

Os colegiados escolares no contexto da democratização da gestão

Resumo

Este trabalho resulta de pesquisas realizadas em trinta e cinco escolas públicas de Belém e dos debates travados ao longo das apresentações em eventos científicos e objetiva socializar e dialogar com aqueles que se interessam pela democratização das relações de poder em nossa sociedade brasileira. A metodologia foi quali-quantidade, por intermédio de questionários, entrevistas semi-estruturadas e observação não participante, para um universo formado por trinta e cinco diretores escolares, trinta e cinco alunos representantes dos Conselhos Escolares, estes na faixa etária de 13 a 19 anos; dez técnicos, dez pais de alunos, trinta e cinco professores e trinta e cinco funcionários. Como um dos resultados, pode-se destacar: apesar da importante conquista dos Colegiados implantados nas escolas públicas, eles ainda não estão funcionando numa direção de fazer parte da gestão escolar.

Palavras-chave: Colegiados escolares. Participação. Autonomia.

School boards in the context of management democratization

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Doutora em Educação/UFPa.
Professora do Mestrado Acadêmico em Educação e da Graduação em Pedagogia da UFPa.
tefam@ufpa.br

Abstract

This paper is a result of researches carried out in thirty-five public schools in Belém and a result of the debates that occurred during presentations at scientific events. It aims to create a dialogue among those who are interested in the democratization of power in our Brazilian society. The method was informative and quantitative, using questionnaires, semi-structured interviews and non-participative observations, within a universe constituted of thirty-five school directors, thirty-five students part of the school council between the of thirteen and nineteen, ten technicians, ten parents, thirty-five

teachers and thirty-five employees. One noteworthy conclusion is that even though certain important goals have been achieved, such as the implementation of educational committees in public schools, these committees are still not an active part of school management.

Keywords: School boards. Participation. Autonomy.

Los consejos escolares en el contexto de la democratización de la gestión

Resumen

Este trabajo es el resultado de investigaciones realizadas en treinta y cinco escuelas públicas de Belém y de los debates que tuvieron lugar a lo largo de las presentaciones en eventos científicos, y tiene como propósito socializar y dialogar con aquellos que se interesan por la democratización de las relaciones de poder en nuestra sociedad. La metodología fue cualitativa y cuantitativa, por intermedio de cuestionarios, entrevistas semi-estructuradas y observación no participante, para un universo formado por treinta y cinco directores escolares, treinta y cinco alumnos representantes de los Consejos Escolares, estos en la franja etaria de 13 a 19 años; diez técnicos, diez padres de alumnos, treinta y cinco profesores y treinta y cinco funcionarios.

Como uno de los resultados, se puede destacar: A pesar de la importante conquista de los Colegiados implantados en las escuelas públicas, ellos todavía no están funcionando en el sentido de formar parte de la gestión escolar.

Palabras clave: Colegiados escolares. Participación. Autonomía.

Este trabalho resulta de pesquisas sobre gestão escolar, realizadas no período de 1996 a 2002, em trinta e cinco escolas da rede pública de Belém e das discussões e debates travados ao longo das apresentações em eventos científicos e dos acúmulos teóricos de um modo geral. É um recorte analítico, pela via dos colegiados escolares que objetiva socializar experiências e dialogar com aqueles que se interessam pela temática e acreditam na possibilidade concreta de mudança das condições perversas que insistem em continuar presentes na educação brasileira.

Num primeiro momento, trabalhamos com vinte e cinco escolas públicas do ensino médio de Belém; no segundo, com mais dez escolas públicas do ensino fundamental, sendo cinco da rede municipal e cinco da rede estadual de Belém.

A metodologia utilizada foi quali-quantitativa por meio de um Sistema de entrevistas semi-estruturadas, questionários, fichas de registro e observação não participante. Os

sujeitos investigados foram: trinta e cinco diretores escolares, trinta e cinco alunos representantes dos Conselhos Escolares, estes na faixa etária de 13 a 19 anos; dez técnicos, dez pais de alunos, trinta e cinco professores e trinta e cinco funcionários.

Na primeira parte da pesquisa, investigamos diretores, para analisar a percepção deles sobre suas práticas administrativas e pedagógicas e, na segunda fase, ampliamos o universo e os objetivos da pesquisa, para avaliar a gestão numa perspectiva mais ampla, incluindo todos os atores participantes dos Conselhos Escolares, que é a unidade executora das escolas públicas de Belém, criados como exigência para habilitação delas para desenvolverem suas atividades com autonomia, a partir do recebimento dos recursos que são liberados diretamente para as escolas.

Os principais indicadores da pesquisa referentes aos sujeitos representantes nos Conselhos Escolares foram: grau de satisfação, importância atribuída ao Conselho Escolar, tipo de liderança, imagem da escola; percepção sobre o processo pedagógico, percepção sobre as mudanças ocorridas na escola, na construção da democracia, buscando avaliar as consequências e potencialidades da participação dos sujeitos escolares, suas reações como partícipes do processo decisório da escola. As categorias utilizadas, como pano de fundo para a análise, foram: democracia, participação, descentralização, autonomia, tomada de decisão, autoridade, dentre outras.

Antes de começar a relatar e analisar os resultados das pesquisas, consideramos necessário realizar uma incursão histórica para delimitarmos as noções de democracia assumidas neste trabalho, por entendermos que a categoria é polissêmica, ao permitir diferentes significados e muitas são as formas assumidas em diferentes espaços, além do que ser democrata virou uma virtude, uma qualidade importante nas sociedades modernas. Daí grande parte dos dirigentes fazerem questão de auto-intitular-se de democratas, e isso se verificou em nosso pequeno espaço de pesquisa, nas escolas públicas de Belém, em que as falas dos diretores escolares comprovam tal afirmativa.

