



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PPG
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - DCH/CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO
DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PGDR

ANDRÉA LIGER DA SILVA

GESTÃO DEMOCRÁTICA: A ação do colegiado escolar como
estratégia de democratização da gestão em escolas de
educação básica de Salvador

Salvador

2010

ANDRÉA LIGER DA SILVA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA: A ação do colegiado escolar como
estratégia de democratização da gestão em escolas de educação
básica de Salvador**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Hanaque Campos.

Salvador

2010

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB

Silva, Andréa Liger da

Gestão democrática: a ação do colegiado escolar como estratégia de democratização da gestão em escolas de educação básica de Salvador / Andréa Liger da Silva. – Salvador, 2011.
133f.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Maria de Fátima Hanaque Campos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia.
Departamento de Ciências Humanas. Campus I. 2011.

Contém referências, apêndices e anexos.

1. Escolas - Organização e administração – Salvador (BA). 2. Democratização da educação. 3. Planejamento educacional. 4. Educação - Finalidades e objetivos. 5. Educação Básica. I. Campos, Maria de Fátima Hanaque. II. Universidade do Estado da Bahia.

CDD: 371.20098142

ANDRÉA LIGER DA SILVA

GESTÃO DEMOCRÁTICA: A ação do colegiado escolar como
estratégia de democratização da gestão em escolas de educação
básica de Salvador

Dissertação apresentada como requisito parcial do grau de Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, Universidade do Estado da Bahia.

Aprovada em ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Maria de Fátima Hanaque Campos - Orientadora
Doutora em História da Arte pela Universidade do
Porto, Cidade do Porto, Portugal.
Universidade do Estado da Bahia

Antonio Angelo Martins da Fonseca
Doutor em Geografia pela Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
Universidade do Estado da Bahia

Kátia Siqueira de Freitas
Pós-Doutorada em Educational Administration pela
Pennsylvania State University, Pensilvânia,
Estados Unidos da América.
Universidade Católica do Salvador

A Deus, por permitir-me tecer, nesta vida, várias histórias de amor e conquistas maravilhosas.

À minha mãe e filhos, por escreverem nas páginas de minha vida uma inesquecível história de fé, amor e esperança.

A José Roberto, por acompanhar-me em tantas aventuras, sendo partícipe, apoiador ou maestro das aprendizagens que transformaram o meu ser. Para sempre.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela permissão, proteção, orientação e sagradas providências.

À Profa. Dra. Vanessa Cavalcanti, pela valiosa orientação nos meus primeiros passos nessa travessia que foi o Mestrado, e à Profa. Dra. Maria de Fátima Hanaque Campos, por dar continuidade à tarefa com acolhimento, respeito e confiança.

À equipe da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional-SUPAV e Coordenação de Gestão Descentralizada-CGD da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, pelo incentivo ao estudo, respeito aos horários e colaboração durante esse período.

Aos componentes da Coordenação de Ações Participativas-CAP, particularmente Telma Honorato, pelas horas extras como anjo da guarda, verdadeiros e amados companheiros de jornada.

Aos amigos forjados no Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares - Progestão, pelas preciosas oportunidades de aprendizagem e crescimento.

A Ana Celeste David e João Marciano pela permanente disposição ao debate e cuidados com a pessoa “por trás” da dissertação.

Aos colegas do Mestrado, pela permissão de compartilhar o cotidiano, as interlocuções e atribuições.

A todos que direta ou indiretamente colaboraram com a conquista dessa meta.

Democracia, aqui, significa um concentrado de atitudes, em que se incluem a conversa limpa, honesta e sincera, a renúncia a ser o dono da verdade e, finalmente, as boas maneiras. Ser educado com o outro pode ser um traço essencial da democracia, porque é um modo de dizer que ele vale tanto quanto nós.

Renato Janine Ribeiro

A lição sabemos de cor, só nos resta aprender...

Beto Guedes

RESUMO

A partir do reconhecimento da gestão democrática escolar como um direito social fundado na Constituição Federal do Brasil (1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, a presente dissertação se desenvolve com o objetivo principal de analisar a compatibilidade entre concepção, normas e funcionamento do colegiado escolar como órgão estratégico para a efetivação da gestão democrática da escola. Nesta perspectiva, discute a articulação entre Estado, sociedade e política pública como subsídio para a estruturação da gestão escolar referendada em valores e procedimentos democráticos extensivos ao coletivo da escola. Aborda a transição conceitual dos dispositivos normativos, no intuito de refletir sobre os desafios à efetividade do colegiado escolar, como meio para a consolidação da educação na/para a cidadania, construção da cultura de participação e consecução da autonomia escolar. Para tanto, utilizou-se Método de Abordagem Dedutiva e a pesquisa qualitativa para proceder à análise documental dos dispositivos legais referentes ao colegiado escolar com vistas à verificação do seu encadeamento teórico-prático, a discussão sobre os significados de conceitos subjacentes à norma e suas implicações, além da descrição e interpretação de informações coletadas junto a colegiados de quatro unidades escolares da rede estadual na cidade de Salvador em 2009. Como resultado, discute-se a constatação sobre o distanciamento entre o ordenamento normativo e a ação colegiada, as novas formas de centralização da gestão e impedimentos ao funcionamento do colegiado escolar.

Palavras-chave: Democracia. Gestão democrática. Colegiado escolar. Participação.

ABSTRACT

From the recognition of democratic school management as a social right based on the Constitution of Brazil (1988) and Law of Directives and Bases of National Education nº 9.394/1996, this thesis develops the main objective to examine the compatibility between design standards and operating school and the collegiate national strategy for the realization of the democratic management of the school. In this perspective, discusses the relationship between state, society and public policy as support for the structuring of school management referenced in democratic values and procedures extend to the collective of the school. Addresses the conceptual transition of regulatory provisions in order to reflect on the challenges to the effectiveness of collegiate education as a means for the consolidation of education in / for citizenship, building a culture of participation and achievement of school autonomy. To this end, we used the method of deductive approach and qualitative research to proceed to the documental analysis of the legal provisions concerning the collegiate school in order to verify your thread theoretical and practical, the discussion about the meanings of concepts underlying the standard and its implications, beyond description and interpretation of information collected from the boards of four units of the state school in the city of Salvador in 2009. As a result, we discuss the findings on the gap between normative ordering and collegiate action, new forms of centralization of management and impediments to the functioning of the collegiate school.

Keywords: Democracy. Democratic management. School board. Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Colegiado e educação para cidadania, 2009	92
Gráfico 2	Auto avaliação de desempenho do colegiado, 2009	92
Gráfico 3	Sentimento dos conselheiros na reunião do colegiado, 2009	93
Gráfico 4	Apoio e valorização do colegiado pela escola, 2009	94
Gráfico 5	Observância a procedimentos normativos, 2009	94
Gráfico 6	Relação com os estudantes, 2009	95
Gráfico 7	Funções desempenhadas pelo colegiado, 2009	96
Gráfico 8	Socialização de informações com o colegiado, 2009	97
Gráfico 9	Utilização do tempo da reunião, 2009	98
Gráfico 10	Estratégias de socialização, 2009	99
Gráfico 11	Exercício da presidência do colegiado, 2009	99
Gráfico 12	Conhecimento dos documentos escolares, 2009	100
Gráfico 13	Dificuldades no funcionamento do colegiado, 2009	101
Gráfico 14	Cronograma de reuniões, 2009	105
Gráfico 15	Número de reuniões realizadas, 2009	106
Gráfico 16	<i>Quorum</i> das reuniões, 2009	107
Gráfico 17	Representação dos segmentos no colegiado, 2009	109
Gráfico 18	Comunicação com o segmento, 2009	109
Gráfico 19	Meios de comunicação utilizados, 2009	110

Gráfico 20	Envolvimento com a escola, 2009	111
Gráfico 21	Reuniões sem a presença do gestor, 2009	113
Gráfico 22	Responsável pela convocação da reunião, 2009	114
Gráfico 23	Comunicação da pauta, 2009	115
Gráfico 24	Forma de elaboração da pauta, 2009	116
Gráfico 25	Natureza e cumprimento das decisões, 2009	117
Gráfico 26	Conhecimento da legislação, 2009	118
Gráfico 27	Conhecimento do estatuto, 2009	118
Gráfico 28	Confiança no desempenho da função, 2009	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Identificação das Unidades Escolares, 2009	88
Tabela 2	Quantitativo de membros no Colegiado Escolar, 2010	88
Tabela 3	Número de membros por segmento em atuação no Colegiado, 2010	89
Tabela 4	Nível de escolaridade por segmento do Colegiado Escolar, 2010	90
Tabela 5	Tempo de experiência como gestor escolar, 2010	90

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração em Educação do Nordeste
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
CAFISE	Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
CAP	Coordenadora de Ações Participativas
CE	Colegiado Escolar
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
DIREC	Diretoria Regional de Educação
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NSR	Não sei responder
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico

PROGESTÃO	Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
UE	Unidade Escolar
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16	
1	DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA	25
1.1	POLÍTICA PÚBLICA E DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO	32
1.2	VALOR E PROCEDIMENTO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO ESCOLAR	40
2	TRANSIÇÃO CONCEITUAL DA NORMA DEMOCRÁTICA	47
2.1	DESAFIO PARADIGMÁTICO DA GESTÃO ESCOLAR	55
2.2	PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS DA SEC	59
3	ASPECTOS FORMAIS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	65
3.1	PRINCÍPIOS E POSSIBILIDADES DO ORDENAMENTO NORMATIVO	70
3.2	O COLEGIADO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE DEMOCRATIZAÇÃO	77
4	CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO DA ESCOLA	84
4.1	CONCEPÇÃO E EXERCÍCIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	91
4.1.1	Concepção de gestão democrática em relato dos gestores	102
4.2	LEGISLAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA PARTICIPAÇÃO	103
4.3	CONCEITO E EXPERIÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO	108

4.4 CONDUÇÃO E PRÁTICA DA AUTONOMIA 112

CONCLUSÃO 120

REFERÊNCIAS 125

APÊNDICES

Apêndice A – Carta de instrução ao aplicador

Apêndice B – Questionário do conselheiro

Apêndice C – Questionário do gestor

ANEXOS

Anexo – Lei Nº 11.043, de 09 de maio de 2008

Anexo – Decreto Nº 11.175, de 18 de agosto de 2008

Anexo – Portaria Nº 9.868, de 30 de agosto de 2008

INTRODUÇÃO

Passados quatorze anos, propostas instituídas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 (LDB) já não são vistas como inovadoras e algumas foram incorporadas à prática educacional de modo visível no ambiente escolar, tanto para os observadores que exercem atividade profissional nesta área, quanto para os agentes que compõe a chamada comunidade escolar.

Contudo, as mudanças ainda não ocorreram em número ou forma que impacte positivamente na qualidade social da educação, pois algumas dessas propostas foram incorporadas apenas ao discurso pedagógico, provocando a desarticulação entre aquilo que se diz e o que se faz, ou seja, entre a concepção das políticas educacionais e a prática escolar.

Este fato pode ser identificado empiricamente a partir de atividades de formação e/ou atendimento aos gestores e colegiados escolares da rede estadual, ao longo dos oito últimos anos de trabalho na Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), e ultimamente, no setor de Ações Participativas (CAP) desta secretaria atuando como coordenadora e corresponsável pela implementação da gestão democrática da escola.

É neste contexto que se desenvolve o embrião desta dissertação, situada na linha de pesquisa 1, referente a políticas públicas, do Mestrado em Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional e Gestão do Conhecimento, tendo como título e tema a ***GESTÃO DEMOCRÁTICA: a ação do colegiado escolar como estratégia de democratização da gestão em escolas de educação básica de Salvador***, com o objetivo de analisar a compatibilidade entre concepção, normas e funcionamento do colegiado escolar como órgão estratégico para a efetivação da gestão democrática da escola.

O colegiado escolar está inserido nessa abordagem por configurar-se como a estratégia que deve assegurar a realização da política pública de democratização da gestão da escola e, conforme Freitas (2000), ser uma iniciativa de avanço para a autonomia escolar. Porém, o colegiado é tratado, às vezes, como fim em si mesmo e não como meio, devido ao enfoque que lhe é atribuído na rede pública estadual ou à ausência de outras estratégias igualmente consistentes e para o mesmo fim.

Essa perspectiva reitera o motivo desta dissertação, voltada para a resolução do seguinte problema: O colegiado escolar possui estrutura conceitual e normativa articulada com seu funcionamento de modo a promover a gestão democrática da escola?

Com a hipótese de que a prática administrativa, desarticulada da concepção e normas democráticas, impede o funcionamento do colegiado escolar e conseqüente implementação da política pública de democratização da gestão da escola, desenvolveu-se processo de investigação tendo por base o Método de Abordagem Dedutiva e a pesquisa qualitativa, iniciando-se pela identificação do ordenamento normativo que subsidia a ação do colegiado, passando pela discussão dos conceitos a eles veiculados, e culminando com o levantamento das práticas através de questionário, sistematização e análise dos resultados.

A pesquisa foi realizada de novembro a dezembro de 2009 em quatro unidades escolares da rede pública estadual de Salvador, selecionadas a partir de critérios estabelecidos para compatibilizar a condição das escolas desde a oferta de ensino ao processo de escolha dos diretores e contando com a aceitação dos gestores e demais membros do colegiado escolar.

A reflexão sobre estas questões originou-se na experiência de trabalho como professora, coordenadora pedagógica, dirigente escolar, ocupante de cargo comissionado na Diretoria Regional de Educação (Direc) e órgão central da SEC de 1995 a 2010, além da atuação concomitante em processos de formação de professores e dirigentes escolares da rede pública do Estado da Bahia.

Durante esta trajetória, foi possível participar de vários projetos institucionais como o Dia D do Colegiado (1998), Certificação e Avaliação para Dirigentes Escolares (2000), Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares¹ (2004), Programa Progestão² (2006), Escola de Gestores³ (2007), e mais recentemente, o Processo Seletivo para Dirigentes Escolares, desenvolvido como primeira experiência de eleição para diretores na rede estadual em novembro de 2009.

Todos esses projetos foram organizados para implementação da gestão democrática na rede estadual, envolvendo, em um momento ou outro, os agentes da comunidade escolar, como dirigentes, professores, funcionários, pais e estudantes. Contudo, o dirigente escolar foi e permanece como foco prioritário das atividades institucionais e das ações de formação continuada com esta finalidade.

Ideias sobre gestão democrática são afirmadas e disseminadas através de materiais didáticos voltados para a formação continuada de dirigentes escolares produzidos em alguns períodos históricos como os módulos do Programa Progestão (2001), o manual Gerenciando a Escola Eficaz (2004) ou o guia Colegiado Escolar: fortalecendo a gestão democrática (2008), além de integrar discursos de orientação e textos com menor grau de sistematização.

Após publicação da LDB em 1996, a SEC realizou uma revisão normativa à luz da concepção de gestão educacional expressa nas diretrizes, com o propósito de alinhar-se aos novos princípios e ao novo momento da educação, assumindo o colegiado escolar como meio ou estratégia para efetivação da democratização da gestão escolar.

¹ O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é de responsabilidade do MEC, por intermédio da Cafise e conta com a participação do Consed, Undime, CNTE, Unicef, Unesco e Pnud. Oferece cursos a distância para técnicos e dirigentes das Secretarias Municipais e Estaduais da Educação, cooperação técnica e material instrucional para apoiar os Conselhos Escolares.

² O Progestão é um programa de formação continuada em serviço para gestores escolares, na modalidade presencial e a distância. Este programa é uma promoção do Consed e de um grupo de Secretarias da Educação, com a cooperação da Fundação Roberto Marinho e da Fundação Ford.

³ O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica oferece curso de capacitação e especialização a distância para gestores escolares de todo o país. É mantido pelo MEC, com apoio e parceria de Undime, Consed, Andifes, Anped, Anpae, Forumdir, CNTE, Universidades e Secretarias da Educação.

Nesta perspectiva, elaborou a Lei nº 6.981, de 25/07/96, que institui o colegiado escolar como órgão da gestão democrática da escola e, por meio do Decreto nº 6.267, de 11/03/97, aprovado em seguida, implantou o colegiado de forma obrigatória em todas as 1.640⁴ unidades escolares da rede pública estadual, atribuindo-lhe função consultiva e fiscalizadora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

Outra revisão na legislação do colegiado escolar ocorrida em 2008 foi provocada por avaliações assistemáticas⁵ acerca do funcionamento deste órgão e culminou na substituição da Lei e Decreto anteriores pela atual Lei nº 11.043, de 09/05/08, e Decreto nº 11.175, de 18/08/08.

A nova legislação manteve a obrigatoriedade dos colegiados, reafirmou sua importância, ampliou o número de representações e modificou as funções e atribuições anteriormente conferidas. Desta forma, o colegiado escolar passou a ter funções e atribuições para deliberação, consulta, avaliação e mobilização⁶ em determinadas áreas e atividades dentro da escola.

Esta modificação marca um esforço de intervenção na direção da cogestão que, conforme definição de Bordenave (1992, p. 32), é o exercício da colegialidade ou o compartilhamento das decisões com aqueles que dela fazem parte, buscando a superação da centralização e do autoritarismo da gestão escolar para cumprir a função social da escola como instituição pública que detém a obrigatoriedade de integrar e formar os cidadãos.

Por outro lado, este esforço também evidencia que, desde a implantação do colegiado escolar na rede estadual, de 1996 ao momento atual, quatorze anos se passaram com praticamente quatro ciclos de gestões governamentais, sem que a efetividade de funcionamento do referido órgão fosse alcançada. O que nos remete novamente à problemática desta dissertação e ao projeto de institucionalização da gestão democrática da escola.

⁴ Conforme Censo Escolar de 2009.

⁵ Consulta ao documento da SEC "Programa de Formação Continuada do Colegiado Escolar".

⁶ Lei nº 11.043/2008, art. 11, incisos 1º, 2º, 3º e 4º analisados no Capítulo 2 desta pesquisa.

Cursos de aperfeiçoamento profissional ministrados na rede estadual ensinam que o compartilhamento de decisões e execução de processos na gestão educacional devem compreender e, ao mesmo tempo superar, interesses pessoais, atitudes individualistas, conflitos e antagonismos para construir consensos – mesmo que relativos ou temporários - em torno de objetivos que realmente retratem o estabelecido pela coletividade como o mais viável para melhoria da escola, considerando os fatores intrínsecos ao problema em discussão.

Embora esta premissa encontre amparo na atual legislação⁷ sobre gestão democrática na educação pública e em extensa literatura sobre a temática, a escola ainda expressa dúvidas quanto a sua efetividade. Algumas se perdem no caminho da organização educacional no plano micropolítico do processo de institucionalização, haja vista as inúmeras denúncias de ingerência administrativa, relatadas e apuradas pelos inspetores educacionais da SEC⁸.

Como instituição do Estado, a escola pública pode ser vista pela SEC como o espaço de manutenção e reprodução da ordem ou de valores sociais, por isso, é fortemente regulada por um conjunto de normas oficiais⁹ que regem a gestão democrática na rede estadual para tentar conduzir toda a organização escolar nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

Considerando que as escolas estaduais fazem parte da rede educacional sob a manutenção da SEC, cabe ao órgão central a responsabilidade de definir legislações, diretrizes, parâmetros e propostas pedagógicas para articulação da própria rede, contudo, geralmente são elaboradas de fora para dentro e de cima para baixo (LÜCK, 2007) a partir das representações do órgão central da SEC e implantadas como estratégias para o desenvolvimento de políticas públicas ou muitas vezes, como a própria política pública.

