pedagógico [...]. Com relação à autonomia administrativa, esta significa a possibilidade de dispor de recursos e utilizá-los da forma mais adequada aos fins educativos. [...]. Porém, também a autonomia administrativa da escola tem limites nas ações do Estado, que não pode abrir mão de seu dever e de suas prerrogativas em matéria de ensino. Isso significa que gerir recursos com autonomia não implica utilizá-los apenas de forma que professores e diretores considerarem mais convenientes. Significa que, a partir das diretrizes gerais traçadas pelo sistema, cada unidade escolar imprime à sua gestão uma forma mais adequada a suas peculiaridades.

Tendo em conta, pois, que a autonomia da escola é relativa, há de se questionar sobre a efetiva democracia alcançada pelas escolas em suas práticas de gestão, e sobre a real importância que a participação e as decisões colegiadas assumem nas práticas cotidianas. Consequentemente, a autonomia da escola é estabelecida por meio do seu projeto pedagógico, que tem como compromisso contribuir para que todos os segmentos efetivem, mediante a sua participação, a gestão democrática nos espaços escolares.

A Constituição Federal estabelece, no artigo 211, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, de modo que o processo de descentralização será vivenciado em todas as esferas a partir dos preceitos constitucionais. Após a década de 1990, a municipalização assumiu aspectos da política de descentralização da educação e, entre estes está conferir uma maior autonomia para os municípios na área da educação, como previsto nas atribuições postas pelos dispositivos legais.

A descentralização estabelece que os governos federal, estadual e municipal organizem as atividades que cada cabe a cada um deles executar, para que se tenha uma melhoria nos

serviços prestados nas instituições educacionais. Conforme assegura Shiroma (2009, p. 182):

[...] a burocracia estatal parece pesada e lenta, quando provou ser incapaz de lidar com equipamentos, merenda, e material ou manutenção de prédios, a descentralização aparece como solução, pois permite mais rápida identificação de problemas e busca de respostas mais apropriadas.

O intuito da descentralização é, pois, o avanço da gestão compartilhada para que os problemas educacionais de ordem física e estrutural, bem como as reivindicações, possam ser resolvidos de forma ágil e para que a aplicação dos recursos seja feita de forma rápida e eficaz tornando a administração mais eficiente. A descentralização destaca-se como sendo uma das características da gestão democrática, uma vez que amplia os processos de participação. Nesse sentido, a descentralização, segundo Jacobi (1990, p. 8):

[...] significa, em teoria, a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação, controle e gestão no seu cotidiano, assim como a potencialização de instrumentos adequados para o uso e redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos e para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento, possibilitando a desburocratização administrativa da agenda.

Nessa dimensão, a descentralização contribui para que os processos da administração pública possam facilitar o desenvolvimento das atividades no âmbito local. No caso da escola pública, os programas federais destinam os recursos diretamente para as escolas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a fim de que elas gerenciem tais recursos financeiros, com base nas suas necessidades e nas orientações do programa.

Uma vez que todos os segmentos que compõem a gestão escolar têm uma função a ser desenvolvida, a descentralização é um princípio necessário e relevante, rompendo com a centralização do gestor escolar como o único profissional que pode/deve dar as “ordens” para o trabalho acontecer. Uma escola que trabalha na perspectiva da gestão democrática compartilha tarefas e responsabilidades, indo ao encontro dos preceitos apontados nos dispositivos legais da educação.

As vozes dos conselheiros sobre a gestão democrática

Os participantes da pesquisa são membros dos Conselhos Escolares de três escolas públicas do município de Arapiraca, no estado de Alagoas. Para organizar e sistematizar os dados, os participantes foram codificados como S1, S2 e S3 (S de menção a Sujeito). Eles representam um Centro de Educação Infantil e duas escolas de Ensino Fundamental. A primeira escola funciona em tempo integral com Educação Infantil, possui turmas de creche e pré-escola; a segunda trabalha com Ensino Fundamental em tempo integral e oferece também a Educação de Jovens e Adultos (EJA); já a terceira escola, funciona com os níveis de Ensino Fundamental e Educação Infantil.