Neste sentido, apropriamo-nos da discussão apresentada por Coutinho (2002), em que faz uma análise histórica sobre o conceito de democracia desde o século XVII, no liberalismo, destacando Rousseau como o primeiro a elaborar uma proposta de sociedade democrática e popular, por meio de um movimento que se espalhou na Revolução Francesa, com destaque para os Jacobinos, refletindo nos primeiros pensadores comunistas, no movimento socialista já do século XIX.

O mesmo autor destaca, no século XIX, o liberal francês Aléxis de Tocqueville que, ao considerar a democracia como irreversível, mostrando sua fragilidade e periculosidade, para o poder da maioria, daí a necessidade de ser controlada para não descambar em

tiraniam. Mosca (*apud* COUTINHO, 2002) pensador italiano, diz que as maiorias inexistem como sujeitos políticos, sendo a política coisa de minorias, daí não temê-la por considerá-la como algo utilizado pelas elites para governar e se legitimar. Portanto, até o início do século XX, o liberalismo se contrapunha à democracia e se apresentava como outra alternativa.

Chama-nos a atenção para o fato de que no liberalismo havia o sufrágio do voto, mas nos primeiros modelos de inspiração inglesa só alguns tinham o direito a votar, os “cidadãos ativos”, que eram os proprietários, além do que as mulheres só passaram a ter tal prerrogativa no início do século XX. O sufrágio universal é uma conquista da democracia, resultante da luta dos trabalhadores, desde o século XIX na Inglaterra, particularmente o “movimento cartista” os quais possuíam, dentre outras, duas principais bandeiras de lutas: fixação legal da jornada de trabalho e sufrágio universal. A primeira conseguida por volta de 1860 na Inglaterra e a segunda, somente em 1918.

Desse modo, os regimes liberais foram obrigados a encampar direitos democráticos ao longo de sua história, daí a denominação de regimes liberais-democráticos que temos hoje no mundo inteiro, como produto originário de lutas democráticas. Ocorre que, ao contrário do que muitos ainda pensam atualmente, a democracia liberal

representativa historicamente não tem ajudado a melhorar as condições de vida da população, sobretudo nos países periféricos do capitalismo, neste momento de internacionalização crescente do capital, em que direitos de cidadania foram substituídos por direitos do consumidor. A grande questão então é como conciliar direitos de cidadania com a lógica e ferocidade do mercado?

A democracia não pode ser apenas um valor universal, em que bastam as eleições diretas livres, para que automaticamente, as relações se transformem. Para Coutinho (2002, p. 17), “[...] o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política”.

Todos os segmentos organizados que se contrapunham à ditadura no Brasil, por exemplo, desejavam as eleições diretas como se isso bastasse para se ter democracia, esta entendida como oposição à ditadura. Mas hoje, a situação é outra e precisamos efetivamente lutar na direção de uma democracia qualificada, a qual já direciona experiências que vêm sendo construídas por governos progressistas em Porto Alegre, Belém e Belo Horizonte, que sinalizam para a participação efetiva, a partir de uma combinação entre democracia representativa e da democracia participativa, por intermédio da articulação do mandato representativo com medidas

de deliberação em nível local (AVRITZER, 2002, p.65-68). No caso de Porto Alegre e Belém tem-se o Orçamento Participativo e no caso particular de Belém, o Congresso da Cidade.

Tal combinação poderá apontar para experiências contra-hegemônicas, porque

[...] a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado [...] (COUTINHO, 2002, p. 17).

Na escola brasileira, construir a democracia participativa é uma árdua e complexa tarefa, haja vista toda sua estrutura, organização e funcionamento encontrarem-se assentados em bases autoritárias, centralizadoras, patrimonialistas e personalísticas que criam barreiras quase intransponíveis para educandos e educadores dialogarem, interagirem e avançarem em direção ao novo. Tal fenômeno não é uma particularidade das instituições escolares, mas resultante de tradição com fortes raízes na sociedade política e nos interesses hegemônicos no País.

Moacir Gadotti (1992, p. 27) afirma que a participação e a democratização são essenciais para a construção da cidadania, que se dá no próprio processo de tomada de decisão, no exercício da participação:

[...] A criação dos conselhos de escola representa uma parte desse processo. Mas eles fracassam quando instituídos como uma medida isolada e burocrática. Eles só são eficazes em um conjunto de medidas políticas, em um plano estratégico de participação que vise à democratização das decisões.

Nas pesquisas realizadas, quando perguntamos nas entrevistas, se os professores participavam da vida da escola, além das reuniões dos CEs, suas falas são reveladoras de indícios de uma incipiente compreensão, por parte deles, sobre a necessidade da participação mais sistemática e organizada na vida escolar, porque continuam com a idéia formada de que a função de gestão pertence ao diretor e seus técnicos, embora alguns defendam tal participação, conforme depoimentos significativos, a seguir:

Só posso dar minhas aulas e ir embora e aproveito a Hora Pedagógica para resolver problemas, mas acho importante participar, quando posso, fico na escola. A diretora deve dirigir a escola e nós fazermos a nossa parte. (Professor)

Acho importante a nossa participação nas reuniões e discussões, mas cadê as condições de fazer isso? Mudaram algumas coisas, mas o principal infelizmente continua, que são os baixos salários, a gente precisa correr atrás, para conseguir ganhar um pouco mais! (Professor)

Tais manifestações evidenciam problemas de a escola realizar momentos coletivos de discussão, pelas dificuldades de conseguir reunir todos num mesmo horário, sobretudo porque cada docente possui seus interesses e não dá para conciliar os horários. Só que até em reuniões nos horários dos professores, como a HP, eles faltam. Entendemos que as condições infraestruturais escolares são perversas, mas os sujeitos escolares precisam se comprometer efetivamente com as mudanças, porque cada espaço de discussão que se perde, invalida-se um passo na luta diária pelas transformações da sociedade e, especificamente, da educação.