⁷ Constituição Federal/1988; Constituição Estadual/1989 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996.

⁸ Consulta à Coordenação de Acompanhamento à Escola, setor da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional da Secretaria de Educação, que é responsável por ouvir, apurar e solucionar ou encaminhar denúncias relativas à improbidade administrativa e conflitos nas relações interpessoais.

⁹ Constituição do Estado da Bahia/1989; Lei nº 11.043/2008 sobre Colegiado Escolar e Decreto nº 11.218/2008 normatizando o processo seletivo para dirigentes escolares.

É nesta perspectiva que Freitas (2000) identifica a participação como condição essencial ao desenvolvimento do colegiado, sendo que ambos – participação e colegiado - concorrem para a consolidação da gestão democrática. Acrescenta, ainda, que faz-se necessária a reflexão e estabelecimento de indicadores para mensurar o distanciamento entre as práticas de participação fundadas nas políticas públicas em andamento no interior da escola e a ideia de cidadania, princípios e valores democráticos expressos nos documentos oficiais.

Boneti refere-se à questão afirmando que:

“é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa.” (BONETI, 2007, p. 74)

De fato, este argumento favorece a compreensão de que a definição da gestão democrática como modelo para a educação pública do país constitui-se em resposta ou posicionamento do Estado a uma demanda da sociedade e também uma intervenção na dinâmica social. Este tipo de medida ou de política pública é tão capaz de, ao mesmo tempo, atender às exigências por melhoria educacional oriundas de acordos financeiros externos, quanto de promover a estabilidade interna, por meio da regulação dos anseios da sociedade civil.

Ao longo de uma trajetória profissional considerada positiva e exitosa da pesquisadora, que vivenciou proposições de mudanças conceituais da LDB para a gestão democrática, e que proporcionou certezas e crenças sobre a necessidade, significado e qualidade dos processos democráticos para a gestão escolar, que precisam agora – em vista dessa nova etapa de aperfeiçoamento profissional - ser interrogadas, confrontadas de forma crítica com a realidade da práxis para verificar se são ou não passíveis de validação.

No contexto em que esse sistema de crenças foi construído, há que se considerar a ação de vários sujeitos e suas relações na produção da cultura organizacional, posto que o cotidiano da instituição (HORA, 1994) também é o espaço onde

variadas ideologias circulam livremente e onde outros grupos sociais lutam por legitimidade.

As contradições inerentes ao cotidiano escolar lançam dúvidas sobre a implementação das políticas públicas, e neste caso, sobre o avanço da democratização da gestão da escola, tornando premente e significativa a oportunidade de avaliar, por meio desta dissertação, a efetiva contribuição das ações governamentais para o exercício democrático no sistema escolar, incluindo nesse bojo, os próprios instrumentos de trabalho até então utilizados – concepção, diretrizes e normas do colegiado escolar.

Ao atentar para as forças que impulsionam, e ao mesmo tempo, tencionam esta dinâmica, abriu-se a possibilidade de desvelar o que se coloca por trás do discurso de convencimento que marca as relações entre Estado e sociedade por meio das instituições, e conseqüentemente, por à prova a premissa de que o colegiado escolar, criado como instrumento institucional e estratégico da SEC para configurar como órgão da gestão escolar participativa, é capaz de assegurar a efetividade da política pública de democratização da gestão da escola.

Neste sentido, reitera-se o potencial do colegiado escolar como veículo de mudança de paradigmas e práticas gerenciais, devido à possibilidade de extrapolação da norma e de mudanças na legislação. Nesse sentido, Lima (2008) considera que a incorporação de princípios democráticos ao discurso pedagógico pode potencializar mudanças na medida em que eleva a expectativa em torno da educação pública e abre possibilidades de recepção da mesma pela comunidade escolar.

Para tanto, esta dissertação se organiza em quatro capítulos subdivididos em um conjunto de dez seções abordando a concepção, formalização e prática da democracia, participação, representação e autonomia, na intenção de apresentar os caminhos percorridos para entendimento da problemática além das estratégias e resultados alcançados com a análise documental e aplicação da pesquisa de campo.

O primeiro capítulo, intitulado **Democracia e gestão democrática**, está subdividido em duas seções - *Política pública e democracia na educação; Valor e procedimento democrático na gestão escolar* - com o intuito de realizar uma reflexão sobre a democracia na educação e contribuições que fornece à formulação conceitual sobre gestão democrática, considerando-o como elemento fundamental e estruturador de seus princípios.

Além disso, busca compreender a relação entre Estado - sociedade civil - política pública, discutindo a possibilidade de efetivar a educação para/na cidadania por meio de valores e procedimentos, os caminhos que a conduziram à implementação da política e o papel da escola na sociedade como instituição pública voltada para o sistema escolar brasileiro. Para tanto, utilizou-se pesquisa bibliográfica referendada em Bobbio, Carvalho, Ribeiro, Pereira e Freitas dentre outros autores.

O segundo capítulo, **Transição conceitual da norma democrática**, juntamente com as seções, *Desafio paradigmático da gestão escolar e Perspectivas institucionais da SEC*, discutem o processo histórico e a transição do modelo administrativo para a implantação da gestão democrática na escola pública, considerando-a como contexto e conexão com a problemática do colegiado escolar, com aporte teórico de Sander, Azevedo, Dias e Lück dentre outros.

A seguir, o capítulo terceiro, **Aspectos formais da gestão democrática**, subdividido em *Princípios e possibilidades do ordenamento normativo e Colegiado escolar como estratégia de democratização*, apresenta análise sobre o alinhamento entre a concepção e procedimentos normativos de base democrática, referentes ao desenvolvimento da gestão escolar na rede pública estadual. A partir de recortes da Constituição Federal, LDB e legislação do colegiado escolar, discute-se o perfil e forma de atuação que as normas traçam para o colegiado, à luz do referencial teórico de autores como Souza, Pereira, Libâneo e Cury.

Convergências e divergências do processo democrático da escola é o último capítulo onde se descreve a metodologia e desenvolvimento da pesquisa aplicada. Está organizado em quatro seções, conforme categorias conceituais básicas da dissertação, ou seja, democracia, participação, representação e autonomia, para,

com referência principalmente em Lück e Lima, apresentar o resultado da coleta de informações junto ao colegiado escolar de quatro escolas estaduais de Salvador.

Ao iniciar carreira como professora de alfabetização de crianças e adultos, o foco no ensinar limitava a percepção sobre a gestão como uma tarefa exclusivamente dos dirigentes da escola. Tempos depois, a influência da gestão local e central sobre os rumos do ensinar e aprender na sala de aula, e a vivência de conquistas e frustrações, mostrou que gerir uma escola é “gestar” cultura, relações e atitudes éticas, o que requer a permanente aposta na esperança e crédito no outro; portanto, é tarefa que pertence a todos.

A colaboração em atividades participativas e de formação continuada contribuiu com o fortalecimento na crença do colegiado como uma estratégia possível de realizar a democracia na escola, porém, é sabido que a simples existência enquanto órgão não basta, é preciso mudança de mentalidade e posturas, o que nos remete a educação como processo de transformação, e ao estudo, como busca de aperfeiçoamento pessoal.

É, nesta perspectiva, que esta dissertação adquire relevância e mobiliza a investigação da autora, uma professora de alfabetização que, sem abandonar este lugar, percorreu longo e tortuoso caminho na gestão educacional tentando analisar, discutir, compreender e socializar a concepção que permeia as práticas democráticas, a fim de contribuir com seus pares, instituição e sociedade, na construção da educação pública de qualidade.

1 DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Desde a introdução do tema, encontramos uma sutil diferença na etimologia da palavra 'democracia' em livros e dicionários utilizados pelos profissionais da educação no desenvolvimento da prática pedagógica, divergente da literatura especializada, que não são corrigidos ou complementados na discussão da temática nos espaços escolares.

Além de possuírem sentido, as palavras também carregam herança. Nelas, encontram-se, simultaneamente, a origem, as concepções filosóficas e uso social, os quais modificam ou ampliam seus significados, conforme os paradigmas que delas se apropriam, construindo ou reconstruindo conceitos que entrelaçam as intenções e o discurso cotidiano de tal forma, que só é possível depurá-los com a reflexão sobre o fato.

Para tanto, é necessário revisitar e discutir esse conceito refletindo sobre a relação entre a democracia e a escola, posto que a democracia é “algo dinâmico, como um processo em constante transformação” (BOBBIO, 2005, p. 2), assim como deveria ser também escola, como espaço de desenvolvimento humano.

Os autores são unânimes em explicar que a palavra advém de duas outras palavras gregas: DEMOS e KRATOS. Contudo, enquanto todos traduzem DEMOS como Povo; KRATOS é traduzido algumas vezes como Governo e outras vezes como Poder.

Ribeiro defende a democracia como o poder do povo, porque ao povo é conferido poder e que “o fundamental é que o povo escolha o indivíduo ou grupo que governa, e que controle como ele governa”, (RIBEIRO, 2005, p. 8). Nesta perspectiva, o poder permanece nas “mãos” do povo, que pode transferir a ação de governar, mas não o poder, podendo inclusive, interferir nos rumos do governo.

Na definição de Rosenfield, “a democracia no sentido etimológico da palavra, significa o governo do povo, o governo da maioria” (ROSENFELD, s.d., p. 13). Esta abordagem, além de trazer o aspecto numérico para a discussão, abre margem para o entendimento de que o povo e a ação de governar, não pertencem nem ao indivíduo nem ao todo, mas a certo quantitativo que se agrega em torno de uma ideia alcançando ação deliberativa.

Durante a realização de palestras em escolas ou atendimentos a equipes escolares, sempre houve a curiosidade de perguntar qual o entendimento sobre a palavra “democrática” atrelada à gestão que dizem praticar. Quando há respostas - normalmente provocadas por iniciativa de um professor - giram em torno da liberdade de expressão ou delimitam-se à indicação da existência do colegiado e eleição de diretores, o que demonstram a superficialidade na compreensão da questão e formas de participação.

Como este estudo tem por base a práxis da escola e com esta pretende contribuir, perguntou-se informalmente a professores e alunos nas escolas visitadas, quais materiais didáticos estão disponíveis na escola ou são acessíveis para subsidiar a formulação conceitual e discussão sobre o tema democracia.

Dentre os materiais indicados, encontra-se o Dicionário de Língua Portuguesa distribuído pela SEC a todas as unidades escolares da rede e disponibilizado na biblioteca escolar ou sala dos professores, apresentando a seguinte explicação:

Governo exercido pelo povo. Doutrina ou regime político baseado na constituição dos poderes governamental e legislativo por meio do voto popular. País de regime democrático. (XIMENES, 2000, p. 288)

Governo do povo. Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, da divisão de poderes e no controle da autoridade. (FERREIRA, 2004, p. 616)

Entre os livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático PNLD/MEC para utilização dos professores e alunos do ensino fundamental na disciplina de História, pode-se verificar a abordagem do tema de forma linear como parte dos acontecimentos históricos:

Neste e no Capítulo 11, estudaremos dois momentos da sociedade brasileira – caracterizados pela ausência de democracia – que impediram a população de exercer seus plenos direitos de cidadania. O primeiro diz respeito ao período da ditadura de Getúlio Vargas (Estado Novo) e o segundo, à ditadura após o golpe militar de 1964. (MONTELLATO, 2000, p. 202)

Ou o tratamento do termo democracia integrado ao glossário no final do livro, permitindo aos professores, simplesmente relegar a busca à curiosidade do aluno:

Democracia: forma de governo em que a maioria da sociedade é representada no Estado, respeitada e defendida em seus direitos básicos. (VICENTINO, 2000, p. 159)

Vale lembrar que, em se tratando de busca ou pesquisa, o Wikipédia – atualmente, o sítio mais procurado na Internet por alunos para responder às tarefas escolares - , apresenta a seguinte definição:

Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. (WIKIPÉDIA, 2008)

Em qualquer dos casos, o tema democracia é tratado comumente na sala de aula como um conceito auto explicativo que serve como divisor de um período histórico com finalidade de avaliação de conteúdo. Dentre os professores e alunos consultados, não houve relato de que houvesse aproveitamento do tema para incrementar uma discussão sobre cidadania ou participação na gestão escolar, ficando a compreensão do conceito na superfície do conhecimento.

Em dicionários de termos políticos, o conceito traz na definição elementos que remetem à reflexão de que um governo sendo do povo não deve ser de um grupo ou maioria, mas de todos que nasceram sob o signo da democracia, ou seja, os cidadãos:

Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania (...). (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 319)

Entretanto, todas as definições apresentam uma base diversa do parágrafo único, artigo 1º da Constituição Federal de 1998, que institui o Brasil como Estado democrático de direito e declara:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Esta definição traz subjacente a ideia de que democracia se faz com representação por meio do direito civil ao voto e pela participação direta com lugar no cotidiano. Para além de trazer à discussão o conceito de poder, que pode ser assumido negativamente como uma força individual de influência, decisão, ação e/ou realização de vontade. Neste estudo, a compreensão do conceito está associada à definição de Lück (2000), que agrega em torno deste e condiciona seu exercício, a descentralização, tomada de decisão compartilhada, construção da autonomia e participação.

Nesta perspectiva, o emprego dos termos GOVERNO ou PODER não é apenas uma opção semântica. Traduzem por si, uma posição ideológica. Ao tratar a democracia como o “governo do povo”, está-se localizando como centro, não o povo, mas aqueles que supostamente o representam através do governo, pois, pode-se definir governo como “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação de uma determinada sociedade”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 553)

Ao definir a democracia como “poder do povo”, deixa-se clara a perspectiva calcada em Ribeiro (2005), do controle social como um ato de poder conferido aos cidadãos pela democracia, situando-a no campo da ação coletiva sem restrição a grupos ou profissionais da política, por entender que:

poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. (...) Capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: poder do homem sobre o homem. O homem não é só o sujeito, mas também o objeto do poder social. (...) Capacidade de um governo de dar ordens aos cidadãos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 933)

O efeito destas considerações incide diretamente sobre a palavra POVO, vez que, se o foco está no conjunto de pessoas que compõem o governo, o povo é apenas uma massa disforme e manobrável. Ao contrário, se a relevância está na palavra POVO por meio de associações à cidadania, este passa a ser um segmento ativo e capaz, inclusive, de exercer o controle social sobre os governantes.

Há que se analisar, ainda, os elementos coesivos desta declaração: “*Democracia é o governo/poder do povo, pelo povo e para o povo*”, ou seja: DO, PELO e PARA, porque estes “inocentes” elementos gramaticais nos remetem à teia de significados estruturantes da democracia, como por exemplo, identidade, representação e finalidade, idéias subjacentes a esse conceito.

A contração prepositiva DO (do povo) antecedendo os substantivos GOVERNO/PODER e POVO, indica o necessário sentimento de pertencimento entre o indivíduo e a “coisa pública”, pois, a construção da identidade como cidadão implica reciprocidade entre o povo e o processo democrático como um todo que a ele pertence e complementa.

A outra contração prepositiva, PELO (pelo povo), revela as regras da democracia moderna, uma vez que na atualidade, a relação não ocorre de forma direta entre o povo e o processo decisório, mas sim, entre o povo e aquele que fala e age em seu nome: o representante eleito pelo voto para realizar a intermediação entre as instâncias de governo e o cidadão.

Para Ribeiro (2005), representação “é tornar presente o ausente”, ou seja, é uma forma de manifestar posição (opinar, julgar e decidir), não por si nem por indivíduos, mas por uma coletividade (maioria) materialmente distante do espaço da ação. Corroborando com este autor, Lück (2008) caracteriza a representação como um meio de participação social e política condizente com a organização das sociedades democráticas, dizendo:

A representação é considerada como uma forma significativa de participação: nossas idéias, nossas expectativas, nossos valores, nossos direitos são manifestados e levados em consideração por meio de um representante acolhido como pessoa capaz de traduzi-los em um contexto organizado para esse fim. (LÜCK, 2008, p. 41)

Completando a discussão sobre o sentido do conceito de democracia, a preposição PARA (para o povo) vem evidenciar que a existência de um governo se justifica na finalidade que emprega a sua ação e que deveria ser sempre, o de atender e prover os meios para a qualidade de vida aos cidadãos que o constituíram. Transferir o

poder decisório da maioria chamada povo para uma minoria chamada governo, deveria ter o propósito apenas de favorecer a administração e garantia dos direitos políticos, civis e sociais da coletividade.

Neste sentido, lançar luz sobre a ideia de identidade, representação e finalidade imbricadas na concepção de democracia, é parte importante do processo de compreensão sobre qual democracia desejamos ou precisamos deslocar dos documentos teóricos para o currículo da aprendizagem da cidadania.

Para Vasconcelos (2009), Paulo Freire elucida qualquer equívoco no entendimento do termo cidadania, pois cidadania não é e jamais deve ser entendida como um “adjetivo geográfico” que qualifica o sujeito em função do regime político ao qual foi relacionado por nascimento. O significado de cidadania está profundamente articulado à participação como expressão plural da voz cidadã:

A voz cidadã expõe a decência, a afirmação de si como gente, o exercício ético, a possibilidade de intervenção na realidade, a escolha pelo coletivo e assunção da responsabilidade pela construção possível do sonho de uma sociedade cada vez menos desigual. (VASCONCELOS, 2009, p. 52)

A relação voz – participação é estabelecida na afirmação de que:

A voz é um direito de perguntar, criticar, de sugerir. (...) Ter voz é ser presença crítica na história. Ter voz é estar presente, não ser presente. (VASCONCELOS, 2009, p. 53)

Para Carvalho (2008), cidadania é um fenômeno histórico e complexo, que entrelaça progressivamente, liberdade, participação e igualdade em seu significado. Nesta ótica, cidadão é o titular dos direitos civis, políticos e sociais que, ao serem garantidos ou conquistados, progressivamente se articulam e complementam.

O autor define os direitos civis como aqueles que são relacionados às relações civilizadas entre as pessoas na sociedade, com base na existência da justiça e desdobra-se na garantia de ir e vir, organizar-se, etc. Os direitos políticos referem-se à existência e funcionamento dos partidos políticos e da representatividade, são a base para a legitimação da organização política da sociedade. E direitos sociais são

os que devem possibilitar a redução das desigualdades sociais garantindo uma base de bem-estar social aos cidadãos.

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. (CARVALHO, 2008, p. 10)

Para o autor, a educação é um direito social que se configura em pré-requisito para a consecução de outros direitos, sendo, muitas vezes, o propulsor de desenvolvimento da própria cidadania.

Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. (CARVALHO, 2008, p. 11)

A ideia de que a democracia é uma ação cotidiana implica na defesa de que os cidadãos não são sujeitos passivos e possuem o direito de exercitar sua palavra e posicionamentos. E nesse sentido, se identificando, reconhecendo, construindo pertencimento e se fortalecendo enquanto coletividade, posto que “o cidadão é o elemento ativo da cidade, da *civitas*: ele toma parte na decisão sobre a coisa pública” (RIBEIRO, 2005, p. 22).

Transformada em adjetivo no final do último século, a democracia passou a qualificar processos, atividades ou relações que venham a se fundamentar no diálogo, participação e direito à diferença por meio do respeito às diversidades.