Os participantes, na ocasião da coleta de dados, faziam parte do Fórum Regional de Conselheiros Escolares (FRCE), ação extensionista desenvolvida pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), em Arapiraca, cujo objetivo é contribuir com a atuação dos conselheiros nas escolas públicas da região.

O FRCE constitui-se como um ambiente de formação no qual são promovidas discussões, reflexões e mobilizações sobre questões que abrangem a temática da gestão democrática e suas relações com o trabalho escolar. Sua intenção é tornar-se um ponto de apoio para divulgar e compartilhar ideias e ações democráticas, facultadas pelos Conselhos Escolares das escolas do município de Arapiraca e circunvizinhos.

Nesse sentido, desde 18 de abril de 2011, o FRCE iniciou suas atividades, contando com a participação dos conselheiros de escolas públicas de Arapiraca e de cidades próximas. Enfim, segundo o Art. 1.º de seu Regimento, o FRCE é composto por:

Conselheiros Escolares, Conselheiros dos Conselhos Municipais de Educação, FUNDEB, Alimentação Escolar, Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, Graduandos de Cursos de Licenciatura, Professores das redes Públicas Estadual e Federal de Alagoas, Professores das redes Públicas Estadual e Municipal da região do agreste alagoano, representantes do Sindicato dos Trabalhadores de Educação – SINTEAL, da Secretaria Municipal de Educação de Arapiraca, da Coordenaria Regional de Educação e o Ministério Público de Arapiraca, com vigência indeterminada (FRCE, 2011).

De acordo com o Artigo 2.º do Regimento, são finalidades do FRCE/AL (2011):

- I. Funcionar como órgão permanente de articulação, informação e defesa dos interesses comuns dos Conselhos Escolares;
- II. Contribuir para o aperfeiçoamento organizacional dos Conselhos Escolares e a formação de seus integrantes;
- III. Propor sugestões e subsidiar a elaboração de políticas de formação de Conselheiros Escolares pautadas no princípio da gestão democrática;
- IV. Interagir com os segmentos da sociedade, visando à construção de relações sociais mais democráticas, no contexto escolar e na comunidade.

Considerando que o FRCE foi originado de uma ação de extensão universitária, e que sua criação se justificou, à época, pela ausência de espaço que privilegiasse a troca de experiências entre os conselheiros escolares e que, ao mesmo tempo, servisse como espaço formador, na presente pesquisa, as vozes dos participantes são importantes para mostrar a compreensão acerca da gestão democrática e as diferentes questões que norteiam a organização da escola pública, em uma vertente participativa.

Ao serem solicitados a responderem se a gestão democrática seria realidade na escola em que atuam ou atuaram e o porquê, as respostas dos entrevistados foram unânimes, ao demonstrarem que, sim, é uma realidade. Eles pontuaram que, no ambiente escolar, todos participam juntos, trocam informações e ideias que garantem o envolvimento de todos.

A gestão democrática é realidade porque sempre que tinha qualquer coisa pra ser decidido, sempre tinha uma reunião para passar o que queria e todo mundo participava, dizendo se era contra ou a favor e a maioria vence, pois todos colocavam seus pontos de vista e vamos todos pensar se vai ser bom para aquela instituição ou não. Cada um tem um pensamento, cada um tem uma formação e eles vão dar sua opinião e a melhor vai ser escolhida. Isso ocorria na escola (S1, *sic).*

É, sim. Na nossa escola tem gestão democrática. Como eu disse, todos participam das decisões através de reunião e escolhem todos os segmentos que vai representar a escola com eleições (S2, *sic).*

É realidade na escola a gestão democrática porque ela tem autonomia pra resolver assuntos com os segmentos representantes e também eles colocam em prática. Isso é democrático (S3).

Analisando essas respostas, foi possível compreender que a gestão democrática citada pelos sujeitos está diretamente associada à autonomia da escola em fazer escolhas por meio da participação das comunidades escolar e local. A gestão democrática é uma das formas de

acabar com o autoritarismo existente nas escolas, portanto, sugerir uma gestão democrática nas instituições de ensino é atribuir a ela autonomia.