Quanto aos professores não participantes dos colegiados, quando perguntados, na entrevista, a respeito de suas impressões sobre CE, a maioria mostrou-se pouco crente no papel exercido pelos Conselhos Escolares em suas unidades, porque afirmaram saber de que modo e formas foram criados, nem sempre como necessidade sentida pela escola, mas

por imposição do Sistema de Ensino, obrigando, portanto, as escolas a se adequarem às normas, formando os colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração, muitas vezes, como alguns depoimentos mais contundentes de professores revelaram.

Por outro lado, importa ressaltar que, para implementação de qualquer política há necessidade de sua regulamentação e, segundo Lima (2001) uma coisa são as orientações e outra são as ações materializadas no lócus, que tem a ver com configurações construídas na prática social.

Além do que a participação dos professores na vida da escola é muito reduzida, até mesmo na hora pedagógica, como já falamos anteriormente, que é um momento remunerado para formação continuada e planejamento deles, alegando diferentes razões desde falta de tempo para resolver questões pessoais até problemas de horário disponível, de vez que a maioria trabalha em mais de uma escola ou possui outras atividades remuneradas. Noutros depoimentos, eles desconversam e tentam justificar suas ausências de variadas formas, alegando que há uma falta de referenciais teóricos embaixadores de uma discussão mais aprofundada e organizada sobre as questões escolares e daí os parcos resultados, que aparentemente estão gerando desmotivação e desinteresse, alegando a ausência da coordenação pedagógica..

Acho importante a nossa participação nas reuniões e discussões, mas cadê as condições de fazer isso? Mudaram algumas coisas, mas o principal, infelizmente continua, que são os baixos salários, agente precisa correr atrás, para conseguir ganhar um pouco mais! (Professor)

A gente fica só, nem a coordenação pedagógica está presente [...] (Professora).

Quem vai resolver minhas questões lá fora? (Professor)

São muitas as causas determinantes da baixa participação dos sujeitos nas escolas que vão desde problemas materiais, institucionais, político-sociais e até econômicos. Do ponto de vista material e institucional, pode-se dizer que as condições de funcionamento, de cerca de 80% de nossas unidades escolares, ainda não oferecem condições adequadas para um trabalho coletivo: a própria organização hierárquica, a estrutura curricular, as formas de gestão ainda centralizada, a precariedade das instalações físicas, a ausência de bibliotecas equipadas, os colegiados escolares ainda não estão atuando na direção de fórum de discussão.

Além disso, a tomada de decisão coletiva e a capacitação política permanente, não resultam de um projeto orgânico de requalificação da escola. Pelas nossas observações, nas

poucas reuniões dos Conselhos Escolares detectamos fortes indícios de serem órgãos burocráticos, que juntam algumas pessoas, que até dão opiniões, mas não realizam um trabalho coletivo, produtivo e conseqüente no sentido de nortear as ações escolares, em direção ao crescimento coletivo. A maior audiência às reuniões se dá por ocasião da discussão do Programa Dinheiro Direto na Escola, por necessidade de definição da utilização dos recursos.

Do ponto de vista político-social, destaca-se a disputa de poder de grupos da escola, nem sempre tão visíveis, mas que conseguimos observar na investigação, a existência de grupo de aliados dos diretores e o dos adversários, estes sempre estão contra as decisões tomadas pela direção. No último processo eleitoral para escolha de diretor, realizado em 2003 em algumas escolas, assistimos a fatos lamentáveis, com todo tipo de comportamentos até anti-sociais já comuns nas disputas do executivo e legislativo brasileiros, que se reproduzem no espaço educacional. São atitudes de professores, diretores, técnicos e funcionários nem um pouco educativas para os alunos e demais atores escolares, na construção da democratização e para o processo da humanização, tão requerida em nossas relações sociais. Humanizar, no sentido preconizado por Paulo Freire (1992), de dar conteúdo crítico à relação, na construção de conhecimentos, que permitam desencadear a mudança do educando e de seu entorno.

Quanto aos condicionantes econômicos já reportados acima, quando evidenciamos as vozes dos professores criticando os baixos rendimentos e a necessidade da busca de outras fontes de renda para conseguir uma vida melhor, identificamos uma visão negativa dos professores sobre as possibilidades de mudanças, a partir de suas participações mais qualificadas nas decisões escolares. Um depoimento significativo a esse respeito:

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

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

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

Há toda uma concepção de participação que perpassa tais discursos, entendida como colaboração, como contribuição na operacionalização das políticas, ou seja, não há distribuição de poder, mas uma participação apenas operacional, de tarefeiro, de parceiro-ocasional:

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

Um dado recorrente nas falas de diretores, professores, técnicos e funcionários foi sobre a questão do papel dos representantes da comunidade nos Conselhos Escolares, alegando que tais atores não têm como ser cobrados pelas escolas sobre suas atividades nesses fóruns coletivos, exatamente por não terem vínculo formal com as escolas. Diziam eles: “se nós que temos vínculo fica difícil, imaginem quem não o tem. A maioria só quer participar pensando que há recursos financeiros a eles destinados [...]”.