Isso mostra como a democracia se tornou, no último meio século, um termo tão positivo que assume sentidos adicionais, bem além de sua rigorosa definição filosófica. (...) se novos sentidos de democracia surgem, eles são produzidos pela sua vitalidade. A democracia se tornou tão rica que se amplia a regiões novas da experiência humana. (RIBEIRO, 2005, p. 55)

Confirma a frase de Carlos Drummond de Andrade que “as leis não bastam. Os lírios não nascem das leis” (ANDRADE, 2010), o fato de que todo o arcabouço legal e teórico que serve de pilar à democracia da nação brasileira, não se efetiva no exercício de uma prática cidadã consciente. Portanto, decretar democracia e publicar códigos de cidadania é apenas parte de uma imensa tarefa que perpassa pela mudança de mentalidade e cultura de um povo.

A democracia, assim como não se dá espontaneamente, precisando, em vez disso, ser criada pela prática política, também precisa ter seus valores intencionalmente apropriados pela educação, visto que ninguém nasce democrata ou com os requisitos culturais necessários para o exercício da democracia. Daí a importância da escola ter, entre os objetivos da educação, a formação para a democracia. (PARO, 2001, p. 52)

Criar novas relações sociais pautadas nos princípios democráticos implica, antes de tudo, incorporá-los à prática educacional com seriedade e responsabilidade. Faz-se necessário superar o mero discurso ‘livresco’ ou publicitário a repetir citações e fórmulas, para que estes, de fato, se constituam em propulsores e filtros na construção da sociedade que se almeja.

A importância da associação entre democracia e escola encontra-se na possibilidade, que esta instituição possui, de oportunizar o desenvolvimento dos sujeitos a partir da interação com práticas educativas éticas, justas e colaborativas, criando e fortalecendo nova cultura e relações político-sociais fundamentais para a sociedade democrática.

1.1 POLÍTICA PÚBLICA E DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO

A identificação do Brasil como um Estado democrático de direito, conforme artigo 1º da Constituição Federal (1988) implica a garantia de espaços onde a sociedade civil teria a possibilidade de materializar suas demandas. Estas nascem a partir de sua estruturação em agremiações, associações, sindicatos, partidos políticos ou outras formas de organização adequadas à participação na dinâmica da democracia representativa.

No tratamento destas categorias - sociedade civil e Estado – adota-se a definição de Pereira, que esclarece:

O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte. (...) A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que tem um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. (PEREIRA, 2005, p. 86 e 87)

Na mesma linha de pensamento, Brenifier afirma que “o Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro. (...) é antes um produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento”. (BRENIFIER, 2007, p. 103)

Neste sentido, Bobbio afirma que, apesar de serem utilizadas de forma equivocada como se houvesse uma dicotomia entre Estado e sociedade civil, os termos se complementam como partes de um todo. Sob este aspecto, a “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos; distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna”. (BOBBIO, 2005, p. 52)

Para este autor, não há dicotomia entre as categorias, mas uma relação tensionada por interesses, ora convergentes, ora divergentes, pela natureza das demandas e perfil de atuação. Enquanto a sociedade civil apresenta suas demandas buscando a legitimação dos direitos individuais e sociais, o Estado atua para coagir e buscar legitimação se apropriando das mesmas demandas sociais.

Ao longo da história da educação no Brasil, pode-se verificar esta dinâmica ao analisar os projetos educacionais implantados com o objetivo de direcionar desde as formas de acesso e permanência dos alunos na escola pública até a inclusão dos saberes e valores multiculturais nos currículos escolares.

Alguns desses projetos nascem como decisão política em resposta a demandas de movimentos socioculturais que se impuseram e requisitaram o reconhecimento do Estado, como a Lei nº 11.645/2008¹⁰, que estabelece o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena. Outras são resultados da intervenção coercitiva do

¹⁰ Lei nº 11.645/2008 altera a Lei nº 9394/1996, modificada pela Lei n 10.639/2003, para incluir a História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena no currículo escolar.

próprio Estado sobre os rumos da sociedade para, por vezes, corresponder a perfis ou resultados, estabelecidos por organismos econômicos externos, a exemplo do programa Brasil Alfabetizado¹¹.

Via de regra, estas decisões tornar-se-ão políticas públicas. Cabe explicitar, neste momento, que entende-se por política pública, o conjunto de decisões e ações estratégicas assumidas pelo Estado, visando administrar as demandas da população por garantia dos direitos sociais, de forma a equilibrar, em seu ponto de vista, a satisfação da demanda e o objetivo do Estado.

Para melhor entendimento, é importante ressaltar que,

“por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ – e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”. (RUA, 2010)

Complementado a assertiva de que a política pública não se define pela abrangência social, mas pela necessidade de intervenção pública, Freitas descreve que,

Políticas Públicas se expressam por leis, regulamentos, orçamentos e se traduzem em diretrizes governamentais, voltados para a garantia dos direitos sociais de todos os cidadãos. Objetivam a resolução de problemas da sociedade. Tanto o setor público, quanto o setor privado estão sujeitos à observação e cumprimento das diretrizes e leis que emanam das políticas públicas. (FREITAS, 2009, p. 21)

Nesta perspectiva, as políticas públicas estabelecidas pelo Estado constituem-se em estratégias de gerenciamento da tensão estrutural existente entre si e a sociedade. Podendo-se concluir, segundo Bobbio (2005), que as políticas públicas são formas de mediação ou repressão com as quais o Estado exerce seu poder coativo junto à sociedade para regular os conflitos e demandas econômicas, sociais, ideológicas, dentre outras.

¹¹ O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é um produto do MEC realizado desde 2003 e voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos a partir da adesão de estados e municípios. Atualmente é regulamentado pela Resolução nº 06, de 16/04/10, que orienta sobre apoio técnico e financeiro aos parceiros do Programa.

A sociedade e o Estado embora sejam interdependentes são entidades distintas e vivem em constante crise institucional de interesses. Como já foi dito, enquanto a sociedade civil se organiza para também exercer poder coativo e influenciar na elaboração de políticas públicas como forma de garantir interesses, ideologias ou a efetividade dos direitos constitucionais expressos nas Leis, o Estado busca se reapropriar da sociedade por meio dos mesmos mecanismos.

Reiterando a identificação dos polos: Estado e sociedade, afirma-se que

“a sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que tem um acesso diferenciado ao poder público efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política que garante legitimidade ao governo”. (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 87)

Para se efetivarem na vida cotidiana do cidadão, as políticas públicas são viabilizadas através das instituições. Estas são aparelhos estruturadores da própria vida em sociedade, “são criações humanas com o objetivo de dar forma às interações sociais” (FONSECA, 2005, p. 23) e produzem códigos sistematizados para normatizar as relações políticas, jurídicas e econômicas, além dos códigos culturalmente transmitidos de forma assistemática, que condicionam o comportamento social.

Em seu estudo, Fonseca (2005) argumenta que as instituições podem se materializar em organizações com outros códigos, mas, por vezes, a instituição é o próprio código. De forma sistematizada/formal (proveniente da ação do Estado) ou assistemática/informal (proveniente da forma de pensar e viver em sociedade) esse conjunto de códigos, regras e costumes oriundos da tradição ou da reflexão teórica e científica constitui-se num marco institucional de referência comportamental, mesmo que de forma irrefletida.

Para este autor, quando uma política pública nasce da intenção coercitiva do Estado, mesmo que demonstre eficiência, tende a não alcançar eficácia. A qualidade do resultado pode ser questionada por não corresponder à necessidade, expectativa ou demanda do público e, assim, segue sofrendo constantes ajustes ou modificações na tentativa de estabelecer ressonância com os anseios dos grupos sociais.

Considerando-se a política proposta pelo Estado como ética, conceitualmente embasada nos pressupostos da democracia e acompanhada de relevantes investimentos, o êxito, ou seja, a efetividade social - que tem a ver com a aceitação e transformação de costumes e comportamentos – é alcançada na medida em que a política agrega necessidade e satisfação. Para Marinho e Façanha (2010, p. 1), resultados efetivos “apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade”.

A respeito da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, Belloni (2007) explica que, apesar de serem caracterizados como critérios de avaliação, são elementos combinados e podem ser utilizados como indicador tanto para as ações de planejamento, quanto para a análise de resultados. A autora refere-se a efetividade - critério que mais se aproxima do interesse deste estudo – como a consequência de uma ação sobre a vida pessoal dos sujeitos, daí se irradiando para outras dimensões.

Fonseca (2005) alerta que a aceitação social de uma política pública pode-se consolidar com naturalidade de forma a não oferecer desafio ao paradigma dos grupos; entretanto, nem sempre interessa ou é o mais apropriado à dinâmica evolutiva da própria sociedade ou do Estado, como instituição pública.

No universo da educação, a escola é a “encarnação” da instituição. É o espaço onde o marco institucional adquire forma e movimento; então, pode-se compreender porque a elaboração e implantação das políticas públicas por parte do Estado - salvo as políticas oriundas de movimentos sociais - nunca foram objeto de discussão ou participação da sociedade, mesmo que proclamem o contrário.

Neste caso, outro fator que pode convergir para a disseminação/aceitação de uma política pública é o discurso de convencimento a ela atrelado. Por vezes, os profissionais e beneficiários da educação são alvos da recorrente e favorável afirmação da tríade: discurso – práticas – mídia. Com ação articulada, o público é envolvido de tal forma que, mesmo sem evidências comprobatórias ou aprofundamento teórico, constroem e expressam opinião positiva sobre a questão.

Prova disto são as ideias usuais a respeito de democracia, gestão democrática, colegiado escolar, etc. Os sujeitos encontram-se tão imersos no conteúdo subliminar da cultura de massa acerca do que pertence ou é próprio à democracia que, mesmo sem experiência ou apropriação coerente do conceito, discutem ou rejeitam o que não reconhecem como processo democrático.

O ideário popular sobre gestão democrática foi construído a partir das normas e dos valores nelas expressos, e uma vez incorporado pelo movimento de produção/reprodução discursiva, foi sendo consensuado e socializado gerando saber que acredita na participação e na importância de um colegiado. Entretanto, na prática não sabe de que forma este órgão deve se relacionar com a SEC, por exemplo.

Atualmente, é frequente encontrar gestores escolares que reproduzem conceitos relacionados a gestão participativa, que exercitam um discurso de aconselhamento ou prescrevem maneiras de realizá-la. A partir de uma observação espontânea sobre as práticas escolares e gerenciamento estabelecido, pode-se inferir que são poucas as mudanças observadas, ou seja, continua a manutenção de relações de poder autoritárias e gestões centralizadas e hierarquizadas em várias escolas do estado.

Este fenômeno é pesquisado e denominado pelo teórico Serge Moscovici como representação social. Jodelet, sua discipula, descreve o conceito da seguinte forma:

As representações sociais são uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, tendo uma visão prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social (apud SÁ, 2004, p. 32)

Composta por vários elementos que se associam como um conjunto e oriundos da atividade profissional, acadêmica, social, cultural e religiosa de forma interativa, as representações sociais se distinguem pelo aspecto do consenso e partilha com os grupos sociais. Em entrevista recente, Jodelet explica o que se pode considerar como representação social:

Elementos que tienen que ver con informaciones que vienen de afuera, ya sea por los medios, por la información científica, por la información escolar, etcétera, pero también con los diferentes discursos técnicos en donde la gente puede retomar elementos de conocimiento, informaciones, digamos creencias también, porque hay toda una transmisión de maneras de ver que pueden estar más cercanas a las creencias tradicionales o creencias religiosas, etcétera, también hay otros elementos diferentes que entran en las imágenes que utiliza la gente para expresar su relación con el entorno social, metáforas y valores que vienen a sostener su punto de vista, también elementos que vienen del discurso ideológico; todo esto entra dentro de lo que se llama el campo de representación, que puede estar compuesto de elementos más salientes que otros, pero que entra, en un conjunto. (CERDA, 2010, p. 124)

Ao compor um paradigma, a representação social não deixa de ser uma maneira de perceber o mundo e mover-se nele; contudo, há questões como a gestão democrática, que não passarão de “ecos de realidade” se permanecerem no senso comum. É preciso avançar resignificando o saber popular à luz do científico, para criar consciências aptas a participar das políticas públicas com criticidade.

Algumas temáticas vêm sendo utilizadas como políticas públicas de forma repetitiva posto que o Estado tende a reproduzir modelos anteriores revestindo-os com outra roupagem e caracterizando-os como novos, como por exemplo, os similares projetos e programas de erradicação do analfabetismo (citado anteriormente) utilizados de forma recorrente.

No cenário educacional, a participação das famílias e comunidades nas atividades escolares tem reconhecida importância tanto para o desenvolvimento dos educandos, quanto para o processo de descentralização da gestão escolar; entretanto, a fragilidade desse aspecto apresenta-se como um elemento comum de preocupação para ambos os polos, Estado e sociedade civil.

Entretanto, observa-se que, mesmo sendo objeto de uma política pública, a temática democracia/participação não é discutida com a comunidade escolar. No âmbito mais amplo, muito menos com a sociedade, no sentido da construção do empoderamento por meio da descentralização frente ao pertencimento público da escola, pois o Estado tem sua própria visão sobre a questão.

Assim sendo, a política pública de democratização da gestão escolar é estruturada para se efetivar, principalmente, por meio da criação do Colegiado Escolar em todas as unidades de ensino estaduais devido ao caráter de múltipla representatividade e às funções de assessoramento a ele atribuídas.

Esta medida faz com que o Estado se posicione de forma a demonstrar alinhamento com as promessas de mudança e as demandas sociais, “legitimando” suas políticas, ao tempo em que, institucionaliza a participação, exercendo controle sobre um espaço que poderá vir a ser um espaço político capaz de gerar movimentos de transformação.

Faz parte desta dinâmica o que Bobbio (2000) identifica como relação entre o poder visível e o poder invisível. Sendo que o poder visível se caracteriza pelo discurso, posicionamentos, projetos ou realizações que o Estado torna público por meio da discussão, comunicação ou publicidade, a fim de se afirmar ideologicamente.

Ao contrário, o poder invisível, é tudo aquilo que ocorre por meio da manipulação, da influência ou do sigilo e que pode ser exercido por um grupo ou um indivíduo em qualquer instância das instituições públicas.

Nesta perspectiva, a incorporação de um movimento espontâneo, como um conselho, com poder de decisão submetido aos dispositivos legais concebidos, dessa forma controlado pela SEC, pode se constituir em mecanismo de exercício tanto do poder visível quanto do poder invisível na medida em que cumpre, e faz cumprir, a política pública de democratização da gestão da escola.

Para Bobbio (2000), quando a sociedade exige transparência e publicidade das instituições do Estado, está exercendo o controle social em busca da legitimidade dos direitos políticos e sociais, isto porque

o fluxo do poder só pode ter duas direções: ou é descendente, quer dizer, desce do alto para baixo, ou é ascendente, quer dizer, vai de baixo para cima. Exemplo típico do primeiro é, nos Estados modernos, o poder burocrático; do segundo é o poder político, onde quer que se entenda por poder político aquele exercido em todos os

níveis (local, regional, estatal) em nome e por conta do cidadão, ou melhor, do indivíduo como cidadão. (BOBBIO, p. 66)

Ao desempenhar o poder burocrático (descendente), o Estado tem por fundamento a garantia da impessoalidade e da justiça na consecução dos direitos sociais; portanto, também fundamenta o poder político no sentido de que é o parâmetro para as reivindicações dos grupos organizados ou cidadãos.

Para tanto, a educação voltada para a construção de uma cidadania crítica e ativa perpassa pelas práticas escolares de gestão participativa com a finalidade de desenvolver a cultura de participação da vida pública. Segundo Bobbio (2000), o poder político - compreendido aqui como participação cidadã - é o único caminho pelo qual será possível revelar o que está oculto pelo poder invisível e fortalecer a democracia.

Esta é uma lição/ação que as comunidades escolares estão começando a aprender ao questionar, ainda que de forma leiga e assistemática, a metodologia e resultado das políticas públicas. A autonomia da escola e sua função social, motivadas pelo desejo de que a escola se constitua verdadeiramente em um bem público, é capaz de reduzir as desigualdades e mudar positivamente a vida das pessoas.

1.2 VALOR E PROCEDIMENTO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO ESCOLAR

Decorrente dos dispositivos legais instituídos a partir da abertura política do Brasil na década de 80, a discussão acerca do caráter democrático da gestão escolar e seu desenvolvimento também provocou o repensar do papel social da escola.

Nesta perspectiva, a escola deixa de ser um local onde ocorre a transmissão do conhecimento sistematizado visando ao aperfeiçoamento cultural de novas gerações. Pode transformar-se em uma comunidade de ensino e de aprendizagem que priorize o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 10)

Esta afirmativa constitucional praticamente propõe que o currículo escolar seja construído de forma a não priorizar apenas o aspecto cognitivo dos aprendizes, mas igualmente, o aspecto psicológico, físico, ético-moral, relacional, político, além de dar acesso ou aprimorar habilidades necessárias ao mundo do trabalho.

Assim, na organização do Estado democrático, a escola possui a função de estruturar a democracia por meio da formação dos cidadãos:

A democracia, assim como não se dá espontaneamente, precisando, em vez disso, ser criada pela prática política, também precisa ter seus valores intencionalmente apropriados pela educação, visto que ninguém nasce democrata ou com os requisitos culturais necessários para o exercício da democracia. Daí a importância da escola ter, entre os objetivos da educação, a formação para a democracia. (PARO, 2001, p. 52)

A democracia tornou-se, dessa forma, um valor e um procedimento a ser incorporado e trabalhado por toda a comunidade escolar nas práticas pedagógicas e na gestão da escola com a finalidade de gerar uma nova cultura política.

Ribeiro (2005) situa a democracia como procedimento quando é utilizada como método ou meio para resolução de conflitos. Segundo o autor, nossa sociedade renunciou à unanimidade e concedeu a todos o direito de divergir, porém, como a divergência é a base do conflito, é necessário dispor de meios para administrar os desacordos e construir acordos – mesmo que temporários.

Na escola, assim como em alguns aspectos da vida pública, há divergências que podem ser resolvidas por meio do voto. Este é um dos procedimentos democráticos possíveis à construção de acordos que viabilizam a convivência, pois, como afirma Ribeiro:

(...) desse ponto de vista é que – quando se resolve pelo voto – a aceitação dos derrotados é maior do que em outros procedimentos de solução. (...) Votando-se, a solução envolve a todos – e permite que o derrotado aceite melhor a derrota. Por isso é tão importante que uma eleição seja livre e honesta. (RIBEIRO, p. 59)

Quando uma questão pedagógica, administrativa ou financeira é discutida e decidida no fórum do colegiado escolar, a parte em desacordo fica obrigada a acatar a

decisão de seus representantes; porém, não se sente cassado em seu direito de expressar opinião ou descontentamento.

Este é o tipo de situação que, se tratada no âmbito do poder visível, com a devida transparência e publicidade, constitui-se em experiência saudável para o aprendizado da cidadania por parte de todos e , porque não dizer, em fortalecimento de competências para a inserção no mundo do trabalho.

Para o mesmo autor, a democracia é um valor quando equiparada a uma atitude e transportada da vida pública para dimensões da vida privada, portanto, é compor um código de ética pessoal que guia não apenas o discurso, mas o comportamento, as decisões e, principalmente, a maneira como decide e executa. Isto torna a questão visível aos observadores da prática pedagógica e gerencial.