De acordo com Paro (2003, p. 11), a experiência da gestão democrática “significa [...] conferir poder e condições concretas para que ela [a escola] alcance objetivos educacionais articulados com os interesses da comunidade”. Desse modo, a gestão democrática não pode ser resumida a decisões tomadas apenas pelos diretores ou pelos órgãos políticos superiores, mas ser efetivada por meio da participação de todos da comunidade. No entanto, muitas vezes, isso não acontece, seja pelos condicionantes internos (PARO, 2000), seja pelo fato de muitos não conhecerem realmente o que a escola representa. Por isso é importante mobilizar práticas que incentivem os sujeitos a participarem, a colaborarem com a construção da autonomia e com a organização das escolas.

Após responderem sobre se a gestão democrática seria realidade nas escolas participantes, foi preciso saber como a gestão democrática ocorreria no cotidiano de suas práticas. É sabido que uma das formas de efetivação da gestão democrática se dá por meio da escolha dos segmentos representativos de sua comunidade. Com base nisso, foi elaborada a seguinte questão aos sujeitos: como o processo de escolha dos representantes da escola (direção, vice-direção e conselheiros escolares) acontece nessa escola? As respostas foram divergentes:

Como nas creches não tem eleição para Diretor, né? Não acontece eleição para direção, não, e também não tem vice diretora nem coordenadora. Para o conselho acontece, tem eleição... acontece... Acho que [, de] dois em dois anos, se a gestão não estiver fazendo um bom trabalho, a Secretaria é quem tira. Não tem um tempo estimado. Durante os sete anos que trabalhei na escola não houve mudança de direção (S1).

Aqui acontece [a escolha de] todos [os conselheiros representantes] através de eleição. O processo é eleição direta. Aqui acontece a gestão democrática. De dois em dois anos ocorre a escolha de todos que vão representar, tanto da gestão no geral, como do conselho (S2).

Bom, a direção e vice direção era indicação, mas de uns anos pra cá, a prefeitura fez a lei da Gestão Democrática e agora tá sendo por eleição. Da mesma forma ocorre no Conselho Escolar (S3).

Foi possível identificar que S1 e S3 apontam para uma discussão relacionada à gestão

das escolas públicas, que é a indicação dos gestores por meio da questão política. Assim, pessoas escolhidas por determinados políticos são destinadas a ocupar cargos de confiança que beneficiam os interesses partidários deles, deixando as necessidades da comunidade de lado, uma vez que não pode participar e tampouco tem autonomia para escolher, o que impede, de fato, a atuação de uma gestão democrática.

Dourado (2006) afirma que a nomeação do diretor por indicação política se estabelece como um cargo de confiança, ou seja, o governante nomeia estrategicamente um sujeito para desempenhar a função de diretor. Segundo Paro (2003, p. 14), “a nomeação pura e simples pode dar-se, ou com a exigência prévia de qualificação específica e um mínimo de experiência, ou por razões político-clientelistas, ou por uma combinação dos dois critérios”.

A realidade no estado de Alagoas revela que ainda é forte a presença da indicação de diretores para as instituições públicas do interior do estado, principalmente nos municípios menores. A cultura da indicação dos gestores por meio da indicação ainda não foi rompida. No caso específico do município de Arapiraca, há uma legislação que disciplina a escolha do gestor escolar, propondo uma eleição direta, no entanto, essa não atinge os centros de Educação Infantil, cujas funções de gestores: “serão preenchidas, mediante livre designação do chefe do Executivo municipal, sem submissão ao processo eletivo, as funções de Diretor, das unidades de educação infantil” (Art. 25, LEI ORGÂNICA MUNICIPAL).

A mesma lei, contudo, garante que a escolha dos conselheiros escolares deve ocorrer por meio de eleição, conforme disposto em seu Artigo 7º:

Todos os segmentos existentes na comunidade educacional deverão ser representados no Conselho Educacional, assegurada a proporcionalidade para professores, funcionários, pais e alunos escolhidos entre seus pares, em processo de votação direta e secreta, uninominalmente, em cada segmento, observando o disposto nesta lei (ARAPIRACA, 2011, Artigo 7º).