Os diretores, muitas vezes, ficam em situações difíceis e até constrangedoras, segundo eles, porque, embora os Conselhos Escolares sejam entidades jurídicas, quem responde por tudo que ocorre nas escolas são seus diretores. É isso sabemos que é uma realidade nas escolas públicas de Belém e pelas interações com pesquisadores e professores em eventos científicos, em outros estados também parece não ser diferente.

Uma saída talvez fosse realmente ter-se uma gestão colegiada, formada por três membros da própria escola para administrar seu dia-a-dia: um para o administrativo, um para o pedagógico e outro para o financeiro, que seriam responsáveis pelo encaminhamento das atividades escolares. O Conselho ficaria responsável pela definição das grandes linhas, da política da escola, propriamente dita, de seu planejamento, enfim das grandes decisões, porque se forem jogar as atribuições, na co-gestão escolar, para os Conselhos, o cotidiano escolar ficaria atropelado, pois são tantas atribuições diárias que precisam ser resolvidas com celeridade, que não daria tempo para reunir os conselheiros para decidir, inviabilizando assim a dinâmica interna e atropelando tudo.

Pensar numa gestão colegiada, onde todos os conselheiros gerissem a escola, seria, no mínimo, uma utopia inatingível e, na prática, uma demagogia.

Além disso, precisamos ter clareza de que a autonomia e a participação desejadas pelos trabalhadores educacionais, com as mudanças radicais na educação e na sociedade, devem ser construídas na luta constante na dinâmica de nossas práticas e vidas e não vai ser o Estado a propiciar todas as condições requeridas e, mesmo que algumas conquistas sejam concretizadas, outras serão sentidas e esperadas. É um processo de luta permanente.

Os sujeitos da pesquisa (que são representantes das categorias no CE, desde alunos até professores) se manifestaram de forma variada sobre a possibilidade de ter havido mudanças nas escolas, a partir da criação dos Conselhos Escolares, trazendo para si os avanços ocorridos, porque já informam mais seus colegas do que está acontecendo na escola, mas que esses não têm demonstrado interesse em participar nem tampouco propor caminhos nas questões tratadas, porque, segundo os entrevistados, eles não têm consciência de seus papéis na escola.. Tais posicionamentos pouco explicam mas muito dizem, porque há uma tendência de se culpabilizar sempre o outro, como uma forma de defender-se.

Sabe-se da importância da participação dos atores educacionais na escola, mas isto é um problema bastante complexo para qualquer pesquisador tentar examinar tal participação, porque esta é uma categoria polissêmica, já que diferentes podem ser seus significados, variando desde simples consulta, presença passiva, legitimação do que outros já impuseram, dentre uma grande quantidade de possibilidades. Além disso, é vista por muitos educadores e pelo próprio Estado como a grande redenção da escola pública. Aliás, isso é bem antigo, porque até na ditadura se falava em participação comunitária, entendida como consulta individual, o que não garantia a participação. Pessoas presentes numa reunião não significa que poderão participar das decisões.

Apesar dessas questões serem reais, pensamos não haver necessidade de medir o grau de participação, mas a qualidade dessa participação e foi isso que buscamos analisar nas falas dos diversos sujeitos-representantes, e que, no caso específico dos alunos, são reveladoras de que eles assumem e reproduzem posturas similares a dos diretores, como autoridades detentoras de poder, que fazem valer seus poderes, com severidade e autoritarismo. Sentem-se aliados dos demais membros do Conselho Escolar, voltando-se contra seus pares e silenciando suas vozes, conforme exemplos, a seguir:

Agora entendemos a diretora,
porque os alunos nada
querem, só
bagunça [...] (Aluno).
A gente bem que tenta, mas não
querem nem escutar [...] (Aluno)

Os Alunos-conselheiros, antes até aparentemente combativos, questionadores, depois que ingressaram nos Colegiados escolares parecem não mais lutar por seus direitos. Isto foi percebido um pouco nas falas desses sujeitos, nas observações diárias e nos depoimentos dos outros colegas por nós entrevistados, ao longo da pesquisa, que serviram para ratificar nossas suspeitas.

No caso particular da educação, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei nº. 9.694/96 de Diretrizes e

Bases da Educação Brasileira (BRASIL, 1996), foram implantadas várias medidas ditas de caráter democrático nas escolas públicas: eleições diretas para gestores escolares, criação de Conselhos Escolares, elaboração coletiva do projeto político-pedagógico de cada escola, dentre outras. A autonomia para construção do projeto pedagógico faz parte de um projeto maior de descentralização das ações do Estado, surgidas a partir de acordos e diretrizes internacionais, consubstanciados em acordos, projetos como o Promedlac V (Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe), por exemplo, com base no diagnóstico de que grande parte dos problemas da educação da América Latina e do Caribe advêm do “mal.gerenciamento do serviço público”, que vai desde o nível federal até chegar nas unidades escolares.

É importante destacar que esta definição não é nova, como alguns apregoam, porque no Decreto-Lei nº 200 de 1967, que regulamenta e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa para o serviço público já havia a marca da necessidade da descentralização. No seu art. 5º., 6º. e 10 falava em gestão administrativa e financeira descentralizada e a tinha como um dos seus princípios fundamentais [...]. As atividades da administração federal deverão ser amplamente descentralizadas.

Portanto, a descentralização não é um princípio advindo da gestão democrática, da Reforma dos anos noventa, pois já era preconizado nos anos de “chumbo” vividos no Brasil, em que contraditoriamente os governantes falavam em democracia, inclusive, nos institutos de planejamento, como o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e I Plano Nacional de Desenvolvimento de 1971 definia como um dos seus principais objetivos a democratização das oportunidades de educação [...], incorporando a educação como um fator de desenvolvimento. (SANTOS, 1986).