Para o mesmo autor, a democracia é um valor quando equiparada a uma atitude e transportada da vida pública para dimensões da vida privada, compor um código de ética pessoal. Entretanto, este código de ética construído na intimidade de cada sujeito, acaba por retornar à vida pública porque guia não apenas o discurso, mas o comportamento, as decisões. No âmbito da escola, a maneira como o sujeito decide, executa e elabora esse processo torna toda a questão visível ao observador com interesse em estudar a prática pedagógica e gerencial.

Incorporar a democracia como valor para a vida, então, significa que se deve assumi-la como base de sentido para agregar e ampliar os valores, crenças e atitudes já existentes, reconstruindo o paradigma para obter uma nova postura de leitura e enfrentamento da realidade.

A democracia deixa de ser um conceito distante e abstrato para integrar-se ao cotidiano quando, por exemplo, os sujeitos aprendem a viver com respeito aos direitos e às diferenças, assume responsabilidades individuais e coletivas, estão abertos ao diálogo, se desculpam pelos erros, rejeitam privilégios, combatem preconceitos e assumem posição frente à discriminação.

Esta nova postura de agente pedagógico está relacionada com a qualidade da participação que, para Freitas (2000, p. 49), “é condição essencial para uma vivência democrática”, e vai além da competência técnica buscando ativar o comprometimento:

A consolidação de uma gestão escolar de cunho democrático-participativo requer competência cognitiva e afetiva, respaldada na internalização de valores, hábitos, atitudes e conhecimentos. Para o desenvolvimento de atitudes coletivas, é importante cultivar o espírito de coesão, a partir da formação da equipe escolar, em torno de objetivos comuns. (FREITAS, 2000, p. 52)

Para Bordenave (1992), participação é uma condição humana e social, é uma necessidade fundamental e um meio para interação e satisfação. Em associação com procedimentos democráticos, a participação

(...) garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e a malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. (BORDENAVE, 1992, p. 13)

Segundo Lima (2008), a participação, além de constituir-se como um “instrumento privilegiado” ou um meio para a realização da democracia, é também um elemento de controle social, pois,

(...) representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. (LIMA, 2008, p. 73)

Por essa afirmação, podemos deduzir que o modelo administrativo autoritário e centralizador que ainda persiste nas escolas estaduais, na atualidade, é um indicador da “imaturidade” da participação praticada pela comunidade escolar. Infere-se que, na maioria das escolas, gestão democrática restringe-se a colegiado. É importante ressaltar a importância do colegiado como órgão de participação e, por vezes, com pouca frequência de reuniões, esvaziamento de membros e presidido pelos próprios diretores escolares.

Em primeiro plano, a instituição do colegiado escolar fez com que a participação deixasse de ser espontânea para tornar-se organizada, na medida em que cumprisse as regulamentações do Órgão Central, ocorrendo de forma decretada, indireta e formal. Aos profissionais da escola, trouxe o peso do dever ou obrigação, provocando a não participação ou a participação passiva como forma de ocupação do espaço divergente, por compreensão induzidamente errônea, de que participar é “estar ao lado do diretor”, ou seja, concordar e ajudar.

Passar para o plano da participação com democraticidade, ativa e convergente, exige da comunidade escolar o amadurecimento de saber comprometer-se com o projeto educativo da escola. O que significa discordar ou concordar, priorizando o compartilhamento dos objetivos e metas da escola, tornando-se corresponsável pelo desenvolvimento de ações voltadas, não para interesses pessoais ou de grupos, mas para a melhoria dos indicadores escolares de acesso, permanência e conclusão para prosseguimento de estudos.

Inserida nos conteúdos, objetivos e metodologia dos planos de trabalho de gestores e professores – como valor e procedimento -, a democracia viria a ser uma ação educativa com consistência suficiente para mover a participação crítica e práticas coletivas no âmbito da escola.

É inerente a esse processo a compreensão de que a democracia se desenvolve por meio da dinâmica evolutiva e histórica das pessoas e das organizações, onde os partícipes podem transformar a sociedade a partir de sua própria transformação de indivíduo em cidadão, apto a autogovernar-se participando da vida em coletividade.

A mensagem veiculada pelas instituições públicas alega que todas as pessoas nascidas neste país são automaticamente cidadãos no momento em que possuem documentos de identificação (registro de nascimento, carteira de identidade, etc); todavia, a cidadania não se restringe aos direitos civis.

Sabemos que a Constituição assegura, também, os direitos políticos e sociais, mas estes encontram dificuldades para se efetivar mediante o conflito de interesses que tenciona a relação entre o Estado e a economia. Sendo a educação um direito social

até o momento em vias de consolidação, torna-se legítima a preocupação com os reflexos dessa relação tencionada, que gera contradições e dúvidas sobre o avanço da democratização na gestão escolar e por conseguinte, da própria sociedade, conforme assinalam Freitas e Souza..

“a educação pública com qualidade para toda a população está relacionada com o conceito de equidade, que implica a efetivação do direito democrático de todos os cidadãos desenvolverem seu potencial intelectual, independentemente de suas diferenças culturais, étnicas, religiosas, de classe social, de gênero ou de qualquer outro tipo”. (FREITAS; SOUSA, 2009, p. 30)

A necessidade de tornar concreta a cidadania assegurada pelos dispositivos legais nos retorna à escola, posto que, segundo Hora (1994), este é o espaço onde variadas ideologias circulam livremente e onde os grupos sociais aprendem e lutam por legitimidade.

A educação tanto pode ser vista como instrumento eficaz e acessível a todos para enfrentamento desse desafio, quanto um pilar filosófico e estrutural que subsidia a constituição das consciências na crença de que o Estado a todos pertence. E assim, a instituição educacional é o meio que permite aos indivíduos, investidos de cidadania pelo processo educativo, usufruírem do conjunto de direitos e deveres expressos na Constituição do país.

Encontra-se correspondência teórica entre esses pressupostos e a concepção político-pedagógica do Programa Progestão cujo texto se desenvolve no intuito de afirmar que a escola e a democracia possuem estreita articulação porque ambas respaldam a possibilidade de uma vida melhor para todos, por meio da convivência social e acesso a bens culturais.

Nesse material didático, a democracia é conceituada como um valor consensual de um povo e também como um processo. Estas duas formas coexistem de maneira indissociável, pois, quando a sociedade crê na democracia como um valor importante, busca meios para efetivá-la. Ou seja, a democracia passa a ser “algo que se vive e é produto daquilo que fazemos”.

Nesse contexto, a definição de processo democrático do Progestão assume o mesmo significado de procedimento democrático anteriormente discutido, e com a mesma relevância social:

Aprender a conviver com o(s) outro(s) e respeitar o(s) seus(s) direitos é um princípio básico da convivência democrática. Isso significa que todos podem ouvir e ser ouvidos. Se essa aprendizagem começa bem na escola, prosseguirá ao longo da vida. (PENIN e VIEIRA, 2001, p. 73)

Assim, podemos perceber que democracia se aprende na família, mas principalmente, na escola, por meio de práticas que levem professores, diretores, funcionários, pais e estudantes a dialogar, negociar, argumentar, decidir e participar, de forma a construir valores e atitudes positivas que possam ser transferidas para todos os campos da vida.

2 TRANSIÇÃO CONCEITUAL DA NORMA DEMOCRÁTICA

Da segunda metade do século XVIII ao início do século XX, ocorreram em todo o mundo importantes modificações em processos sociais como a economia, a política e a cultura capazes de reconfigurar as relações entre os indivíduos, seus espaços de vivência e produção do trabalho.

Este conjunto de mudanças é proveniente da Revolução Industrial, cuja demanda por reconstrução econômica e política foi potencializada pelas consequências da II Guerra Mundial (SANDER, 2007) na Europa e Estados Unidos, gerando novos marcos de transformação que alcançou todo o mundo moderno ao longo dos anos seguintes.

No Brasil do final do século XIX, o império oficialmente põe fim à escravidão premido pelas lutas abolicionistas e pelas pressões políticas internas e externas. Esse fato que contribuiu enormemente com o início do movimento republicano, o incentivo à imigração de trabalhadores e colonos, além de deflagrarem demandas sociais que, para serem minimamente atendidas e estabilizar a então República, exigiu novas iniciativas condizentes com o pensamento e valores da época.

Estes acontecimentos impulsionaram o processo de modernização apoiado pelo capital internacional, a chamada era industrial, ao estabelecer nova relação entre tecnologia, capital e trabalho. Esse processo evidenciou a superação da era agrícola, abrindo passagem para a chamada era da informação, em que a expansão do capital e o processo de globalização dos mercados vêm tornando a sociedade cada vez mais complexa.

Neste contexto se insere a educação como um dos suportes da organização da sociedade e a importância do seu processo de formalização para a consecução do projeto de Estado que viria a fazer frente às necessidades da população. Para tanto,

foi criado um sistema de ensino dual, com estrutura e finalidades diferentes para as diferentes classes sociais em ascensão, que segundo Azevedo (2001), consistia em um sistema de ensino dividido em dois tipos de escola:

a) *Escola da elite ou escola para ricos* - onde eram oferecidos cursos preparatórios, ensino secundário acadêmico e ensino superior para bacharéis e letrados. A educação era ornamental e livresca e, por esse motivo, valorizada por esse segmento social. Possuía como principais características:

- A oferta pelo poder público e privado.
- A predominância dos estabelecimentos religiosos ou leigos.
- A preparação para o exercício de cargos públicos e outras atividades liberais.

b) *Escola do povo ou escola para pobres* - onde eram oferecidos cursos primário e secundário com uma educação voltada para o perfil de trabalho a ser desenvolvido pelo público que a frequentava. Era desprestigiada pela sociedade por estar vinculada ao fazer, ao labor em atividades práticas comumente associadas à escravidão. Suas principais características:

- O atendimento a população livre e pobre.
- A oferta de poucas vagas incentivando disputas pelo acesso.
- A manutenção pelas províncias que, posteriormente, passou para o Estado.
- O aspecto vocacional desenvolvido em ofícios manuais.
- O público feminino direcionado para o exercício das “prendas do lar” e, posteriormente, para o magistério.

É essa escola de estrutura hermética e impermeável, com valores fortemente marcados pela discriminação de um grupo social sobre outro, que origina a escola pública e gratuita conforme a conhecemos, e que arrasta aos tempos atuais práticas originadas nesse período, como:

- A tendência à homogeneização de pensamentos e atitudes.
- O gosto pela disciplina e obediência.
- O foco na reprodução do conteúdo.
- A centralização e superioridade da figura de poder.
- A terminalidade voltada para a profissionalização nas escolas populares.

Estes aspectos se desenvolveram com base em princípios da teoria positivista, cujo método criado por Augusto Comte no século XIX, foi amplamente utilizado e valorizado no Brasil. Esse princípio alcançou também o campo jurídico, político, econômico e social, mantendo influência na cultura pedagógica até a atualidade.

Mais recentemente, avanços na conjuntura social, econômica e política das relações internacionais vêm posicionar esse modelo administrativo na fronteira de suas próprias limitações, no que se refere à racionalidade administrativa e pragmatismo instrumental (SANDER 2007), tendo em vista o alcance dos novos critérios de desempenho administrativo alavancados pelos novos paradigmas das ciências sociais.

Esse novo projeto de sociedade não encontra respaldo nem acolhimento nesse modelo de escola. Trata-se, agora, de um pressuposto teórico de gerenciamento que deve abarcar de forma inteligente, tanto o trato da burocracia, dos recursos e dos resultados, quanto o processo de ensino e de aprendizagem e as relações interpessoais.

No Brasil, testemunhamos essa evidência a partir de meados da década de 1970 até meados dos anos 1990, em que o campo educacional foi alvo de permanentes pressões conjunturais, provenientes dos processos de abertura democrática, das lutas sociais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da mundialização da economia e de toda atividade humana (SANDER, 2007, p. 61).

Assim, o conceito de administração avança, moderniza-se, incorpora outros valores e se associa ao caráter formativo da educação para que esse novo conceito possa fazer jus ao ideário da democracia participativa.

Embora a transformação do modelo administrativo referencial tenha sido mais evidente nas últimas décadas, a trama para estas mudanças vem sendo tecidos nos dois últimos séculos. O processo de democratização do acesso à escola, ainda que distinto, pode ser visto, em certa medida, como etapa anterior e/ou complementar à proposta de democratização da gestão escolar.

A demanda pela democratização do acesso à escola surge no Brasil em meados do século XIX, quando o Império finalmente cede aos movimentos reivindicatórios da sociedade e política interna, e principalmente, às pressões da política e economia externa e passa a investir no desenvolvimento do setor industrial. Cria-se o Ministério da Educação Correios e Telégrafos, abole a escravatura e proclama a primeira República do Brasil.

A República, conceito definido por Ribeiro (2008) como de origem romana e derivado do termo *res publica*, significa coisa pública, onde a consciência, o compromisso e o poder estão “a serviço do bem comum, da coisa coletiva ou pública”. Foi utilizado no Brasil para ilustrar o discurso político das elites e militares que compuseram o governo ao longo da chamada República Velha.

O discurso republicano de democratização da sociedade encontra consonância com o conceito de bem comum da República na medida em que situava a construção de um país igualitário como motriz das reformas. Mas, revelava-se falho ao não permitir ao ideal republicano a primazia sobre os interesses pessoais ou de grupos econômicos. Ao contrário, trabalhava para manter o elo do público com o privado.

No Brasil, a demanda pela democratização da escola toma novo impulso quando alguns segmentos agrícolas, com destaque para o setor cafeeiro, passam a contratar imigrantes europeus como empregados. Estes, inspirados pelos ideais socialistas presentes em sua cultura materna, começam a reivindicar direitos relativos ao trabalho e relações sociais e trabalhistas mais humanizadas.

Com valores e visão de mundo diferentes, esse novo grupo social se alia a outros segmentos menos privilegiados da sociedade brasileira, intelectuais e educadores da época para exigir que a problemática da educação, vista como mecanismo de redução das desigualdades sociais e econômicas impregnadas no país, fosse enfrentada pela República como uma questão de prioridade nacional na transposição para o século XX.

O novo regime (VALLE, 2002) reconhece a importância da educação e institui a escola pública e gratuita, ao subsidiar algumas unidades nos Estados de maior

interesse. Sem criar obrigatoriedade sobre a oferta ou manutenção pela União ou Estados nas demais localidades, a escola acaba relegada à iniciativa e interesses municipais dos grandes e poderosos latifundiários, agora chefes ou coronéis de oligarquias regionais, que continuam influenciando o poder político e econômico do país.

Esta medida, embora aparentasse ser uma tentativa de superação, aprofundou os problemas existentes e, na opinião de Valle (2002), é assim que

(...) se prolongam as desigualdades e se induz à perpetuação de duas “organizações de ensino paralelas” (LEMME, 1961, p. 134) no país: uma delas, mantida pela iniciativa pública, incapaz de atender às exigências democratizadoras da república; e a outra, devido à iniciativa religiosa, inteiramente voltada para a formação das elites (FERNANDES, 1966; VALLE, 2002, p. 3)

Durante a evolução do sistema educacional no Brasil, foram adotadas várias soluções exógenas, ou seja, vários “modelos e receitas de administração concebidas em outros ambientes culturais” (SANDER, 2007, p. 13) que marcaram a organização e administração da escola desde o período colonial até a contemporaneidade.

No Brasil colônia, a educação era apoiada na tradição do direito administrativo romano e, por isso, essencialmente normativa, prescritiva, dedutiva e enciclopédica, características do cristianismo. Mais tarde, a filosofia positivista reforçou por meio da “ênfase às noções consensuais de equilíbrio, harmonia, ordem e progresso na organização e no funcionamento das instituições políticas e sociais” (SANDER, 2007, p. 24).

No período republicano, o enfoque da administração passa a ser técnico, burocrático e pragmático, buscando respaldo na escola clássica da administração para corresponder às exigências por economia, produtividade e eficiência (SANDER 2007), sem desprender-se, entretanto, do caráter normativo e dedutivo.

O papel social da escola democrática passa a viver novo momento de discussão quando, após a Primeira Guerra Mundial, o setor econômico passa a pressionar por

mudanças na formação educacional para atender ao desenvolvimento industrial. O setor educacional passa a disseminar as ideias do movimento pela Escola Nova que, dentre alguns pontos relevantes, está a defesa por uma educação mais próxima às questões sociais com oportunidades iguais para as pessoas de ambos os sexos, de diferentes credos e camadas sociais.

Toda a profunda renovação dos princípios que orientam a marcha dos povos precisa acompanhar-se de profundas transformações no regime educacional: as únicas revoluções fecundas são as que se fazem ou se consolidam pela educação, e é só pela educação que a doutrina democrática, utilizada como um princípio de desagregação moral e de indisciplina, poderá transformar-se numa fonte de esforço moral, de energia criadora, de solidariedade social e de espírito de cooperação. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932)

Assim, a educação inaugura a dubiedade no tratamento do conceito de democratização: por um lado, trata-se de ampliar a oferta e número de vagas no ensino primário e secundário; por outro, de fazer com que a escola corresponda “às exigências e peculiaridades econômicas, políticas e culturais do Brasil” (SANDER, 2007, p. 58), evidenciando a ausência de entendimento do conceito de democracia associado à gestão escolar.

A partir da década de 80 expande-se a produção literária educacional fundada na concepção de democratização como prerrogativa de qualidade da educação. Esse movimento vai fortalecer as discussões sobre a possibilidade de que a administração da escola possa romper com a fragmentação e o isolamento entre o pensar e o fazer, ao investir em práticas participativas que priorize o compromisso político de subsidiar a democracia social.

Como os paradigmas existem simultaneamente, a estrutura escolar originalmente hermética e impermeável, com valores impregnados pela discriminação de um grupo social sobre outro, ainda persiste no século XXI. Persiste a problemática da gênese do projeto de escola pública e gratuita para o contexto da discussão atual sobre o paradigma de gestão da escola, por ser este o palco mais favorável ao exercício das relações de poder.

A expansão do capitalismo, democracia e globalização, nos países periféricos, alcança fortemente o Brasil na década de 90 e materializa-se na instabilidade econômica gerada pelas medidas e planos do governo Fernando Collor, atingindo um determinado grupo social, que evade das escolas privadas para as escolas públicas. Esse grupo leva consigo valores, expectativas e necessidades que passam a tencionar e problematizar seu currículo, sua forma de administração e as demandas da sociedade por essa instituição.

No bojo das mudanças paradigmáticas ocorridas, os processos de desconcentração e descentralização, pressupostos desta nova ordem mundial, ampliam as responsabilidades sociais e campos de ação imputados à escola, que vê ampliadas suas atividades administrativas, pedagógicas e financeiras, sem receber correlata estrutura, modernização, formação ou recursos humanos.

No entanto, a nova forma de organização contribuiu na medida em que provocou uma revisão dos papéis desempenhados por cada sujeito envolvido na dinâmica da ação pedagógica, ao apontar para o fato de que as finalidades educacionais da gestão do ensino e da aprendizagem precisam tanto se alinhar às diretrizes político-econômicas quanto fazer frente às demandas da sociedade.