A legislação citada revela uma incongruência em relação à gestão democrática, e isso esbarra no que foi respondido anteriormente pelo S1, que, ao ser perguntado sobre se a gestão democrática seria uma realidade em sua instituição, respondeu afirmativamente. Ora, como isso é possível se a Lei Orgânica citada restringe a autonomia das instituições na escolha de seu

dirigente? Disso depende-se que, ao não ser facultada à comunidade escolar a escolha de todos os seus representantes, se tem aí um longo caminho a percorrer para alcançar a democracia na gestão escolar.

Assim, podemos perceber, a partir das reflexões de Lück (2000, p. 17), que se observa “[...]o esforço de alguns sistemas de ensino, no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, de modo centralizado, o que implica uma contradição paradigmática muito comum”. Mesmo diante das razões que confirmem que a escolha do gestor escolar por indicação é contrária à perspectiva democrática – ao impedir a autonomia das instituições que funcionam como centros de Educação Infantil –, lamentavelmente, isso ainda ocorre na realidade educacional alagoana.

Para ser atenta aos requisitos da gestão participativa, no entanto, essa prática precisa ser eliminada, pois, de acordo com Soares e Teixeira (2006, p. 157):

O diretor, quando eleito, deixa de ser um representante do político influente da região e [,] com autonomia da unidade escolar [,] tem diante de si novas exigências, tanto dos organismos do Estado como da comunidade escolar, e responde a elas imprimindo feições novas às práticas de gestão escolar, uma vez que consegue superar as marcas da tradição e do autoritarismo.

Os apontamentos do S2 e S3 afirmaram que a escolha de todos os segmentos em suas escolas acontece mediante a eleição direta, o que está previsto na Lei orgânica Municipal n.º 2739/2011, Artigo 17: “o diretor e o vice-diretor [escolar] serão eleitos pela comunidade educacional, nomeados e empossados pelo chefe do Executivo para um mandato de dois anos, sendo permitida uma única reeleição”. Como podemos ver, a mesma lei que determina a indicação do gestor escolar para os centros de Educação Infantil, propõe eleição para as escolas municipais, bem como a escolha de seus conselheiros escolares.

No entanto, “cabe lembrar que não é a eleição em si que democratiza” (LÜCK, 2000, p. 22), mas a participação de todos os segmentos nos processos de decisão, garantindo a autonomia, a descentralização e a mobilização no espaço escolar. Em sendo assim, a autonomia na gestão escolar pode se dar a partir de quatro dimensões: pedagógica, administrativa, financeira e relacional. E as instituições de ensino que executam sua gestão, de acordo com as

finalidades do modelo democrático e participativo, são aquelas que conseguem fazer uso dessas dimensões de autonomia, no decorrer de suas práticas cotidianas, contribuindo para realizar as necessidades da comunidade escolar (VEIGA, 2001).

Para compreender a atuação dos conselheiros no contexto da escola, buscou-se analisar de que forma a participação se daria nas instituições pesquisadas. O que foi feito mediante a seguinte pergunta aos entrevistados: como dá-se a participação das comunidades escolar e local no Conselho Escolar?

Os relatos dos participantes indicaram serem usuais as reuniões marcadas pelo Conselhos Escolares.

[A participação se dá] Sempre através de reuniões no Conselho. Quando precisava, a diretora reunia o pessoal da comunidade local e da escola; fazia a reunião [e] muitos participava[m] (S1).

Sempre acontece com reunião. Sempre que chamamos, eles participam. É uma das escolas [em] que os pais mais participam. Quando tem evento, quando necessitam falar com os professores e tem um representante deles no Conselho... e a comunidade escolar participa também das reuniões (S2).