No final dos anos oitenta, a descentralização, no Brasil, passou a ser palavra de ordem na área política e administrativa, estimulando-se a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, surgida em função da centralização do Estado, da crise econômica, dentre outros: “O discurso pela descentralização está, portanto, intimamente ligado à reforma do Estado brasileiro”. (ABRANCHES, 2003, p.12).

No caso particular deste trabalho, interessa-nos analisar a atuação dos Conselhos Escolares, que, segundo a pesquisa realizada, ainda não estão atuando numa direção de mudança de relações de poder, de construção da democracia efetiva, participativa enquanto princípio educativo, capaz de

educar para emancipação. Desde sua constituição até as ações desenvolvidas nas escolas, não sinalizam para o exercício democrático, como fóruns permanentes de capacitação política de seus representantes.

Os discursos e a observação dos alunos representantes nos Conselhos Escolares das escolas investigadas revelaram que, em 70% das unidades escolares, a escolha dos membros se deu por amizade, dentre os que são mais presentes, os que gostam de falar, que participaram do processo eletivo e se transformaram em representantes de seus pares.

Grande parte desses atores têm clareza sobre as carências e deficiências da escola, entretanto os fatos mais ressaltados por eles, foram:

- a) a apatia dos colegas;
- b) deficiência da maior parte dos professores;
- c) a falta de funcionários para cuidar da escola;
- d) ausência de recursos didáticos, métodos de ensino inadequados, sobretudo de Matemática, Física, Ciências e Geografia;
- e) faltas constantes de alguns professores;
- f) a violência dentro e fora da escola;
- g) os muros e grades que as cercam, dentre outros.

Apesar das críticas que os alunos fazem sobre a escola, todos reconhecem as mudanças ocorridas, a partir da constituição dos CE, mas cerca de 60% acham que as decisões decorrem das posições dos diretores e professores, conforme se ilustra com depoimento de uma representante:

“Muitas vezes eu não me sinto bem, porque eles preferem uma coisa e os alunos querem outra, eles não fazem o que os alunos querem, só a vontade deles vale”. (Aluna conselheira).

Quando indagamos sobre os principais problemas da escola, a maioria dos entrevistados disse que os colegas não os respeitam, como deveriam, porque são representantes no CE: “Os colegas não nos levam a sério, porque não têm consciência, não tiveram boa educação familiar, porque na escola só aprende a cultura letrada. Precisam respeitar os mais velhos e as autoridades. Não querem estudar”. (Depoimento de aluno).

Quanto à relação com diretores, técnicos e professores, os alunos revelaram ter melhorado, porque não gostavam da maioria deles, pois não eram ouvidos e agora estão bem próximos e podem conversar com todos de igual para igual e até mudaram de opinião sobre os diretores:

[...] nós temos uma proximidade com os professores e com a direção da escola. Somos mais conhecidos, quando precisamos vamos procurá-los e eles dizem, ah, tu és do Conselho, entra o que queres, fala. Falamos tudo, é como se fôssemos neutros, [...] normais ficaria mais difícil de sermos ouvidos, tal porque aí não tem, temos força, certa potência.

Antes eu não gostava da diretora, achava ela autoritária, agora vejo que está certa, porque põe moral, disciplina, para caramba. É justa, senão abusam!

Enquanto eu era só aluno, não gostava da diretora [...].

Meus colegas só querem bagunça e aí não respeitam a gente, porisso têm que ser áspero, botar moral. Afinal somos do Conselho Escolar.

Verifica-se que os alunos assumem e reproduzem o discurso da autoridade e começam a não representar os interesses dos colegas. Calam-se diante dos problemas da escola, acatando as posições de seus superiores. Isto é compreensível, porque participar se aprende no exercício da participação e o que se aprende na sociedade não encaminha para a atuação crítica, construtiva e democrática.

Perguntados sobre o que seus colegas acham de sua representação no CE, eles disseram que a maior parte não gosta, porque não os entendem, porque querem continuar do jeito que são, sem querer ter responsabilidade e valorizar a escola, conforme depoimento abaixo:

“[...] a maioria não quer nada, eles acham que tenho que comunicar tudo o que acontece nas reuniões do CE. Muitas coisas têm de ficar lá”.

Quando indagados sobre suas atuações nos CE, sobre solicitações de seus colegas pelo Conselho Escolar, os dados indicam que não há mudanças, porque não há indicativos de que encaminham posições tiradas nas salas de aula, já que afirmam não haver um bom canal de comunicação: “[...] eu levo minha posição porque sou aluno e conheço os problemas da escola e tenho encaminhado alguns [...]”.

“São poucos que se interessam pelas questões da escola, só querem pedir besteira [...]”.

Sobre a importância dos CE, os alunos apresentam diversos motivos para justificar isto, mas cerca de 80% disseram que a escola ficou mais democrática, porém falta maior participação dos alunos e professores. Fazem uma crítica muito grande a esses, sobretudo das disciplinas Matemática, Física e Ciências.

Um ponto a destacar é que a totalidade dos alunos investigados demonstraram preocupação com o bom funcionamento da escola, isto é: com a grande quantidade de faltas de alguns professores, com o uso de metodologias de ensino inadequadas, com as instalações precárias, com a violência, com as grades e portões fechados, permanentemente, com a falta de obrigação de realização de provas, parecendo que aguardam mudanças, a partir de suas participações no CE, conforme depoimentos abaixo:

Apesar de a gente já ter conseguido algumas coisas, como quadra, bebedouro a escola está cheia de problemas [...], mas o que me chateia é o portão fechado, que não adianta porque a violência dentro e fora da escola não diminuiu.

Os professores faltam muito, principalmente os melhores [...]. A gente pouco estuda, sem as provas a situação só piorou. Eu preferia antes que a gente tinha de batalhar para tirar boas notas.