Esta é uma possibilidade de interlocução abordada por Dias:

(...) os objetivos buscados pela instituição escolar não se esgotam dentro de suas paredes, mas advêm de uma realidade mais ampla, em que se incluem não só a comunidade, mas também a sociedade como um todo. Se é da sociedade e da comunidade que provêm as ideias que dão sentido ao trabalho realizado pela escola, não há como pretender mantê-las alheias às atividades desenvolvidas no ambiente escolar. A escola tem hoje, com justa razão, a preocupação de conquistar o apoio da comunidade, considerando-o relevante para uma atuação eficaz. (DIAS, 2007, p. 6)

Para se efetivar esse processo, necessita da discussão coletiva sobre a criação e implementação de uma política pública capaz de acolher, potencializar, fortalecer e viabilizar a existência de um novo conceito ou modelo de administração, focada na ação conjunta e compartilhada dos agentes envolvidos para a tomada de decisões.

Quando se depara com as informações advindas da realidade educacional, por meio de pesquisa, interação com os agentes pedagógicos ou simples observação se passa a sentir inseguros quanto ao pensar e ao fazer da escola, além do seu processo de realização dos princípios e valores da democracia. Isto pode abrir as portas para a entrada de um novo modelo administrativo, mas exige a permanente revisão das condutas e práticas sob pena de limitar-se a existir como mero adjetivo atrelado à gestão.

Sendo a escola a principal instituição social para formação do cidadão, é necessário que conheça e efetive com segurança, de forma inerente ao projeto pedagógico, a interlocução com a comunidade escolar e diversas práticas de participação. Estas iniciam por colocar o aprendiz como sujeito ativo na dinâmica da aprendizagem, possibilitando-lhe a construção da crítica, do raciocínio lógico e da alteridade.

A fragilidade das instituições democráticas reside na necessidade de uma unidade entre a ação e a palavra que deve ser constantemente reposta. Todo divórcio entre a ação e a palavra, ou ainda entre a "Constituição" e a "ação política" conduz a uma situação onde a palavra torna-se surda, a "Constituição" supérflua e a ação violenta. (ROSENFELD, s.d., p. 45)

De acordo com o pensamento de Rosenfield, pode-se afirmar que a contradição entre as normas proclamadas e os fatos ocorridos na escola torna evidente a existência de uma lacuna entre ambos os polos, comprometendo o papel social da escola.

Em uma sociedade democrática, a escola é vista como um bem público e por todos deve ser incorporada como parte das responsabilidades e deveres da cidadania, sendo o ambiente integrador de todos os sujeitos independentemente de raça, credo, gênero ou classe social por serem todos beneficiários dos mesmos direitos. Pois,

a democracia supõe tanto a igualdade para o que é igual ou que deve ser igual, quanto a consideração positiva da identidade diferencial como reveladora da profunda riqueza de que se revestem todos os seres humanos, desde que tal diferença se expresse na matriz igualitária do ser humano e postule algo mais do que a proibição da discriminação e do que a crítica às desigualdades. (CURY, 2005, p. 254)

Entretanto, se a escola se omite ou não se sente capaz de realizar esse papel, os sujeitos nela inseridos são alijados da aprendizagem da participação social. E não só a gestão escolar, mas toda a sociedade sofre a deterioração de valores e qualidade dos processos democráticos, que se expressam na capacidade de exercitar a participação, representação e autonomia para resvalar no controle social do Estado.

2.1 DESAFIO PARADIGMÁTICO DA GESTÃO ESCOLAR

Apesar de muitos estudiosos da educação tecerem questionamentos e comprovarem a incompatibilidade do modelo administrativo com a visão de homem e sociedade que se deseja formar na contemporaneidade, esta teoria ainda serve como referencial para práticas educativas, principalmente na dimensão da gestão educacional, mesmo com a experiência da eleição e cursos em gestão democrática para dirigentes escolares.

A compreensão desta questão perpassa pela discussão do paralelo entre administração e gestão democrática e sua relação com a produção do trabalho, que remonta às transformações sociais iniciadas no final do século XVIII com o advento da Revolução Industrial.

Neste momento histórico, a “explosão organizacional” (SANDER 2007), ou seja, o estudo sistemático da administração como meio para obtenção de padrões de comportamento que favorecessem ao setor privado a evolução e lucro, a partir das mudanças ocorridas, se desenvolveu e consolidou na Teoria Geral da Administração.

Segundo Hora (1994), a Teoria ou escola clássica da Administração foi criada a partir do conjunto das obras de Frederick Taylor, Henry Fayol e, posteriormente, Max Weber. É vista como o fenômeno organizacional que pavimentou a evolução capitalista das relações econômicas, trabalhistas e sociais a partir da Revolução Industrial em todo o mundo, fornecendo os fundamentos para as práticas

administrativas que foram incorporadas ao longo do tempo por outros setores sociais.

No Brasil, essas ideias chegaram precedidas de referências de êxito, foram aplicadas com considerável sucesso nas empresas da época e incidiram sobre a organização do processo educativo, posto que a teoria migrou do setor privado para o setor público, sendo incorporada e reproduzida em todos os setores das instituições, inclusive a escola:

A administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país. Este pressuposto é um corolário natural do fenômeno da interdependência entre educação e sociedade. (SANDER, 2007, p. 11)

Assim, mais que padrões de ação, a Teoria Geral da Administração disseminou na instituição pública uma concepção de administração descrita por Lück (2008) como:

processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de cursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. (LÜCK, 2008, p. 57).

No parco contexto educacional da época, princípios dessa teoria entremearam a prática educativa referendando a concepção de administração escolar, contribuindo com a organização de padrões, como:

- Adaptação do ambiente físico das salas de aula para maximizar o alcance da atividade de ensino.
- Foco na atividade, de forma individualizada, concentrando a possibilidade de instrução na figura do docente.
- Padronização de comportamentos, procedimentos e rotinas.
- Centralização de poder com hierarquização formal exercida em modelo piramidal.
- Especialização das competências e distinção entre funções e tarefas.

Nesta abordagem, cabe exclusivamente ao diretor da escola, como administrador, a tarefa de planejar, organizar, dirigir e controlar todos os processos escolares. Em estudo comparativo, Dias ressalta que:

os estudos de Administração têm sua atenção voltada para a atuação do administrador ou líder, considerado o principal responsável pelo êxito das ações do grupo sob seu comando. (...) as teorias de Administração, quaisquer que sejam, repousam sempre sobre o princípio da autoridade e têm como pressuposto básico a existência do binômio superior - subordinado. (DIAS, 2007, p. 1)

Segundo o autor, o fator humano é tratado como um dos elos da cadeia produtiva e “valorizado” pelo que pode produzir:

A produção de uma organização está acima do interesse das pessoas que nela trabalham e, mesmo, das pessoas que utilizam/acessam os seus produtos/serviços, uma vez que os trabalhadores são considerados insumos do processo de produção. (DIAS, 2007, p. 2)

Alicerçada nestas bases, a atuação do diretor/administrador acaba por construir uma práxis autoritária e verticalizada que reproduz efeitos negativos - identificados ainda hoje nas escolas e instituições públicas – com sentidos, por exemplo, “personalismo”, “corporativismo”, “bajulação”, “protecionismo”, “perseguição” e “política de privilégios”. Esses sentidos são absoldidos da vivência do modelo administrativo desenvolvido nas empresas, instituições e papéis sociais.

Embora a literatura pertinente ainda discuta a diferenciação entre os conceitos, Lück sobrepõe a gestão à administração pelo caráter participativo, dialógico e colaborativo, ressaltando que,

(...) uma mudança de denominação só é significativa quando representa uma mudança de concepção da realidade e de significado de ações, mediante uma postura e atuações diferentes. (LÜCK, 2006, p. 47).

Para a autora, a concepção de gestão resulta de um novo entendimento a respeito da organização educacional - suas relações, processos e condução - reunindo as transformações paradigmáticas ocorridas ao longo da história da administração. Neste estudo, adota-se a definição de Lück, para quem a gestão democrática é

o processo em que se criam condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam responsabilidade por sua implementação. (LÜCK, 2008, p. 57)

Nesta perspectiva, a gestão passa a ser uma dinâmica na qual a democracia, além de um valor estrutural, é também o processo que fornece as condições para que

a organização escolar se traduza em um coletivo atuante, cujos deveres emanam dele mesmo, a partir de sua maturidade social, e se configuram em sua expressão de identidade, que se renova e se supera continuamente. (LÜCK, 2008, p. 56)

A ideia de gestão se situa na discussão sobre uma nova configuração societária baseada na sustentabilidade, justiça social e solidariedade, considerando a complexidade das questões educacionais em suas dimensões política, social, econômica, pedagógica e cultural.

Na transição do modelo de administração escolar para gestão escolar, é preciso estar atento para as nuances que estabelecem as diferenças entre as abordagens, e que podem não ser perceptíveis em iniciativas de estudo individual e solitária, caso contrário, as escolas estaduais já teriam superado esse momento. Este é o tipo de conhecimento que se aprende no exercício coletivo, com acompanhamento e avaliação. A esse respeito Dias afirma:

A *gestão* envolve necessariamente as atividades de planejamento, organização e controle dos processos escolares, mas, parece ir além, incorporando também certa dose de filosofia e política, que, (...) vem *antes e acima* da administração.
(...) a figura do administrador tende a ser enfraquecida ou até mesmo eliminada, surgindo com maior destaque os colegiados, as decisões grupais, o consenso. (DIAS, 2007, p. 2)

Neste sentido, a gestão escolar não renuncia aos instrumentos construídos pela administração como planejamento, hierarquia, organização e avaliação do ensino e da aprendizagem; contudo, os ressignifica à luz de referenciais teóricos interativos, o que só reforça o papel de orientação da SEC.

Na atualidade, as diretrizes pedagógicas para realização dessas ações expressas pelo MEC e SEC, referendadas pela Conferência Nacional de Educação 2010 (conae) e discutidas por autores como Lück (2006), solicitam que:

- O planejamento deixe de ocorrer de forma isolada com base nas decisões do diretor da escola para constituir-se de forma participativa, num momento de encontro e envolvimento da comunidade escolar.

- A hierarquia ocorra de maneira flexível, preocupada em estabelecer diálogos e construir uma equipe de trabalho com objetivos comuns.
- A organização das tarefas supere a fragmentação e desarticulação incrementada pela divisão de tarefas e responsabilização dos pares.
- A avaliação abandone o aspecto da classificação, punição e/ou segregação para constituir-se em meio de aperfeiçoamento da qualidade da gestão da escola e da aprendizagem.

Portanto, podemos compreender que, em certa medida, a administração “está contida” na gestão, e que esta abordagem teórica amplia o sentido da participação não apenas por integrar os sujeitos, mas, por construir com estes o sentimento de pertencimento e valorização da escola, concebendo-a como patrimônio público a serviço da sociedade.

Quando o Estado declara e afirma sucessivamente a gestão democrática da escola por meio de normas e, conseqüentemente, dos projetos implementados, está também, comunicando um código ético de forma implícita, pois, a democracia é um valor que reestrutura o modo de pensar e agir, demandando a reengenharia das relações políticas, econômicas e sociais.

A escola pública terá que enfrentar este importante desafio nas próximas décadas. Este enfrentamento revelará que tipo de autonomia é possível construir dentro dos limites das normas, além de tornar claro para a sociedade, que contribuição de fato a escola poderá fornecer à democracia.

2.2 PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS DA SEC

Estas demandas se materializam e retornam à sociedade por meio da escola em forma de leis, diretrizes e orientações pedagógicas que conduzem cada vez mais à participação de pais, estudantes e demais sujeitos da ação educativa no processo de decisão e execução de recursos, projetos e eventos. Provoca impacto sobre a vida da escola e o modelo de administração sob o qual se estabelecem as relações profissionais e sociais.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, em consonância com a Constituição Federal¹², instituiu a gestão democrática do ensino público¹³ como princípio educativo para todas as escolas da unidade federativa a ser desenvolvido a partir de regulamentação apropriada a cada estado. Definiu como estratégia de implantação dois condicionantes¹⁴: participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes; e participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.

Ao realizar esta declaração, a LDB traz à superfície a complexidade das questões intrínsecas à organização escolar em suas dimensões política, pedagógica, social e cultural, demandando uma ampla discussão e revisão paradigmática sobre as estratégias de gestão escolar.

Em atendimento à LDB, a Secretaria da Educação do Estado regulamenta e implanta o colegiado escolar¹⁵ como organização obrigatória para desenvolvimento da gestão democrática e participativa em todas as escolas da rede estadual no ano de 1996, através da Lei nº 6.981/96, onde o colegiado é concebido como uma forma de:

(...) ampliar os níveis de participação na análise dos projetos e acompanhar as atividades técnico-pedagógicas e administrativo-financeiras das unidades escolares, de forma a estabelecer relações de compromisso, parceria e co-responsabilidade entre escola e comunidade, visando à melhoria da qualidade do ensino. (Lei nº 6.981/96, Art. 1º, p. 1)

Desde então, a SEC realiza a publicação de instruções normativas e procedimentais em momentos alternados, além de eventos pontuais para orientar os gestores escolares quanto ao seu papel e atuação junto ao colegiado escolar. Entretanto, as intenções e responsabilidades ainda não se tornaram explícitas e articuladas nem

¹² Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988.

¹³ LDB art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

¹⁴ LDB art. 14º Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

¹⁵ Normas e orientações no livreto Dia D do Colegiado Escolar, publicado pela SEC em 1987, para atendimento da Lei nº 6.981/96 referente ao Colegiado Escolar.

para os agentes pedagógicos no nível da escola, nem para os setores no nível da organização central.

Em 2007 é publicado pela SEC o documento *Princípios e Eixos da Educação na Bahia*, configurando-se como referencial teórico e metodológico para direcionar a proposta pedagógica do projeto de governo *Uma Escola de Todos Nós*. Ou como explicita o referido documento:

É o “olhar” do Governo sobre a educação. Traduz, também, o pensamento e o compromisso do Governo, que entende a educação como a base para mudanças sociais e, por isso, colocou-a entre os pilares centrais de sua gestão. Expressam, pois, as intencionalidades que vêm norteando a implementação das políticas da Secretaria da Educação e que orientarão a prática educativa em todas as instâncias da educação neste quadriênio. (BAHIA, 2007, p. 5)

Com base nessa diretriz, a SEC investe no alinhamento entre discurso e projetos com vistas à afirmação da educação como um direito de todos, cuja garantia só será viável por meio de processos democráticos que venham a promover e consolidar a participação dos agentes educacionais na formação cidadã e inclusão social.

Nesta perspectiva, estabelece como eixo de política pública, o tema *Gestão Democrática, em Rede, com Efetividade Social* para dar ênfase à intenção de promover a organização dos coletivos de estudantes, pais, docentes e demais servidores como meio de ampliar a participação na gestão escolar, alcançando com suas ações, no mínimo, a comunidade no entorno da escola.

Informações contidas no documento da SEC intitulado *Programa de Formação Continuada para o Colegiado Escolar*, produzido em 2008, no entanto, demonstram que as medidas adotadas pelo Estado para implementação dessa política foram insuficientes e ineficientes, pois, o colegiado tem funcionado de forma desarticulada das funções e atribuições legais, com baixo envolvimento na gestão e pouca participação dos pais e estudantes.

Com base no diagnóstico realizado em 2008 pela SEC, envolvendo todas as escolas da rede por meio do Núcleo Intersetorial para Planejamento e Monitoramento das

Unidades Escolares – Escola 10, este documento identifica ações realizadas pelos gestores escolares que representam ameaça à gestão democrática, a saber:

- Desenvolvimento de ações desarticuladas.
- Centralização das decisões.
- Realização de pouca reunião.
- Inabilidade para mobilizar a comunidade e famílias.
- Dificuldade em tornar pública a utilização dos recursos.
- Realização de trabalho individual como coletivo.

Em consequência, o colegiado escolar, segundo o mesmo documento permanece:

- Alheio às suas funções e atribuições.
- Presidido (em grande parte das U.E.) pelos diretores que exercem a função de fato ou de direito.
- Com fraca ou nenhuma atuação e envolvimento na gestão.
- Com pouca participação do segmento pais e comunidade.
- Sem receber orientações para desenvolver suas atividades.

Com o intuito de reverter essa conjuntura, a SEC realizou uma revisão conceitual e procedimental na legislação do colegiado escolar com o objetivo de reestruturá-lo como mecanismo a serviço da construção de uma cultura de participação, publicando, em 2008, a Lei nº 11.043/08, que passa a descrever o colegiado como:

(...) órgão que garante a gestão democrática do ensino público, através da participação da comunidade escolar e local, na concepção, execução, controle, acompanhamento e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos da ação educativa, no âmbito de cada unidade de educação básica do Sistema Estadual de Ensino. (Lei nº 11.043/08, Art. 1º, p. 1)

Embasada nessa concepção, a eleição dos novos membros do colegiado escolar ocorreu em novembro de 2008 em todas as 33 Diretorias Regionais e unidades escolares da capital e interior. Após a homologação e publicação em Diário Oficial - ato correspondente a uma autorização para funcionamento – os membros dos colegiados escolares foram empossados pelos diretores escolares e passaram a atuar a partir do início do ano letivo, em março de 2009, sob a égide da nova concepção e legislação anteriormente citada.

Com a finalidade de promover o fortalecimento do colegiado escolar, foi elaborado em 2009 um projeto de formação continuada prevendo trinta e seis horas-aula de capacitação. Essa ação teve o financiamento do FNDE/MEC, para discutir e instrumentalizar os conselheiros em sua função contudo, este projeto não chegou a ser executado devido a impedimentos legais e recursos orçamentários.

No ano de 2010, outra proposta de capacitação tomou forma e alcançou êxito, sendo executada até o mês de setembro. Nesta proposta, o conselheiro e demais membros da comunidade escolar participam de uma reunião/oficina de quatro horas-aula onde são discutidas questões legais relevantes para desenvolvimento das atribuições, além de tentar mobilizar o envolvimento de mais pessoas no órgão frente à eleição que ocorrerá em novembro próximo.

Com a incumbência de promover, apoiar, formar e acompanhar a atuação do colegiado na rede, a SEC realizou parte dessa função ao elaborar dispositivos legais que vem se mostrando suficientes para organizar e realizar a eleição e reconhecimento dos colegiados, bem como para orientar a resolução de desvios na ação dos mesmos.

Porém, o acompanhamento e conseqüente apoio e avaliação para reorientação do colegiado em tempo hábil dependiam de sistemática ou instrumentos que possibilitassem às pessoas a coleta, armazenamento e tratamento das informações oriundas das escolas revertendo-as em conhecimentos essenciais para manutenção ou revisão das ações, tanto no âmbito das próprias escolas quanto nas estruturas hierarquizadas da SEC.

Tal recurso foi desenvolvido por técnicos da coordenação responsável pela ações do colegiado durante os anos de 2008 e 2009. com a finalidade de viabilizar o acompanhamento das escolas de uma circunscrição, por sua regional, e o acompanhamento de todas as regionais pela equipe do órgão central, via apresentação das informações, de forma total ou específica, a determinadas regras ou peculiaridades do colegiado na rede estadual.

Neste sentido, haveria a possibilidade de monitorar não apenas a atuação dos colegiados, mas também, das intervenções realizadas pela própria SEC, e desta forma, referendar os princípios básicos da administração pública, neste caso, mais especificamente, a observância ao princípio da publicidade, transparência no desenvolvimento de processos pedagógicos, administrativos e financeiros, com a socialização e publicização das ações.

Atualmente, este sistema encontra-se em fase de implantação e alimentação de dados pelas escolas e regionais, em preparação ao processo de reconhecimento do colegiado após eleição prevista para o mês de novembro de 2010.