A participação da comunidade escolar e local é através da reunião do Conselho e também da escola, [para o qual] [...] é dado aviso e convite. Mas eu tenho que falar a verdade: tanto a comunidade escolar e local, deixa a desejar, infelizmente, daqui dessa escola.... Deixa[m] muito a desejar... Eles não têm aquilo na mente [de] que eles são importante para escola; então a participação é muito fraca (S3).

Diante dos depoimentos dos Sujeitos 1 e 3, fica evidente que a participação não ocorre como preveem os dispositivos legais, pois, muitas vezes, os sujeitos se fazem presentes nas reuniões do Conselho Escolar, mas pouco contribuem. E, ao final das reuniões, são as decisões advindas da gestão que permanecem. Nesse sentido, Paro (1995, p. 154) afirma que:

Embora a participação de pais e alunos nas decisões do Conselho da Escola nem sempre se faça da forma intensa que muitos poderiam esperar, o fato de ser aí o local onde se tomam ou se ratificam decisões de importância para o funcionamento da unidade escolar tem feito com que este órgão se torne a instância onde se explicitam e procuram resolver importantes contradições da vida escolar.

O mesmo autor (2001) destaca, ainda, que um dos problemas causadores da não

participação dos conselheiros que representam o segmento Pais, por exemplo, tem a ver com os horários inflexíveis em que, muitas vezes, as reuniões acontecem. O fato de eles estarem trabalhando no horário das reuniões justificaria a não participação deles. Ressalta também a importância de a escola buscar possibilidades que visem a garantir a participação de todos, propondo, por exemplo, dias e horários flexíveis para as reuniões.

Isso porque, segundo o pesquisador, “a descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão” (PARO, 2001, p.57). A democracia na escola só será realidade, portanto, se houver participação de todos. E isso se corporifica, por exemplo, quando o gestor não é o único a tomar decisões, o que permite que a gestão democrática não fique “presa” apenas ao discurso teórico, mas possa concretizar-se na prática.

Corroborando esse entendimento, Antunes (2002, p.98) salienta que “[...] só participa efetivamente quem efetivamente exerce a democracia”. Mas essa participação deve ser exercida além da simples presença em reuniões; ou seja, o sujeito precisa interferir, questionar, reivindicar as ações que venham beneficiar a comunidade escolar. Talvez, então, que muitos ainda não tenham compreendido o sentido da participação, já que, “[...] parece ainda faltar uma maior precisão no conceito de participação” (PARO, 2000, p. 16).

Igualmente, a escola deve estar presente na comunidade local, buscando desenvolver estratégias pedagógicas que mobilizem os sujeitos a desejar participar. Paro (2001, p. 27) explica essa necessidade, ao indagar: “se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola?”. A conclusão a que se chega, portanto, é que “a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade” (PARO, 1998, p. 16).

Os entrevistados S1 e S3 declararam que passaram a atuar no Conselho Escolar após o convite feito pelos gestores das escolas; e apenas o S2 confirmou sua participação ter sido via eleição. Isso demonstra o quanto ainda é forte a cultura centralizada da gestão, prevalecendo a baixa ou nula participação da comunidade na escolha de seus representantes.

Foi convite porque teve umas transferência[s]; aí a pessoa teve que sair, né? Aí tinha que ser uma pessoa efetiva... Aí, nessa época, eu já era efetiva. Aí, a

diretora me convidou para participar (S1).

Comecei a participar através de eleição (S2).

Quando eu cheguei aqui na escola, foi convite, bem como eu digo a você. Se hoje as pessoas não gostam de participar, imagine há dezesseis anos atrás... Aí que não queriam mesmo! Aí, quando eu cheguei, eu fui convidado (S3).

As respostas de S1 e S3 nos levam a constatar que não houve a participação da comunidade na escolha dos representantes de seus segmentos, o que ainda ocorre em muitas instituições de ensino, ficando a cargo do gestor escolher os membros que comporão o Conselho Escolar. Assim, ele assume o papel, camuflando uma suposta existência de democracia na escola, mas que, na verdade, transparece o traço do autoritarismo e de uma gestão centralizadora que prevalece no comando das diversas situações escolares.