Ressalte-se que existem experiências em escolas, com fortes indícios democráticos, encontradas em nossas pesquisas, porque nelas seus atores trabalham em cooperação, em função de

um novo projeto de inclusão daqueles tradicionais excluídos dos benefícios do progresso e das políticas públicas, ainda que com conflitos, tensões e contradições e nelas também os alunos reproduzem posturas tradicionais, considerando-se nessas escolas autoridades e que merecem respeito de seus colegas. Um depoimento de um aluno é significativo nesse sentido: “Hoje já não posso mais fazer bagunça, preciso ser sério, pois não posso dar maus exemplos [...]”. São discursos reveladores da percepção desses alunos sobre as relações de poder e processo pedagógico vividos.

Um fato interessante a esse respeito é que alguns diretores entrevistados revelaram suas posições constando que os alunos-representantes nos Conselhos Escolares são mais ousados e até abusam, porque se consideram autoridades como eles, aliás, isto foi comum nas falas dos dirigentes de escolas estaduais, à época da pesquisa: “[...] os alunos do Conselho Escolar se comportam como autoridades e abusam, vão entrando na nossa sala cheios de moral [...]”. (Depoimento de diretor).

O conceito de autoridade desses gestores tem a ver com uma concepção tradicional de relações de poder, daí a necessidade de revermos essa temática tão complexa, começando por delimitar-se a questão da autoridade. Em sentido amplo, entende-se como autoridade alguém que tem poder legítimo,

instituído pelo credenciamento intelectual ou por delegação de poder concedido. Portanto suas ordens e prescrições devem ser obedecidas por aqueles que estão sob seus domínios. Isto implica ainda pontuar-se algumas questões.

A obediência não se dá só quando a autoridade é considerada legítima, porque há obediência que decorre de correlação de forças. No caso de regimes ditatoriais, em que há necessidade de se obedecer, porque não há outra opção, mas não os respeitamos. Alguém que nos ameaça com armas, obedecemos e nem por isso considera-se esse alguém como autoridade. São relações baseadas no exercício da força. No caso de um governo ditatorial:

[...] há hierarquia, certamente legitimada por parte de quem detém o poder, mas não legitimada por parte de quem é obrigado a obedecer: tais relações não são, portanto, relações de autoridade (cabe a palavra autoritarismo: uso abusivo do poder). (LA TAILLE, 1999, p.11).

Há o caso contrário, em que obedecemos sem que haja hierarquia ou necessidade dessa obediência, mas por uma admiração ou respeito diante de alguém em quem acreditamos. Considera-se como autoridade legítima, ainda que não esteja investida legalmente desse poder.

Na democracia participativa, obedecemos porque escolhemos a autoridade, que é legítima e representativa e daí a respeitamos.

Como se pode observar, é uma discussão complexa e que exige um bom aprofundamento, mas como o espaço deste trabalho não permite tal incursão, vamos sintetizar em linhas gerais dizendo que:

Obedecemos porque legitimamos o lugar de onde vêm as leis que nos obrigam. Todavia, com exceção da autoridade instituída democraticamente, a grande maioria das relações de autoridade provém da falta, real ou pressuposta, de autonomia por parte de quem a ela se submete. (LA TAILLE, 1999, p. 13).

Trazendo a questão para dentro da escola, sabe-se que é um espaço organizado de forma hierárquica, de relações assimétricas, em que os alunos ingressam na busca de formação, do acesso a conhecimentos que lhes propiciem a emancipação e autonomia, porque elas devem existir para tal conquista. Isto é outro campo não tão preciso, primeiro porque as crianças ao ingressarem nessa instituição ainda não têm poder de decisão para fazer as escolhas, mas vão para a escola por força de uma obrigação imposta pela sociedade aos pais.

A escola, como instituição, tem papel importante na formação dessas crianças e seus atores exercem uma função educativa, desde os diretores, professores, técnicos até os porteiros e merendeiras. As relações que se estabelecem nas unidades escolares são, na maioria das vezes, pouco educativas, no sentido humanizador e cultural da palavra, antes já explorada neste texto.

Os depoimentos de cerca de 75% dos atores investigados indicam que há problema de representatividade dos membros dos Conselhos Escolares, pois alegaram dificuldades para conseguir compor os colegiados, segundo eles, porque há um forte desinteresse da comunidade especialmente da externa pela vida da escola.

Até hoje, ano de 2004, ainda estamos vivendo uma realidade similar sobre a representatividade, pois encontramos escolas onde os CEs efetivamente são meras formalidades burocráticas, que estão mais no papel, com personalidade jurídica, sem efetivamente funcionar. Não há reuniões periódicas, os componentes muitas vezes nem se conhecem, existindo um membro que assume as prestações de contas junto com o diretor; não há regularidade de reuniões, nem atas existem nas poucas realizadas. Tais colegiados, por força das obrigações e necessidades, estão atuando mais como unidades

executoras, para administrar os recursos que vêm diretamente para as escolas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Em nossas observações, que atualmente estamos aprofundando em novo projeto denominado “Observatório de gestão escolar democrática – Observe”, suspeitamos que os Conselhos Escolares que melhor funcionam, resultam de atuação de algum professor mais disponível, mais interessado, comprometido, com boa relação com a direção, que vive a escola e a apóia e se responsabiliza pelo andamento do Conselho, sobretudo no tocante aos recursos que vêm para a escola.

Isto vem reforçar o que afirmamos anteriormente sobre a predominância do modelo de gestão personalística, centrada numa figura, o que é comum ainda no Brasil, nas instituições públicas.