Enquanto mantenedora, a SEC não sistematizou conceito ou procedimentos para a gestão democrática em documento único e norteador. Entretanto, suas propostas de orientação aos dirigentes escolares da rede referendam-se em uma concepção focada na efetividade da gestão por meio da participação da comunidade escolar na tomada de decisões e na colaboração durante a execução de atividades pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

Definimos gestão democrática como um tipo de gestão político-pedagógica e administrativa orientada por processos de participação das comunidades local e escolar. (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 18)

Embora não se atribua à gestão democrática a capacidade de redimir todos os problemas da escola, acredita-se que a participação - elemento básico para a ação do colegiado -, por trazer em seu bojo diálogo, negociação, respeito, responsabilização e foco em objetivos coletivizados, pode, também, possibilitar e fortalecer a resolução dos problemas via procedimentos democráticos. Por outro lado, estes mesmos aspectos permitem a avaliação da funcionalidade do colegiado na macroestrutura à qual está inserido.

3 ASPECTOS FORMAIS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A abertura política do Brasil, em 1980, culminou com a aprovação da Constituição Federal, em 1988, e exigiu dos entes federados a reformulação da legislação educacional com a finalidade de ajustá-la à nova conjuntura política e social por meio da regulamentação dos princípios e normas constitucionais.

Com a determinação de implantar o modelo da gestão democrática para a escola pública, a própria Constituição sinaliza a direção para um sistema nacional de educação, com a proposta de alinhar e subsidiar as políticas públicas que viabilizem a consolidação da democracia proclamada por meio da educação popular.

Assim, a concepção e a lógica advindas do contexto político vivenciado pelo Brasil, na década de 80, encontram eco na LDB e se propaga por todo o reinício do processo de formalização e normatização da educação brasileira.

A discussão acerca do caráter democrático da gestão escolar e seu desenvolvimento provocaram, em consequência, o repensar do papel da escola como organismo estruturador da cidadania.

(...) a gestão da escola pública pode ser entendida como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como um princípio, posto que se tem em conta que esta é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos; e também como método, como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido de conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos. (SOUZA, 2006, p. 98)

Neste sentido, os dispositivos legais que passam a reger a gestão democrática da escola veiculam mais que regras e procedimentos, também pretendem assegurar a cidadania legal, projetar um modelo de sociedade e comunicar valores essenciais principalmente para a vida pública.

Estes aspectos estão referendados nos princípios da democracia representativa e participativa a partir do postulado de que o Estado é fruto da construção coletiva e por isso, exige a participação de todos. Este ideário encontra aporte em teóricos como Pereira, quando afirma que:

(...) podemos pensar o Estado como a *res pública*. Ou seja, como a propriedade coletiva de todos os cidadãos. O Estado é teoricamente o espaço da propriedade pública. Na prática só o será se a democracia assegurar esse fato. (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 87)

Segundo Fonseca (2005), as regras do “jogo democrático” são instituídas por meio das leis. Estas são os instrumentos formais do Estado para afirmar posicionamentos ideológicos institucionais e originar políticas que nascem sempre sob a égide do fortalecimento da democracia, mas que nem sempre vêm a legitimar a mobilização ou a dinâmica cultural da sociedade.

A renovação do aspecto formal da educação, além de criar novas instâncias de deliberação – como o conselho (colegiado) escolar e Associação de Pais e Mestres-, repercute nas relações internas e externas da instituição. Esta compreensão confirma a ideia subentendida na legislação de que, sendo a escola pública uma parte do Estado, é também um meio estratégico para realização dos planos do governo, uma vez que deve efetivar todas as políticas públicas em primeira mão, sem possibilidade de escolha.

Em uma reflexão sobre a autonomia da escola, podemos trazer o conceito conforme descrição nas obras de Paulo Freire, um “processo gradativo de amadurecimento, que ocorre durante toda a vida, proporcionando ao indivíduo a capacidade de decidir e, ao mesmo tempo, de arcar com as consequências dessa decisão, assumindo, portanto, responsabilidades”. (VASCONCELOS, 2009, p. 49)

Esta conceituação é compatível com a ideia expressa na legislação¹⁶, onde a autonomia é assegurada de forma progressiva sob os aspectos pedagógico,

¹⁶ LDB, artigo 15 - Os sistemas de ensino assegurarão 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.

administrativo e financeiro, precisando, portanto, ser viabilizada por meio da descentralização do poder decisório do órgão central (SEC) para a unidade local (U.E.).

Para Lück (1991), sendo a escola uma organização social mantida pelo Estado para atendimento da sociedade, articula de forma interdependente ambos os contextos e, na mediação, constrói sua própria identidade tendo a autonomia como meio e finalidade.

Autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Autonomia é a característica de um processo de gestão participativa que se expressa, quando se assume com competência a responsabilidade social de promover a formação de jovens adequada às demandas de uma sociedade democrática em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas. (LÜCK, 2000, p. 21)

Contudo, o processo de descentralização como pré-requisito para a autonomia vem sendo confundido e substituído pela desconcentração, que, ao contrário, significa manutenção do poder decisório com transferência de execução.

Na perspectiva de Lima (2008) algumas organizações administram com processos complementares de concentração e desconcentração. No caso da autonomia na rede estadual de ensino, podemos compreender que o Estado realiza:

- A centralização de parte das decisões no nível da macroestrutura (SEC), tendo a finalidade de favorecer a unidade e controle do sistema e garantir a aplicação das políticas públicas.
- A desconcentração de parte das decisões no nível da microestrutura (U.E.), tendo a finalidade de fazer com que a participação da comunidade, via colegiado, conduza a escola à “legitimação” das políticas públicas e governamentais.

Lima (2008) refere-se a esta sistemática como “autonomia por controle remoto”, pois, quando ocorre a desconcentração da execução no âmbito regional (Direc) e/ou local (U.E.) com a condução obediente e rígida por meio de normas, procedimentos e instrumentos elaborados e estabelecidos pela SEC, está na verdade,

“recentralizando” o poder por meio do monitoramento dos procedimentos executados pela escola.

Lück (2000), contudo, aponta como saída desse círculo vicioso o fato de que o processo de normatização se restringe aos procedimentos, mas não aos princípios da ação, o que favorece a crescente participação e consciência crítica dos agentes pedagógicos organizados em espaços como o colegiado escolar.

É importante ressaltar que autonomia não se constrói com normas e regulamentos e sim com princípios e estratégias, que estabelecem uma concepção e uma direção que delimitam e qualificam as ações. (LÜCK, 2000, p. 23)

A autonomia é um processo que se constrói no dia-a-dia, mediante ação coletiva competente e responsável, realizada mediante a superação de naturais ambigüidades, contradições e conflitos. (LÜCK, 2000, p. 25)

Desta forma, apesar de restrita a autonomia da escola perpassa por todas as dimensões da gestão e interage com os chamados projetos “inovadores” implantados pela SEC. Por vezes, estes projetos se constitui em oportunidades de acessar tecnologias que, de outra forma, a escola não alcançaria, e esta relação pode gerar contradições que, por sua vez, abre possibilidades de mudança ao “balançar” a cultura organizacional da escola.

Mesmo sendo um órgão instituído, caso consiga se desenvolver, o colegiado torna obrigatória a prática da deliberação coletiva na rede pública estadual, podendo legitimar a política pública de acesso e mobilização da participação da comunidade na gestão escolar, ao tempo em que rompe com a centralização e autoritarismo. Desta forma, o colegiado poderá vir a ser o fórum ideal para a avaliação e efetivação desta e de outras políticas educacionais e sociais que possuem foco na escola, tornando-se um canal de diálogo entre Estado e sociedade.

A forma que a gestão democrática assume gera uma inter-relação entre as políticas públicas, as normas, as práticas curriculares e a postura ética dos sujeitos envolvidos no processo educacional, estruturando um projeto político-pedagógico que delinea um tipo de homem e sociedade.

Contextualizar essa ideia no ambiente escolar - onde as relações não deixam de ser perpassadas por valores e interesses - equivale a afirmar a possibilidade de que “aqueles que fazem”, no caso, professores, funcionários, alunos e pais, possam, por meio da gestão democrática, assumir o poder de pensar e decidir. Para além de reinventar ou subverter a ordem imposta à instituição, provar que o movimento de negação, contenção ou coerção, também integra o processo de democratização.

A esse respeito, Hora afirma que a escola

é um lócus em que as forças contraditórias, próprias do capitalismo, se defrontam. Na medida em que a educação é dialética e assume formas de regulação ou libertação, a escola é arena onde os grupos sociais lutam por legitimidade e poder. (HORA, 1994, p. 34)

O Estado participa e potencializa a relação nessa “arena” por meio das regulamentações legais e dos servidores públicos que defendem tanto os interesses da instituição quanto os seus próprios, quando estes não se fundem em corporativismo. As normas anunciam intenções, entretanto, são os sujeitos e suas escolhas paradigmáticas que, de fato, as concretizam.

Seria, pois, ingênuo esperar que, do funcionamento de um sistema que define ele próprio seu recrutamento (impondo exigências tanto mais eficazes talvez, quanto mais implícitas), surgissem as contradições capazes de determinar uma transformação profunda na lógica segundo a qual funciona esse sistema, e de impedir a instituição encarregada da conservação e da transmissão da cultura legítima de exercer suas funções de conservação social. (BOURDIEU, 1998, p. 58)

Nessa perspectiva caberia aos sujeitos pedagógicos reavaliar os limites da forma e da norma encontrando as possibilidades de materialidade e avanço, para que a função social da escola adquira nova dimensão dentro da sociedade democrática.

Como instituição pública, a escola está, sim, comprometida com o Estado; contudo, seu objeto de trabalho não são as normas por si, mas os sujeitos históricos e sociais, o que lhe confere o potencial para promover a aprendizagem da convivência colaborativa e inclusiva. Dessa forma, realizará a revolução simplesmente por chamar para si, a discussão, elaboração e cumprimento da própria norma.

3. 1 PRINCÍPIOS E POSSIBILIDADES DO ORDENAMENTO NORMATIVO

A Constituição Federal institui direitos e garantias fundamentais aos indivíduos e à coletividade, fundamentada nos princípios humanistas da igualdade e liberdade como convêm ao Estado democrático que se pretende validar.

A equidade, embora não seja textualmente citada, reúne-se com a liberdade e a igualdade, para compor a tríade de princípios democráticos que atravessam o texto da Constituição. No corpo do documento, ficam estabelecidas várias normas de acesso e proteção à cidadania, colocando algumas vezes a União e outras vezes o Estado, como responsáveis por estas medidas.

Na Constituição Federal, a educação é apresentada como parte de um conjunto de direitos sociais a serem providos pelo Estado, com o intuito de estabelecer um padrão mínimo de cidadania:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O texto constitucional declara como objetivo da educação o desenvolvimento pleno do ser humano, ou seja, de suas capacidades produtivas, pessoais, cognitivas e sociais, habilitando-o a participar de forma autônoma da sociedade e do mundo do trabalho.

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

E completando a definição conceitual sobre educação na concepção do Estado, define-se que:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I. igualdade (...);
II. liberdade (...);
(...)

VI. gestão democrática do ensino público (...).
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Originado no fundamento da Revolução Francesa como pilar da democracia moderna, os termos *liberdade* e *igualdade* aparecem em todo o texto constitucional, ora como fundamento, ora como valor e aqui como princípio. Nesta lista de oito, os seis princípios subsequentes baseiam-se e são decorrentes de ambos.

Outra peculiaridade de interesse é a determinação de que o *ensino* seja ministrado a partir desses princípios, posto que, na escola, tudo que precisa ser ensinado como legado da humanidade deve constar do currículo escolar.

Para Bourdieu (1998), este legado veicula basicamente o poder simbólico de uma determinada classe social. Este processo poderia ser denominado de hegemonização social, que ocorre quando as “verdades” sociais são transformadas em “verdades” escolares. Assim, a escola se confirmaria como instrumento do Estado no jogo de coerção e reprodução de valores para conservação da ordem social.

Com efeito, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura. (BOURDIEU, 1998, p. 53)

Para superar essa lógica organizativa, os programas escolares devem articular-se em torno da concepção democrática e transportá-las para o cotidiano por meio de atividades práticas que possibilitem a reflexão, discussão e reelaboração do conceito de liberdade e igualdade no contexto social, além do aprendizado da participação e construção da autonomia.

No Inciso VI do artigo 206, encontra-se a definição sobre o modelo de gestão que deve reger a escola pública de todo o país. Contudo, ao delimitá-lo ao ensino público, transmite-se a ideia de que formar para a cidadania é um dever do Estado e

que o implemento às regras de convívio democrático é obrigatoriedade exclusiva das instituições públicas.

A correção tardia por meio do argumento de que um sistema estadual de educação inclui escolas públicas e particulares submetidas às mesmas diretrizes gerais, não resiste à realidade do capital mantenedor do ensino privado. Este sente-se livre para desenvolver o tipo de proposta educacional que venha a fortalecer a própria iniciativa privada, provocando, em consequência, o fomento a valores e comportamentos que contradizem continuamente o discurso constitucional, e da própria escola, por uma sociedade justa e igualitária, sem encontrar limitações por parte da SEC.

Esta reflexão é compartilhada com Paro, que questiona:

(...) Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?
Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade. (PARO, 2001, p. 54)

Na esteira do processo de normalização dos preceitos constitucionais, o Artigo 244 da Constituição do Estado da Bahia e o Artigo 1º da LDB ratificam o conceito e finalidades da educação, assim como os princípios educacionais são confirmados no Artigo 3º da LDB.

Este último recebe maior detalhamento estendendo-se até o Inciso 11; entretanto, todos continuam tendo as mesmas bases que seu antecessor, na Constituição, além de assumir a decisão por um modelo de escola pública, gratuita e com efetividade social.

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

- IV. respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V. coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII. valorização do profissional da educação escolar;
- VIII. gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX. garantia de padrão de qualidade;
- X. valorização da experiência extra-escolar;
- XI. vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (LDB 1996)

O conjunto formado pelos incisos do Artigo 3º fornece a estrutura em que se pode erigir uma escola que prime pela valorização e atuação da comunidade escolar. Pode ocorrer por meio de variadas formas de acessibilidade e progressão, desenvolvimento do pensamento crítico e da capacidade de expressão, utilizando diferentes linguagens a partir da interlocução com um currículo subjetivado e pluricultural.

Com o subsídio dos princípios educacionais da Constituição, a LDB descreve as responsabilidades da escola no Artigo 12 e as responsabilidades correlatas dos professores no Artigo 13.

Art. 12 - Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I. elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII. informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
- VIII. notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. (LDB 1996)

Art. 13 - Os docentes incumbir-se-ão de:

- I. participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II. elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III. zelar pela aprendizagem dos alunos;

- IV. estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V. ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI. colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (LDB 1996)

Estas responsabilidades coadunam com as finalidades e princípios estabelecidos para a educação como base para a cidadania e abarcam o planejamento, execução e avaliação do processo de gestão da escola e da aprendizagem, delineando um padrão referencial de rotina para a práxis pedagógica.

Consequência natural desse processo seria a autonomia escolar. Referindo-se a este tópico a LDB estabelece:

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão 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. (LDB 1996)

No entanto, esta é uma questão clara na legislação se considerarmos a mensagem do conjunto; a autonomia a que se refere o artigo foge à compreensão dos educadores posto que a escola pública faz parte de um sistema.

Para ser efetivo, um sistema deve funcionar de forma interdependente adotando a mesma lógica e padrões de comportamento. Portanto, a escola deve seguir as diretrizes do Estado – neste caso, planejadas pela Secretaria da Educação - de forma unificada, ordenada e unidirecional.

Agrega-se a esta reflexão a compreensão de que autonomia diz respeito à capacidade de autogestão, ou seja, de pensar criticamente tomando decisões e assumindo responsabilidades ou consequências.

Assim, amplia-se o desafio da escola que, além de tornar-se e formar para a democracia, deve transitar entre a obediência ao Estado (por ser sistema) e a escolha por caminhos próprios em campos previamente demarcados pelos limites de cada “grau” de autonomia estabelecido.

Em conformidade com o Artigo 3º da Constituição, o Artigo 14 da LDB estabelece as estratégias para efetivação da gestão democrática na escola:

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (LDB 1996)

Ao definir como norma a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola, está retornando à ideia de que um espaço de ensino e de aprendizagem é uma construção coletiva, portanto, pública, e que a gestão tem finalidade pedagógica.

Transitando na contramão dessa premissa, encontra-se o Estatuto do Magistério¹⁷ que, no Artigo 2º, ratifica a proposição da LDB ao estabelecer articulação do exercício pedagógico com a gestão democrática por meio das decisões colegiadas, situando-a, inclusive, como um princípio de ação.

Entretanto, ao definir as atribuições docentes, não mantêm alinhamento com o princípio citado, caracterizando a atividade pedagógica como eminentemente didática, gerando margem para a fragilidade do comprometimento do professor com a dimensão gerencial da escola.

Art. 7º - São atribuições do Professor:
I. participar da elaboração da proposta pedagógica e do plano de desenvolvimento do estabelecimento de ensino;
II. elaborar e cumprir plano de trabalho e de aula, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
III. zelar pela aprendizagem dos alunos;
IV. estabelecer estratégias de aprendizagem e de recuperação para os alunos de menor rendimento;
V. ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
VI. colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade;

¹⁷ Lei nº 8.261 publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia de 29/05/02. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências.

- VII. atuar em projetos pedagógicos especiais desenvolvidos e aprovados pela Secretaria da Educação;
- VIII. exercer outras atribuições correlatas e afins.

Essa incompatibilidade conceitual e normativa tem impacto negativo sobre o Colegiado chegando a comprometer sua atuação, na medida em que os profissionais da educação fragmentam, repartem e desarticulam a ação pedagógica na busca da organização por funções.

Quando esse processo se instala, as evidências estão na participação passiva, no fraco envolvimento, nas reuniões de Colegiado sucessivamente postergadas ou esvaziadas por falta de disponibilidade, prioridade ou incompreensão sobre o que seria participar/gerir o projeto de escola e, principalmente, na exclusão do protagonismo estudantil na gestão como parte de sua formação escolar.

Essa realidade difere e se distancia do ideal que origina a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares, como meio para descentralizar poder e unir partes de um todo de forma colaborativa, comprometendo a todos na construção do projeto de escola.

A diferenciação na identidade das partes – professores e comunidade – significa que os profissionais estão diretamente ligados à lógica de que a escola deve fortalecer individual e coletivamente o seu fazer pedagógico para assegurar os direitos da sociedade e corresponder às expectativas da comunidade.

Por sua vez, o grande público, identificado como comunidade escolar e local, ganha relevância frente aos gestores escolares na medida em que se organiza em conselhos para legitimar sua participação. Esse fato reafirma a democracia representativa, por meio da articulação do membro eleito com o segmento representado, e, também, a democracia participativa, pela via da integração do segmento com seus pares e seu representante.

O desafio da representação caminha em paralelo com o exercício da participação democrática e, pelo que se verifica na experiência do colegiado das escolas estaduais, ainda está distante de ser superado frente à prática da “privatização” do

cargo público de conselheiro escolar, que ocorre quando o representante ignora seu segmento e se “autorrepresenta” em benefício próprio ou a serviço de outros.