Em muitas realidades, segundo Verza (2000, p. 197), o que se percebe é que “[...] ainda vigora de forma acentuada que os conselhos são convocados para aprovar o que foi proposto pela escola. Muito menos a comunidade escolar restrita é chamada para discutir, debater o que a escola decidiu”. Assim, a gestão democrática não se efetiva, uma vez que “é o corpo dirigente da escola que decide. Os conselhos, em numerosas escolas, cumprem função meramente legal, formal, convocados para carimbar o que já foi decidido” (VERZA, 2000, p. 197).

Apenas na resposta de S2 parece haver coerência no discurso sobre a participação da comunidade quanto à escolha de seus representantes, feita mediante uma eleição que permite que as funções desse órgão colegiado sejam desenvolvidas com o envolvimento de todos os segmentos das comunidades escolar e local. Afinal, “na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola [...] nas decisões sobre seus objetivos e funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos” (PARO, 2001, p. 12).

A legitimação dos Conselhos Escolares é uma questão legal, posta nas orientações educacionais, como a LDB/1996. As redes e os sistemas de ensino são responsáveis pela sua execução, de modo que cumpram os preceitos legais. A efetivação e a vivência dos Conselhos Escolares denotam uma construção de ideais democráticas que repercutem na organização das escolas, bem como na sua forma de condução e participação dos segmentos que a compõem.

Considerações finais

O objetivo da pesquisa foi refletir sobre a atuação dos Conselhos Escolares para a prática da gestão democrática, tendo, como ponto de partida, compreender a importância de um espaço que apresenta os princípios de construção de uma escola pública, inclusiva e democrática. Para tanto, a formação dos conselheiros é uma dimensão importante para ser considerada, a partir da perspectiva de inclusão e de efetividade na atuação da função.

Nessa perspectiva, o Fórum Regional de Conselheiros Escolares contribui de maneira positiva para as escolas e os segmentos representativos do Conselho Escolar, pois, mediante as Reuniões Ampliadas, os conselheiros têm acesso a momentos de formação continuada sobre temas relativos à gestão democrática, cujos aspectos teóricos e práticos, acredita-se, precisam ser revisitados constantemente.

Por ser o Fórum um espaço instituído a partir de duas universidades públicas (UFAL e UNEAL), por ser uma ação extensionista e por não manter qualquer vínculo de subordinação com os organismos oficiais de educação do município e do estado aos quais as escolas estão vinculadas, é possível oferecer aos conselheiros um espaço que lhes permita problematizar, discutir, criticar e buscar soluções para as dificuldades apontadas, em conjunto.

Os desdobramentos advindos do contato entre as instituições escolares, promovidos pela dinâmica de interação estabelecida pelo Fórum durante as palestras e os relatos de experiência, alcançam a intenção subjacente apontada pelo Fórum Regional de Conselheiros Escolares, qual seja, a de promover o debate de ideias e a possibilidade de os conselheiros fazerem a exposição de suas realidades sem se sentirem revelados, julgados ou criticados pelos demais.

Tendo em conta o contato com representantes de outras escolas, cujos relatos revelaram experiências tanto exitosas e quanto problemáticas, isso nos permitiu inferir que, de maneira geral, gestão democrática é um processo e que, como processo, demanda constantemente a aprendizagem de novas ações, as quais, por sua vez, requerem novos comportamentos individuais e coletivos.

Por ser um processo de aprendizagem e de transformação cultural, a democracia na

gestão escolar depende, então, não apenas da escola como unidade executora, mas principalmente de iniciativas empreendidas pelos organismos que a conduzem nas instâncias superiores de poder. Assim, precisa haver a descentralização em outros níveis de poder para que os limites da escola sejam transformados em possibilidades.

A autonomia é consequência de um processo de maturidade individual e coletiva e, portanto, ela não pode ser outorgada pelas legislações, haja vista advir do rompimento do sistema educacional com a lógica de mercado instituída pelo capital, realidade que ainda transfigura a função social da escola no Brasil e, especificamente, no Nordeste do País.