De toda a amostra, apenas três escolas têm representações de funcionários atuantes nos Conselhos Escolares, ainda que não seja a participação desejada.

A presença da comunidade externa à escola é ainda incipiente, além do que as poucas vezes que comparecem às reuniões, não têm uma boa participação, apresentando propostas, por exemplo, mas apenas legitimando o que os diretores e professores

decidem. Ainda com todas as dificuldades relatadas para efetivação dos colegiados escolares, enfatizamos sua necessidade e importância para a democratização.

As transformações não acontecem do dia para noite, como num passo de mágica. Elas fermentam por muito tempo, sobretudo na área educacional. Concretamente, precisamos buscar com radicalidade a compreensão de como são formuladas as políticas educacionais no Brasil, que critérios são utilizados em tal formulação, qual a relação dessas políticas com as exigências do mundo e do mercado? Em que medidas estão acontecendo mudanças nas relações de poder nas escolas, a partir da criação dos Conselhos Escolares?

É inquestionável que vivemos num mundo diferente, o que não quer dizer melhor ou pior. As inovações científico-tecnológicas e a expectativa ou promessa de uma sociedade mais democrática, mais justa, e ao mesmo tempo mais consumista, mais seletiva provocaram mudanças profundas nas práticas culturais e na disseminação de novas contradições, entre o capital e o trabalho e nas relações sociais, em sentido mais amplo. Parece-nos que o estágio atual do capitalismo está derrubando a esperança de equidade, de justiça social, da democracia participativa, além do que os intelectuais de esquerda, a classe política mais progressista aparentam

não estar mais na luta pela busca de uma outra opção de sociedade, mas sobretudo, lutando para a domesticação do regime capitalista, como única possibilidade civilizatória.

Não basta apenas, abstratamente, ter liberdade e direito de escolha, sem acesso a outros valores fundamentais que precisam ser discutidos, sobretudo entendendo-se o tipo de sociedade em que vivemos de profundas desigualdades e injustiças de toda ordem, onde nem todos podem fazer escolhas, por não terem alternativas, de vez que ainda nem foram incluídos numa perspectiva de vida plena.

O Estado brasileiro, historicamente, tem sido competente em reconfigurar as propostas mais progressistas advindas dos movimentos sociais, para a educação, de modo a incorporá-las as suas políticas públicas, em nome do benefício da população, esvaziando-as no que tem de maior avanço para as populações menos favorecidas. Tomem-se como exemplos significativos, mais recentes: a incorporação da gestão democrática, com concretude, a partir dos fóruns coletivos de decisão, autonomia e avaliação, projeto político-pedagógico, na LDBEN, objetivando a melhoria da qualidade da educação.

No tocante à autonomia da escola, especificamente, circunscreve-se mais ao uso dos recursos que no estabelecimento de necessidades, bem

como para assumir a responsabilidade pelas deficiências históricas, não garantidas pelo Estado que acabam sendo transferidas para a comunidade escolar, com o que discordamos frontalmente, embora reconhecendo que a participação dos atores educacionais é indispensável, mas desigual: os professores pouco participam da vida escolar e os pais, em geral, só vêm à escola, quando há um problema com seu filho. Mas, é preciso questionarmos, por que isso acontece? Será que as escolas criaram condições para participação desses professores e pais?. No caso específico dos professores, grande parte deles atuam em mais de uma unidade escolar, para elevar seus parcos salários, além do que, com as diversas medidas adotadas ultimamente nas escolas, como progressão automática, sistema de ciclos, novo currículo, dentre outras, viram aumentar consideravelmente seu trabalho.

Quanto aos pais, as pesquisas também revelam que eles nem sempre são tratados dignamente nas unidades escolares, sendo em geral, convocados para ser cobrados, como atores principais da responsabilidade pelo fracasso de seus filhos. (SANTOS, 2002).

No âmbito desse contexto, é que foram criados os Conselhos Escolares na rede pública de Belém, porque a Constituição Federal de 1988 limitou a democratização às unidades

escolares públicas, o que pode indicar um pensamento hegemônico dos Constituintes de que as instituições particulares, assentam-se nas leis do mercado que podem garantir a democratização da gestão, nas relações com seus consumidores e concorrentes, sob pena até de perderem espaço e lucros.

Compreendemos os Conselhos Escolares como colegiados políticos de permanente aprendizado de democracia, instrumentos importantes de exercício e de formação para a emancipação, para a conquista de autonomia, sem a qual não se constrói a democracia participativa, plena. Além disso, os Conselhos podem funcionar como instrumento de gestão da escola, como canal importante de articulação da escola com a comunidade, servindo para a explicitação de alguns conflitos, na sua superação e no encaminhamento de medidas negociadas que atendam ao coletivo, considerando o papel da escola como “agência prestadora de serviços que precisa levar em conta os interesses dos usuários, a quem ela deve servir e para os quais foi criada”. (PARO, 2001, p. 81)

No Pará foram criados pela Lei Complementar 06/91, de 27.02.1991, com fins consultivos e deliberativos com o objetivo de aconselhar, controlar, fiscalizar e avaliar o sistema de ensino. Antes mesmo dessa regulamentação, já existiam alguns

Conselhos Escolares funcionando em Belém, desde 1988, mesmo sem a configuração atual.

Um ponto a destacar é que na Constituição Estadual de 1989, tais colegiados foram definidos como órgãos de aconselhamento, controle e fiscalização. Suas finalidades foram ampliadas, como conquista do movimento organizado dos trabalhadores da educação para a função de deliberativos, o que representou um avanço significativo, aliás os avanços democráticos incorporados às sociedades têm sido resultantes de lutas de trabalhadores. Por isso, tais conquistas precisam ser melhor aproveitadas, ainda que as condições nem sempre sejam satisfatórias, porque não dá para ficar aguardando, apenas. “[...]é o que melhor pode contribuir ativa e efetivamente para a democratização e autonomia da escola”. (ANTUNES, 2002, p. 24).