É, nesse contexto, que a discussão conceitual em torno da ideia de administração ou gestão escolar toma corpo, haja vista que a escola é o local onde se materializam as políticas e teorias impregnadas de sentido e posturas às vezes complementares e às vezes antagônicas.

3.2 O COLEGIADO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE DEMOCRATIZAÇÃO

Conforme preconiza a LDB, o conselho deve ser criado na escola como órgão da gestão democrática. Na Bahia, o conselho escolar foi nomeado como colegiado escolar pela Constituição Estadual:

Art. 249 - A gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

§ 1º - A gestão democrática será assegurada através dos seguintes mecanismos:

I. Conselho Estadual de Educação;

II. Colegiados Escolares.

(CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989)

Esta não foi uma opção isolada da Bahia, em outros Estados ocorreu o mesmo episódio de inversão, pois, segundo Cury (2001), o termo colegiado ou ação colegiada é o resultado da atividade realizada pelas pessoas em conjunto e concordância quando reunidas em Conselho.

O termo *conselho* remota à história antiga:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2001, p. 47)

Embora a nomenclatura seja distinta, o colegiado é sinônimo de conselho escolar, compõe a política pública para a democratização da gestão da escola e prevê o compartilhamento do poder decisório entre os sujeitos envolvidos no processo educativo.

Os membros que o compõem devem representar a comunidade escolar, sendo eleitos nos segmentos: professores, funcionários, pais e estudantes. A direção escolar e comunidade local não são consideradas como segmento; portanto, a participação do diretor escolar é compulsória e o representante da comunidade local é eleito após a posse do colegiado em assembleia geral específica para este fim.

Com estas representações ativadas, o colegiado possibilitará o fortalecimento do vínculo entre a escola e a comunidade escolar, desenvolvendo o sentimento de pertencimento. Isto, por sua vez, facilitaria a corresponsabilidade e a colaboração entre os sujeitos.

Através da interlocução e da participação dos conselheiros entre si com os demais membros da comunidade escolar, acredita-se que a escola consiga articular-se de maneira eficiente para cumprir sua função social como instituição pública que detém a obrigatoriedade de formar cidadãos ativos e integrados ao mundo em que vivem.

A utilização desta estratégia, transformada em política pública pelo Estado, entretanto, exige reflexão, discussão e posicionamento crítico frente às justificativas e propósitos de tais iniciativas, para construir uma atuação consciente em meio às forças de manipulação do poder invisível que operam a partir do próprio Estado. Na perspectiva de Bourdieu,

é provável por um efeito de inércia cultural que continuamos tomando o sistema escolar como um fator de mobilidade social, segundo a ideologia da “escola libertadora”, quando ao contrário, tudo tende a mostrar que ele é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural. (BOURDIEU, 1998, p. 41) (grifo nosso)

Neste sentido, é necessário que os sujeitos pedagógicos se apropriem, de fato, dos princípios da ação, trabalhando na sua internalização e desenvolvendo as atividades

de implementação sem perder a clareza e o foco nos fins, sem dispersar-se nos meios, perdendo-se na aparência de legitimidade.

A primeira experiência de instituição do colegiado escolar na rede estadual ocorreu por meio da Lei nº 6981, de 25 de julho de 1996:

Art. 1º - O Colegiado Escolar tem como competência básica ampliar os níveis de participação na análise dos projetos e acompanhar as atividades técnico-pedagógicas e administrativo-financeiras das unidades escolares, de forma a estabelecer relações de compromisso, parceria e co-responsabilidade entre escola e comunidade, visando à melhoria da qualidade do ensino. (Lei nº 6981)

Após um intervalo de oito meses, a lei é regulamentada por meio do Decreto nº 6267, de 11 de março de 1997:

Art. 2º - O Colegiado Escolar terá funções de caráter consultivo e fiscalizador nas questões técnico-pedagógicas e administrativas-financeiras das UEE, conforme dispuser a legislação específica e as diretrizes da Secretaria da Educação. (Decreto nº 6267, 1997)

Apesar do intento de atender e organizar as determinações da LDB, percebe-se, no texto normativo, a contradição entre a concepção de gestão democrática expressa na LDB (que inclusive justifica a criação do colegiado) e a tentativa de restringir a atuação do órgão por meio da sua constituição como um coadjuvante sem voz ou decisão.

Este fato fica bastante explícito na delimitação da atuação por *“participação na análise dos projetos e acompanhar as atividades”* e na definição de apenas duas funções: consultivo e fiscalizador, ambas com caráter passivo e inconsistente para o exercício da ação colegiada na dinâmica escolar.

Neste contexto de incompatibilidade com o pressuposto teórico que fundamenta democracia e colegiado, flagra-se ainda a ausência de isonomia de poder na tomada de decisão. Dessa forma, o colegiado é chamado a dar opinião sobre algo pronto e decidido, e depois, fiscalizar ou averiguar a realização de algo de que não participou.

Aponta-se, ainda, a discrepância entre as funções – consultiva e fiscalizadora - e as competências que lhe foram atribuídas:

Art. 2º - (...), competindo-lhe:

- I. promover o fortalecimento e a modernização dos processos de gestão da escola, através de sua autonomia técnico-pedagógica e administrativo-financeira e a participação efetiva da comunidade escolar no processo educacional;
- II. ampliar os níveis de participação comunitária na análise dos projetos e no acompanhamento das atividades da escola, de forma a estabelecer novas relações de compromisso, parceria e co-responsabilidade;
- III. analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para melhoria de desempenho dos professores, alunos, direção, pais e funcionários;
- IV. orientar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros geridos pela escola;
- V. fortalecer a integração escola - comunidade;
- VI. elaborar, acompanhar e avaliar o Plano de Desenvolvimento da Escola;
- VII. promover atividades culturais, cívicas, artísticas, desportivas e recreativas que facilitem a integração entre alunos, pais, professores, no interesse da ação educativa;
- VIII. viabilizar apoios e parcerias, objetivando o desenvolvimento da UEE;
- IX. analisar as prestações de contas referentes a todos os recursos financeiros alocados à escola. (Decreto nº 6267, 1997)

Enquanto as funções concedem ao colegiado o papel de coadjuvante passivo e supervisor, as competências o lançam na condição de partícipe articulado, autônomo e conhecedor de processos e procedimentos pedagógicos e administrativos, revelando desconhecimento para avançar ou propósito de recuar na implementação da gestão democrática.

No ano de 2007, a SEC realizou uma revisão na legislação, buscando corrigir as incompatibilidades da Lei anterior com os princípios democráticos. Aprovada a Lei nº 11.043, em 09 de maio de 2008, o colegiado adota como natureza e finalidade:

Art. 1º - O Colegiado Escolar é órgão que garante a gestão democrática do ensino público, através da participação da comunidade escolar e local, na concepção, execução, controle, acompanhamento e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos da ação educativa, no âmbito de cada unidade de educação básica do Sistema Estadual de Ensino.

A concepção da Lei atual caminha em sentido contrário à Lei anterior, pois comunica um conceito de colegiado como o espaço onde se materializa a descentralização da tomada de decisões. Nesta Lei, o colegiado passa a ser visto como o centro regulador da gestão escolar com possibilidade de legitimar a participação durante todas as etapas dos processos administrativos e pedagógicos.

A questão relativa à autonomia permanece no mesmo patamar da legislação anterior, porém, com o entendimento implícito de que a escola pública está restringida pelos limites do pertencimento ao sistema.

Art. 2º - A autonomia dos Colegiados se exercerá nos limites da legislação de ensino em vigor, das diretrizes da política educacional vigente expedida pela Secretaria da Educação do Estado e do compromisso de serem centros permanentes de debates e órgãos articuladores dos setores escolar e comunitário. (Lei nº 11.043, 2008)

Por sua vez, as funções são drasticamente alteradas em comparação à legislação anterior:

Art. 11 - O Colegiado Escolar terá funções de caráter deliberativo, consultivo, avaliativo e mobilizador dos processos pedagógicos, administrativos e financeiros das unidades escolares. (Lei nº 11.043, 2008)

Pela nova proposta, o colegiado deixa de caminhar “atrás” para caminhar “ao lado” da equipe escolar, como parte da gestão, devido à importância das novas funções e o impacto destas no poder de participação e peso nas decisões que confere autoridade ao colegiado.

A definição das competências no mesmo artigo traz à baila novamente a questão mal resolvida entre autonomia e pertencimento ao sistema:

Art. 11 - (...)

§ 1º. A função deliberativa corresponde às competências para elaborar, aprovar e tomar decisões relativas às ações pedagógicas e administrativas da unidade escolar, incluindo o gerenciamento dos recursos públicos a ela destinados, abrangendo às seguintes atividades:

(...)

§ 2º. A função consultiva corresponde às competências para assessorar a gestão da unidade escolar, opinando sobre as ações

pedagógicas, administrativas e financeiras exercidas pela direção, abrangendo às seguintes atividades:

(...)

§ 3º. A função avaliativa corresponde às competências para diagnosticar, avaliar e fiscalizar o cumprimento das ações desenvolvidas pela unidade escolar, abrangendo às seguintes atividades:

(...)

§ 4º. A função mobilizadora corresponde às competências para apoiar, promover e estimular a comunidade escolar e local em busca da melhoria da qualidade do ensino e do acesso à escola, abrangendo as seguintes atividades:

(...) (Lei nº 11.043, 2008)

Para cada função, a Lei descreve em minuciosos incisos as possibilidades de execução da mesma, ou seja, cabe ao colegiado deliberar desde que obedeça às atividades e conteúdos estabelecidos para cada função. Fato que só é possível compreender, considerando a necessidade do sistema de padronizar e unificar suas rotinas, procedimentos e comportamentos.

No entanto estes padrões não precisam ser necessariamente para reprodução. Caso haja foco na participação, colaboração e responsabilização pode-se inferir que o PPP, o PDE e o Regimento Escolar encontrem campo para se articular, alinhando função social e qualidade do ensino, aquisição de aprendizagem e autonomia pedagógica, o que possibilita a ocorrência de mudanças verdadeiramente significativas no processo educacional.

A necessidade de promover práticas cidadãs na escola como estratégia de manutenção e desenvolvimento dos valores democráticos encontra amparo em Libâneo, quando afirma que a conquista da cidadania requer um grande esforço dos educadores no sentido de criar canais de participação da comunidade escolar e local na gestão e currículo da escola, para que

a escola deixe de ser uma redoma, um lugar fechado e separado da realidade, para conquistar o status de uma comunidade educativa que interage com a sociedade civil. (LIBÂNEO, 2004, p. 139).

Com o potencial de instância capaz de deliberar, acompanhar e avaliar as questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola, o colegiado

escolar passa também a ser, pelo menos em tese, uma referência para o exercício de transformação de indivíduos em cidadãos.

Sendo assim, o colegiado será o órgão que efetivará a gestão democrática na escola e, conseqüentemente, a materialidade da política de democratização da gestão escolar. Há que se observar como a escola consegue (e se consegue) superar a centralização e o autoritarismo para cumprir sua função social como instituição pública que detém a obrigatoriedade de integrar os cidadãos ao mundo em que vivem.

A esse respeito, Libâneo afirma que

a educação escolar pode contribuir para a democracia não apenas pela formação do cidadão crítico e participativo, mas também por ser ela própria um lugar onde se põe em prática a vivência do que se propõe nos objetivos: desenvolvimento da autonomia do pensamento, iniciativa, liderança, participação nas decisões. (LIBÂNEO, 2004, p. 193)

Neste sentido, a participação é também um meio que carrega em si uma intencionalidade educativa na medida em que se articula com o desenvolvimento da ação pedagógica, influencia a aprendizagem dos estudantes e proporciona interação entre professores, pais, funcionários e todos aqueles que gravitam no universo em torno da escola. Esta relação não se estabelece de maneira unidirecional, mas da mesma forma que as práticas organizacionais podem mudar as pessoas, as trocas sociais entre as pessoas podem mudar a organização.

4 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO DA ESCOLA

Tendo como ponto de partida o reconhecimento de que a democracia é um direito social fundado na Constituição Federal, esta dissertação, intitulada **GESTÃO DEMOCRÁTICA: a ação do colegiado escolar como estratégia de democratização da gestão em escolas de educação básica de Salvador**, se desenvolveu ao longo dos anos de 2008 a 2010, com o intuito de investigar os processos estruturantes da concepção e procedimentos do Colegiado Escolar como estratégia de efetivação desse direito na escola.

Sendo meio para a realização da política educacional de democratização da gestão escolar, o colegiado se configura como um todo complexo que, para ser visto com maior objetividade, precisou ser reorganizado em aspectos interdependentes. Por isso, a necessidade de sistematizar capítulos e seções para descrever a síntese do estudo sobre concepção, formalização e prática da democracia, participação, representação e autonomia.

Referendada principalmente por Bobbio, Ribeiro, Sander, Freitas, Lück, Lima, Libâneo e Cury, esta dissertação foi norteada pelo objetivo de analisar a compatibilidade entre concepção, normas e funcionamento do colegiado escolar como órgão estratégico para a efetivação da gestão democrática da escola.

Na tentativa de compreender aspectos importantes relacionados à temática principal, propõem-se como objetivos secundários: apontar as dicotomias entre o arcabouço teórico e a prática, identificar as características das formas de participação, descrever as relações entre os representantes e seus pares, além de delinear o processo de autonomia realizado pelo colegiado.

Nesse sentido, a dissertação foi construída em torno da seguinte questão/problema: *O colegiado escolar possui estrutura conceitual e normativa articulada com seu funcionamento de modo a promover a gestão democrática da escola?*

A hipótese inicial da autora é de que a prática administrativa desarticulada da concepção e normas democráticas, impede o funcionamento do colegiado escolar e consequente implementação da política pública de democratização da gestão da escola.

Esta proposição tornou-se oportuna e relevante frente ao atual cenário de mudanças estruturais e organizacionais que marcaram os três últimos anos da gestão democrática na rede estadual. Isto ocorre devido aos novos procedimentos para escolha de membros do colegiado e o desenvolvimento do processo seletivo para gestores escolares - com impacto nem sempre positivo para a vida escolar.

Ciente de que tanto o processo eletivo quanto o funcionamento do colegiado devem ser conduzidos com obediência às normas expressas pela SEC, esta dissertação se propôs a realizar estudo comparativo entre o que é instituído pelas normas e o que é efetivamente realizado na prática colegiada. Nesse sentido, adotou-se o Método de Abordagem Dedutiva.

Esta escolha justifica-se no caráter e finalidade do Método, que, como ponto de partida, permitirá a investigação do conteúdo de um princípio ou premissa assumida como verdadeira para explicar e elaborar conclusão em torno da hipótese que se pretende provar.

Por definição no campo da metodologia científica, método é

(...) o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões (...). (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 83)

A afirmação ressalta a importância da escolha da metodologia de pesquisa para esta dissertação, pois é através dela, que se organiza um conjunto de atividades de

forma integrada e focada no objetivo com vistas ao desvelar da realidade percebida proporcionando a superação do censo comum acerca do objeto deste estudo.

Para tanto, a pesquisa assumiu a abordagem qualitativa devido a sua adequação à natureza subjetiva do objeto de investigação. A esse respeito, Minayo (2009) afirma que a pesquisa qualitativa

(...) trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2009, p. 21)

Ainda segundo Minayo (2009), questões que têm por base princípios - como os princípios democráticos aqui discutidos - apenas materializam-se na relação entre a realidade e os sujeitos, portanto, pertencem ao campo das ciências sociais. Além disto, a origem diversificada de funções e segmentos dos conselheiros significa que pela dinâmica do órgão perpassa, se confronta e complementa um universo de significação.

A atividade de pesquisa desenvolveu-se em três modalidades: revisão bibliográfica, análise de documentos específicos em fontes primárias (documentos oficiais) e coleta de dados por meio de instrumento de pesquisa aplicado aos membros do colegiado escolar a fim de colher informações diretas, que permitam a quantificação, classificação sistemática para análise e interpretação.

Escolhido como instrumento de pesquisa, o questionário¹⁸ foi composto por questões sequenciadas, de alternativas fixas e de múltipla escolha, acompanhado por uma carta explicativa, onde constava o objetivo, prazo, público envolvido e os procedimentos da atividade.

A estrutura do questionário foi organizada de forma diferenciada para atender às especificidades e coletar apropriadamente as informações do público envolvido, compondo-se de 36 questões de alternativas fixas e múltipla escolha para os

¹⁸ Modelos de questionário do gestor e do conselheiro em anexo.

conselheiros, e para o(a) gestor(a), 41 questões de alternativas fixas e múltipla escolha, além de 02 questões abertas para opinião.

Em ambos os instrumentos as questões versavam sobre determinações legais, conceitos e práticas do colegiado, com foco nas categorias: democracia, gestão, participação, representação e autonomia, discutidas anteriormente no referencial teórico, e em cuja ordem foram classificadas para apresentação dos resultados, sendo que o tratamento quantitativo de algumas informações pretendeu apenas sustentar a discussão entre a prática do colegiado escolar e os dispositivos legais.

A delimitação da amostragem obedeceu ao tipo não probabilístico, que “deve ser aplicado quando o ‘universo’ em questão não são os sujeitos em si, mas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes” (MINAYO, 2009 p. 48). Assim, foram selecionados quatro unidades escolares da rede estadual de ensino com oferta de educação básica em bairros periféricos da cidade de Salvador, por considerar os sujeitos e suas relações dentro de um grupo de representação, no caso, o colegiado escolar.

Os critérios estabelecidos para a composição da amostragem foram as seguintes similaridades entre as unidades escolares:

- Participação dos gestores no Programa Progestão no período de 2006 a 2007.
- Nomeação da equipe gestora por aprovação no processo seletivo (eleição).
- Informação positiva da CAP/SEC acerca do funcionamento dos Colegiados.
- Classificação como U.E. de porte especial com funcionamento em três turnos.
- Composição do colegiado por no mínimo 13 membros titulares (segundo legislação) sem o representante da comunidade local.
- Aceitação da pesquisa pela equipe da escola e colegiado escolar.

Complementando o exposto, levantou-se as seguintes informações sobre as escolas envolvidas na amostragem:

Tabela 1 - Identificação das Unidades Escolares, 2009

IDENTIFICAÇÃO	ESCOLA 1B	ESCOLA 2A	ESCOLA 3V	ESCOLA 4N
Ano de criação	2000	1994	1987	1971
DIREC	1B	1B	1B	1A
Bairro	São Caetano	São Caetano	Pau da Lima	Lapinha
Oferta de ensino	Ens.Fund., Médio e EJA	Ens.Fund., Médio e EJA	Ens.Fund., Médio e EJA	Ens.Fund., Médio, Pós-Médio e EJA
Alunos	1.622	1.309	2.122	1.736
Professores	72	64	76	93
Funcionários	96	73	136	125

Fonte: Censo Escolar 2009

Após contatos e agendamento de visita, a pesquisa de campo foi realizada nestas 04 (quatro) unidades escolares da rede estadual na cidade de Salvador, envolvendo a pesquisadora e 02 (dois) aplicadores dos questionários no período de 17 de novembro a 19 de dezembro de 2009, com a anuência da SEC, equipe gestora e membros do colegiado das escolas.

Mesmo com a concordância dos envolvidos em participar da pesquisa, para assegurar a devolução dos questionários, foi necessário marcar reunião com os grupos em cada escola, proceder à leitura em voz alta da carta explicativa pelo aplicador, conceder tempo para preenchimento a quem preferiu realizá-lo na reunião, e retornar à escola várias vezes para resgatar os outros questionários.