Foi possível perceber também que, nas reuniões do Conselho Escolar nas instituições pesquisadas, as questões administrativas e financeiras que compõem suas pautas se sobrepõem às pedagógicas, e que, de maneira geral, a condução das reuniões dos Conselhos Escolares ainda não considera o momento de reunião como oportunidade para se aprender, discutir e fazer reflexões coletivas. Parte dessa realidade, acredita-se, não é gerada pelos condicionantes internos da escola.

Por fim, foi possível notar que a gestão democrática é um princípio que necessita de participação, de autonomia e de descentralização na escola, a partir da presença dos diferentes segmentos, garantindo-lhes poder de reflexão, de debates e de decisão. A construção da gestão democrática é um caminho que se faz caminhando, com idas e vindas, com ações concretas e reflexivas, com a finalidade de aprimorar, cada vez mais, o paradigma democrático da educação. Cumpre construir ações que dimensionem espaços de participação e de decisão aos envolvidos, configurando-se em oportunidades de envolvimento e de sensibilidade político-pedagógica. Eis, portanto, o maior desafio!

Referências

- ANTUNES, A. *Aceita um conselho? Como organizar o colegiado escolar*. São Paulo: Cortez, 2002.
- ARAPIRACA. *Lei 2739, de 13 de julho de 2011*. Dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública Municipal de Arapiraca. Arapiraca, 2011.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. Coleção Primeiros Passos, 2. ed. São Paulo:

Brasiliense, 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional*. Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, 1996.

BRASIL. *Lei n.º 10 172, de 9 janeiro de 2001*: Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001.

BRASIL. *Lei n.º 13 005, de 25 junho de 2014*: Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.

DOURADO, L. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. *Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, p. 77- 95, 2006.

FRCE. *Regimento do Fórum Regional de Conselhos Escolares*. Arapiraca, 6 de junho de 2011.

JACOBI, P. *Descentralização, Participação e Democracia*. Educação Municipal. São Paulo: UNDIME, v. 3, n. 6, p. 8. jun. 1990.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

MARQUES, L. R. Trajetória de Implantação dos Conselhos Escolares no Brasil. In: BOTLER, A. H. (org.). *Organização, financiamento e gestão escolar: subsídios para formação do professor*. Recife: Editora Universitária UFPE, p. 25-48, 2007.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (org.). *Pesquisa social: teoria método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, p. 193-212, 2001.

PARO, V. H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

PARO, V. H. O Conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: BICUDO, M. A. V.; SILVA JR, C. A. (orgs.). *Formação do educador e avaliação educacional: organização da escola e do trabalho pedagógico*. São Paulo: UNESP, p. 18-36, 1999.

PARO, V. H. *Gestão Democrática da Educação Pública*. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, V. H. *Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2001.*

PARO, V. H. *Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.*

PARO, V. H. *Administração Escolar: Introdução Crítica. São Paulo: Cortez, 2010.*

PHONTES, L. *Gestão Democrática e o Projeto Político Pedagógico na Escola, 2007.* Disponível em: <<http://www.Centrefeducacional.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Cortez, 2007.*

SHIROMA, E. O. Sentidos da descentralização nas propostas internacionais para a educação. *In: BORGES, L. F. P.; MAZZUCO, N. G. (orgs.). Democracia e políticas sociais na América Latina. São Paulo: Xamã, p. 179-192, 2009.*

SOUZA, J. V.; CORRÊA, J. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. *In: VIEIRA, S. L. (org.). Gestão da Escola Desafios a Enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, p. 47-76, 2002.*

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 17, n. 34, maio/ago. 2006.* Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1289/1289.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

VEIGA, Z. P. A. As instâncias colegiadas da escola. *In: VEIGA, I. P. A.; VELERIEN, J.; DIAS, J. A. Gestão da Escola Fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO/MEC, p. 28-65, 1992; Xamã, p. 85-103, 2001.*

VERZA, S. B. *As políticas públicas de educação no município. Ijuí: Unijai, 2000.*

VIEIRA, S. L. A educação nas Constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.*

WERLE, F. O. C. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.*

Recebido em março 2022.

Aprovado em dezembro 2022.