Para que a gestão colegiada democrática se concretize, há necessidade de que os espaços escolares gozem de autonomia; de que sejam criados órgãos colegiados (como instrumento permanente de educação política); de que os processos de provimento dos cargos de dirigentes seja mais democrático; que a descentralização aconteça realmente (como redistribuição de poder) e, sobretudo, que o corpo escolar construa coletivamente seu projeto político-pedagógico e dele faça brotar novos projetos setoriais, capazes de dar vida ao que foi lá proposto, sintonizados com as necessidades de mudança.

Anotações à guisa de conclusão

Todas essas medidas implementadas nas unidades escolares não significam que esteja assegurada a democracia, embora favoreçam consideravelmente relações mais humanas e solidárias, que podem contribuir para o aperfeiçoamento do homem, no sentido de sua formação e elevação.

Tem-se a compreensão de que esses instrumentos de democracia não irão evitar que apareçam os conflitos, as tensões, as ameaças, as contradições. Muito pelo contrário, eles até propiciam que aflorem com maior visibilidade, o que é saudável numa relação política e social.

Nesse contexto, estabelece-se uma contradição do projeto reformista, que preconiza a indispensabilidade da participação e do trabalho coletivo e no ideário neoliberal dos apologistas da supremacia do mercado, o individualismo e a competição aparecem como qualidades indispensáveis à consecução do sucesso pessoal do cidadão-cliente.

É necessário pensar-se em reverter o quadro acima, resignificando muitas das políticas já implementadas na escola pública, dando-lhe uma nova direção, ou mesmo, utilizando-se referenciais de modernização hoje bastante difundidos no mundo, baseados nos avanços científico-tecnológicos, na busca da qualidade

social sempre negada aos históricos usuários da escola pública, sem contudo cair na armadilha de adesão às formas de gerência da qualidade total. Isso exige sobretudo disponibilidade e receptividade à mudança, para que se criem condições de ações de intervenção competentes para mitigação das desigualdades.

A escola exerce um papel importante na formação para a cidadania, para participação, mas ela não é a única nem a principal. Existem outros espaços políticos tão importantes quanto a escola, como os movimentos organizados, os partidos políticos, etc.

Ao lado disso, continuar-se-á na luta, pressionando o Estado para o estabelecimento de políticas capazes de assegurar a efetiva qualidade da educação, valorizando verdadeiramente o profissional da educação, com salários dignos e justos, com condições adequadas de trabalho, políticas de educação continuada permanente, criação de bibliotecas, apoio aos alunos, dentre outros, numa perspectiva democrática, em que as decisões sejam discutidas com os atores que irão ser afetados direta e indiretamente por elas.

Nessa direção, podem-se aproveitar as medidas adotadas em prol da democracia na escola, bem como outras advindas das reformas, como os novos parâmetros curriculares, o sistema de avaliação, a informatização, o controle do livro didático, para dar um novo significado em prol de nossos interesses de requalificar a escola, no sentido de

poder formar cidadãos técnico, político e socialmente competentes. Porque, embora discordemos da concepção e da forma como foram implementadas, aquelas políticas já fazem parte do cotidiano da escola; impostas que foram de cima para baixo, mas cabenos, portanto, ser inteligentes e politicamente comprometidos para neutralizá-las e (re) construí-las noutra perspectiva, segundo nossos referenciais de mudança.

Deste modo queremos reafirmar a importância dos Colegiados Escolares no processo de democratização das relações de poder e espaço importante para a educação política, para a formação de cidadãos efetivos, que terão possibilidades de

participar de processo de mudança da sociedade em que vivemos, marcada pelas desigualdades e exclusão de toda natureza.

Dentro de outras coisas, precisamos lutar pela democratização da gestão do Estado e de suas instituições, que se dirija à promoção humana, à formação da cidadania efetiva, e que não seja em direção ao bem comum apenas do discurso, próprio da retórica das elites no poder, mas para a construção de uma sociedade plural, solidária, fraterna e feliz. Tais princípios podem até parecer chavões, porém são necessários para a reafirmação de nossa utopia e, quiçá, possam ser transformados em senso-comum, a ser disseminado pela sociedade.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, M. *Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

ANTUNES, A. *Aceita um conselho: como organizar o colegiado escolar*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos de democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Congresso. Lei nº. 9.324, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Horizonte Editora Ltda, 1988.

_____. *Reforma administrativa: Decreto-Lei nº. 200, de 25-02-1967*. São Paulo: Atlas, 1972. (Manuais de legislação Atlas; v. 3).

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 11-39.

FREIRE, P. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra Editora, 1992.

LA TAILLE, Y. Autoridade na escola. In: AQUINO, J. G. (Org.). *Autoridade e autonomia na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1999.

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

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARÁ (Estado). Constituição (1989). *Constituição Estadual do Pará*. Belém: Assembléia Legislativa, 1989.

PARO, V. *O conselho de escola na democratização da gestão escolar: escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997.

SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos de democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, T. F. M. Conselhos escolares: um breve olhar dos diretores das escolas médias públicas de Belém-PA. *Ver a Educação: revista do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará*, Belém, n. 2, v. 6, jul./dez. 2000.

_____. *Educação e trabalho nos planos nacionais de desenvolvimento no período 1970/1980: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM*. 1986. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

Recebido em: 23/11/2004

Aprovado para publicação em: 27/02/2005