A primeira contagem dos instrumentos respondidos e conversa com o colegiado aponta para a defasagem no número de representantes. Conforme Tabela 2, podemos observar que o número de conselheiros empossados com registro na Ata de Posse, difere do quantitativo estabelecido pela legislação, que, por sua vez, difere do número de conselheiros em atuação no colegiado.

Tabela 2 - Quantitativo de membros no Colegiado Escolar, 2010

IDENTIFICAÇÃO	NÚMERO DE MEMBROS DO COLEGIADO ESCOLAR:			
	Estabelecido	Empossados	Pesquisados	Defasagem
ESCOLA 1B	13	12	08	38%
ESCOLA 2A	13	11	11	15%
ESCOLA 3V	13	12	07	46%
ESCOLA 4N	13	10	05	61%
TOTAL	52	45	31	-

Fonte: Lei nº 11.043/08, Sistema Escolar-colegiado e questionário de pesquisa.

Esta situação é consequência da insuficiência de candidatos a representação dos segmentos no processo eleitoral devido a fatores provocados tanto pelas políticas de gestão de pessoal do órgão central da SEC quanto pelas práticas centralizadoras das escolas, que vão desde o desconhecimento das possibilidades de atuação do colegiado e indisponibilidade de tempo dos agentes educativos até a ausência de servidores no quadro técnico da escola em condições de atender aos requisitos da candidatura, conforme legislação.

Ao longo do mandato esta defasagem tende a ampliar-se com a ausência de iniciativas ou dificuldades sistêmicas das equipes gestoras para supressão dos casos de vacância. Embora haja orientações e solicitações da SEC neste sentido, a mesma desenvolve uma espécie de aceitação tácita da situação, como indica a Tabela 2 pela existência de defasagem entre o número de conselheiros estabelecido em legislação e o número real de sujeitos participantes da pesquisa chegando a 40% em média.

Em certa medida, esta ocorrência acaba por promover a predominância do segmento professor, invalidando o princípio da equivalência na representação dos segmentos de estudantes, pais e funcionários, pois, o vínculo administrativo do corpo docente não favorece sua mobilidade e a natureza de sua função o acomoda na rotina escolar.

Tabela 3 - Número de membros por segmento em atuação no Colegiado, 2010

SEGMENTOS	ESCOLA 1B	ESCOLA 2A	ESCOLA 3V	ESCOLA 4N	TOTAL
Aluno	02	02	01	01	06
Pais	02	02	01	01	06
Professor	02	03	03	01	09
Funcionário	01	03	01	01	06
Gestor	01	01	01	01	04
TOTAL	08	11	07	05	31

Fonte: Questionário de pesquisa

A concepção da ação colegiada preconiza que não deve haver nenhuma espécie de distinção entre os representantes eleitos, contudo, foi percebido que agentes pedagógicos com escolaridade inferior ao ensino médio envolvem-se menos com o colegiado. Em contrapartida, os gestores e professores envolvidos, procuram cada vez mais cursos de especialização na área de gestão escolar.

Tabela 4 - Nível de escolaridade por segmento do Colegiado Escolar, 2010

ESCOLARIDADE	Aluno	Pai	Funcionário	Professor	Gestor	TOTAL
Ensino fundamental	2	2	1	0	0	5
Ensino médio	4	4	3	0	0	11
Graduação	0	0	2	2	0	4
Pós-graduação ou especialização	0	0	0	7	3	10
Mestrado	0	0	0	0	1	1
TOTAL	6	6	6	9	4	31

Fonte: Questionário de pesquisa

A pesquisa revelou que todos os gestores da amostra possuem experiência no exercício do cargo e conseqüente participação como membro nato do colegiado, oriunda de, no mínimo, dois anos antes do Processo Seletivo (eleição de gestores) ocorrido em outubro de 2008.

Portanto, unindo a escolaridade com a experiência, em comparação aos demais conselheiros, os gestores possuem mais conhecimento sobre a legislação e procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola e do colegiado, o que seria suficiente para orientar a ação do órgão além de solucionar devidamente os problemas no seu funcionamento.

Tabela 5 - Tempo de experiência como gestor escolar, 2010

Entre 3 e 6 anos	Entre 7 e 9 anos	Entre 10 e 12 anos
1	1	2

Fonte: Questionário de pesquisa

Mesmo o colegiado estando em funcionamento nas escolas pesquisadas, de haver demonstração de interesse da parte dos gestores e da presença de elementos importantes como conhecimento, experiência e participação de representantes da comunidade escolar, a atuação do colegiado revela distorções no que concerne às funções deliberativa, consultiva, avaliativa e mobilizadora, além de apresentar fragilidades funcionais, analisadas amiúde no Capítulo 4, referente ao tratamento dos dados da pesquisa.

Este fato indica que, embora disponham do aparato teórico, legal e estrutural, os gestores não percebem ou não assumem a formação em serviço de seus pares

como algo inerente à consolidação do compartilhamento das decisões. Isto nos remete à reflexão sobre a inter-relação entre a qualificação profissional e o exercício da ação colegiada, vez que, os dados coletados na pesquisa não indicam o conhecimento dos gestores ou docentes como um diferencial que esteja contribuindo positiva e favoravelmente para a construção ou melhoria da gestão participativa na escola.

4.1 CONCEPÇÃO E EXERCÍCIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Com o objetivo de apontar as dicotomias entre o arcabouço teórico e a prática da gestão, foram inseridas oito perguntas no questionário de pesquisa dos conselheiros e do gestor, destinadas a averiguar o entendimento sobre a democracia reinante nas escolas, além de sete perguntas relativas à gestão democrática.

Como já foi dito, o conceito de democracia assumido neste estudo percebe-a não como algo abstrato, mas como matéria da vida cotidiana que, sob a forma de valores, atitudes e procedimentos devem ser ensinados e aprendidos na escola, por meio da gestão participativa e atividades curriculares.

Para os autores que referendam esta dissertação, assim como para a autora, a democracia é condição fundamental para que a escola possa se organizar como um coletivo atuante e colaborativo. Na definição de Lück (2008), a gestão democrática é

(...) o processo em que se criam condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam responsabilidade por sua implementação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões: envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo de melhoria contínua como um todo. (LÜCK, 2008, p. 57)

É com base neste conjunto de saberes sistematizados e eleitos pela sociedade como essenciais para constituir/formar o perfil de homem capaz de exercitar plenamente sua cidadania, que passamos a apresentar os resultados da pesquisa referente à gestão democrática como categoria de estudo.

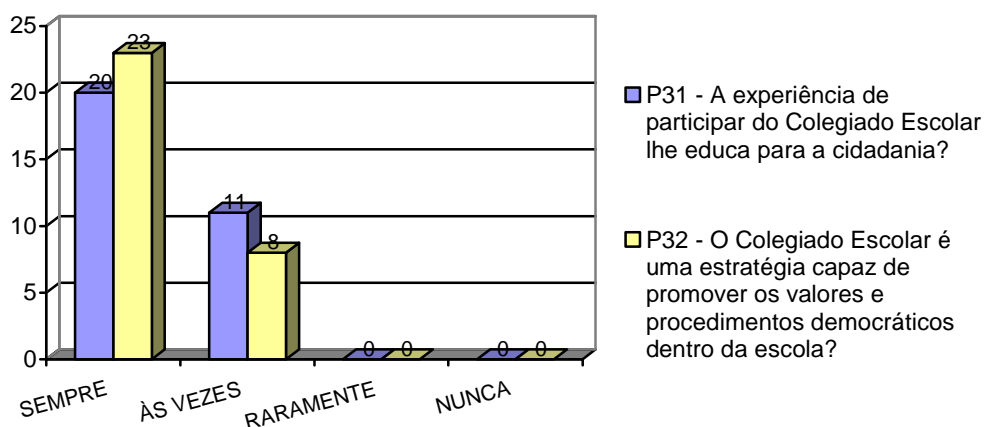


Gráfico 1 – COLEGIADO E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

O gráfico demonstra que os conselheiros acreditam que a participação no colegiado contribui com a educação para cidadania, percebendo-o como importante canal de diálogo e estratégia possível para materialização da forma democrática de tomada de decisão.

Dos 31 sujeitos da pesquisa, dezenove responderam ÀS VEZES para ambas as perguntas. Isto revela que, embora o colegiado nem sempre cumpra seu papel como órgão formador da gestão democrática, ainda assim possui credibilidade como experiência educativa, pois, os conselheiros expressam confiança na capacidade da ação (P32).

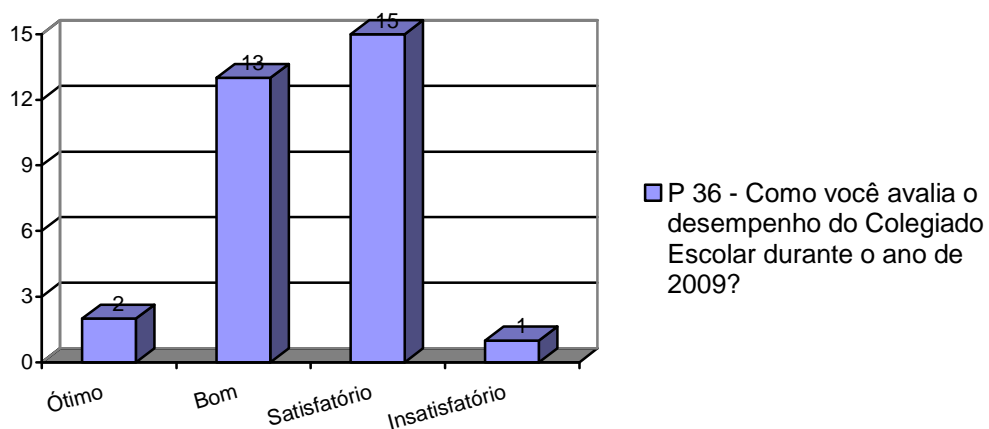


Gráfico 2 – AUTOAVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A autoavaliação dos conselheiros oscila entre Bom e Satisfatório, traduzindo a valorização das pessoas pelo esforço empreendido no trabalho e a satisfação pelas atividades realizadas mesmo enfrentando dificuldades. Não escapa à avaliação, o sentimento de que apesar do que foi feito, a ação educativa do Colegiado, para com a formação dos valores e procedimentos democráticos, ainda não extrapola o momento da reunião.

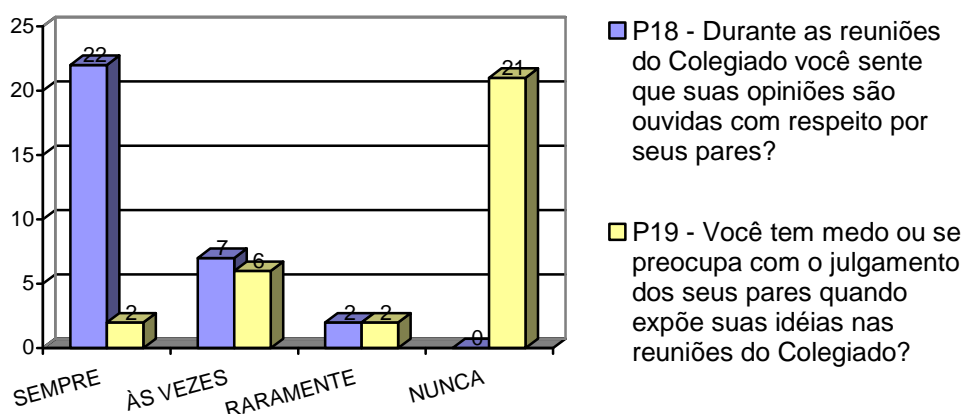


Gráfico 3 – SENTIMENTO DOS CONSELHEIROS NA REUNIÃO DO COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A pesquisa deixa claro que a maioria dos conselheiros sente-se ouvido e acolhido durante as reuniões do colegiado e não se preocupa com o julgamento dos pares. Isto ratifica a ideia do colegiado como estratégia democrática, em que os princípios da igualdade e liberdade são postos em prática, na medida em que sujeitos que representam segmentos diferenciados possuem o mesmo direito e autoridade.

Contudo, vale ressaltar que, dos 31 sujeitos da amostra, 18 são alunos, pais e funcionários. Dentre eles, 05 possuem ensino fundamental, o que torna o quantitativo de 17 pessoas que não se sentem acolhidas e se preocupam com julgamentos, um aspecto contraditório para um órgão com o caráter do Colegiado Escolar.

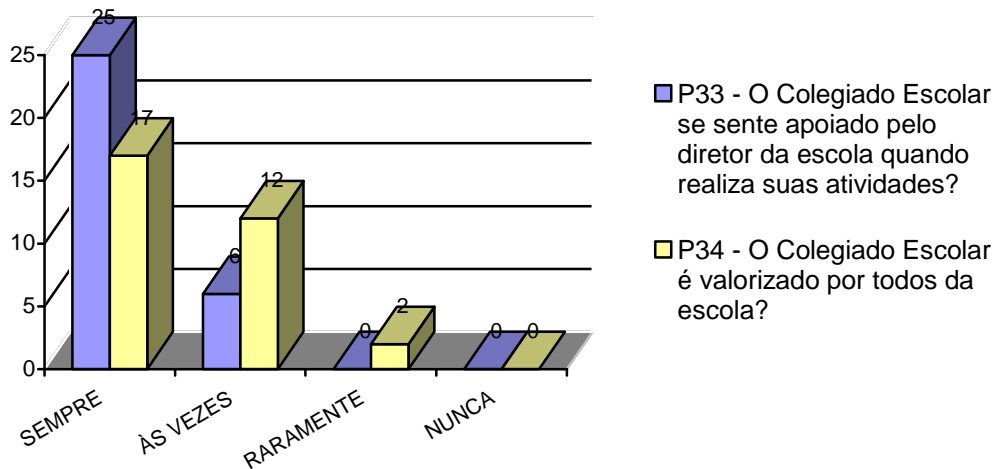


Gráfico 4 – APOIO E VALORIZAÇÃO DO COLEGIADO PELA ESCOLA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A opinião expressa pela maioria dos sujeitos revela que o Colegiado sente-se mais apoiado pelo gestor do que pelos demais membros da comunidade escolar. Por sua vez, o gestor é quem tem mais contato com os conselheiros, incentivando-os e valorizando-os, denotando uma compreensão sobre a necessidade do órgão para as demandas da gestão da escola.

A baixa reciprocidade da comunidade escolar para com o Colegiado, evidencia a fragilidade da ação colegiada, em função da fraca legitimidade das representações e articulação com os pares.

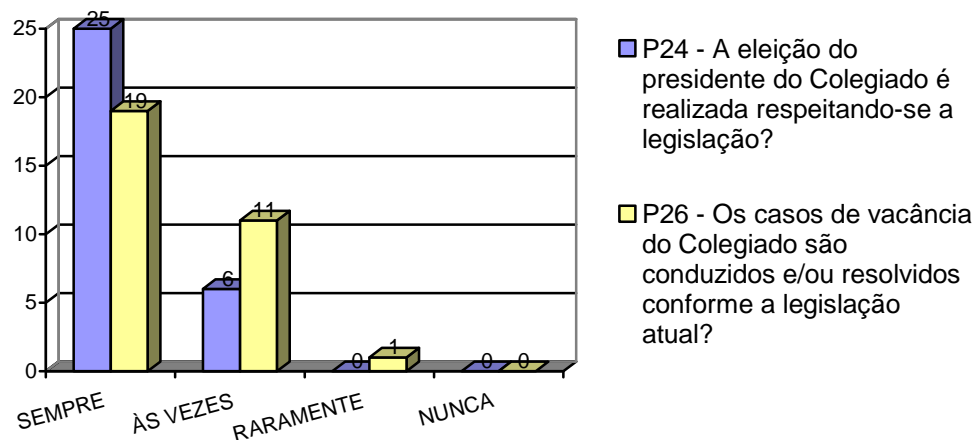


Gráfico 5 – OBSERVÂNCIA A PROCEDIMENTOS NORMATIVOS, 2009.

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

Embora a maior parte dos sujeitos tenham respondido afirmativamente para ambas as perguntas, expressando o cumprimento da legislação, o somatório das respostas ÀS VEZES e RARAMENTE, aponta para inconsistência quanto aos referidos procedimentos.

O descumprimento à legislação é um indício de que a gestão não se desenvolve democraticamente, pois, fundada no princípio da igualdade - base da democracia - a lei é a mesma para todos a fim de garantir direitos e combater privilégios. Quando não é obedecida, abre margem para a gestão do “jeitinho”, que acaba por favorecer quem ocupa lugar de poder, neste caso, o gestor da escola.

A não observância das orientações legais nos casos de vacância é ainda mais grave porque conduz à inatividade do colegiado por meio do esvaziamento. Este fato é percebido desde a primeira composição do órgão, oriunda do processo eletivo, com o não preenchimento das vagas. Também pode ser visto como uma estratégia de centralização na medida em que se permite que os segmentos não se façam representar.

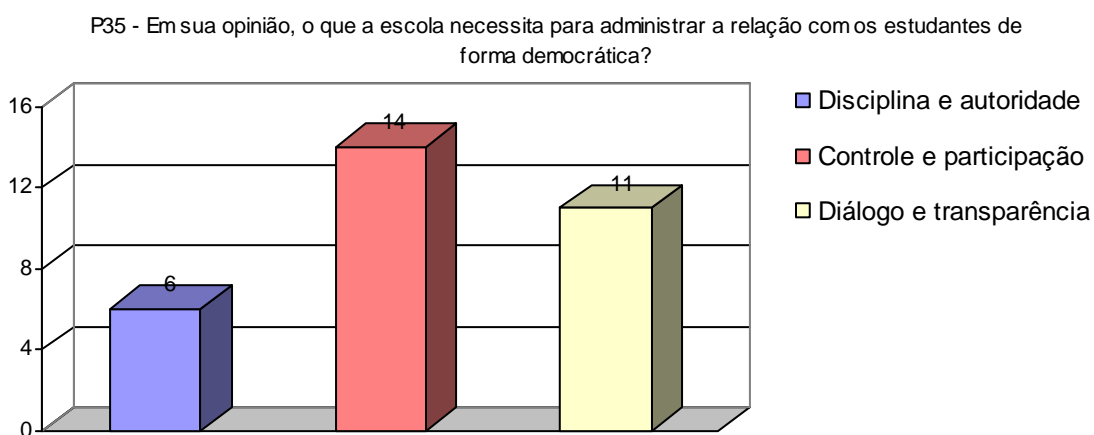


Gráfico 6 – RELAÇÃO COM OS ESTUDANTES, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Neste gráfico, a opinião dos sujeitos incide sobre a alternativa CONTROLE E PARTICIPAÇÃO revelando a falta de entendimento da escola no que se refere à educação como ação política para/na cidadania, uma vez que os conselheiros reconhecem a necessidade de ampliar a participação do alunado, mas também anseiam por algum controle sobre seu comportamento.

É possível inferir sobre esta declaração, que não se acredita verdadeiramente ou não se sabe como realizar atividades que venham agregar à participação, a responsabilidade, disciplina e organização.

Este pensamento distancia não apenas a gestão das atividades curriculares, mas também o esporte, a arte, a informática e demais iniciativas de aplicabilidade de um currículo dinâmico, contextualizado e significativo, com intuito de desenvolver o protagonismo juvenil.

P21 - Ao longo do mandato, o Colegiado atuou em quais funções?

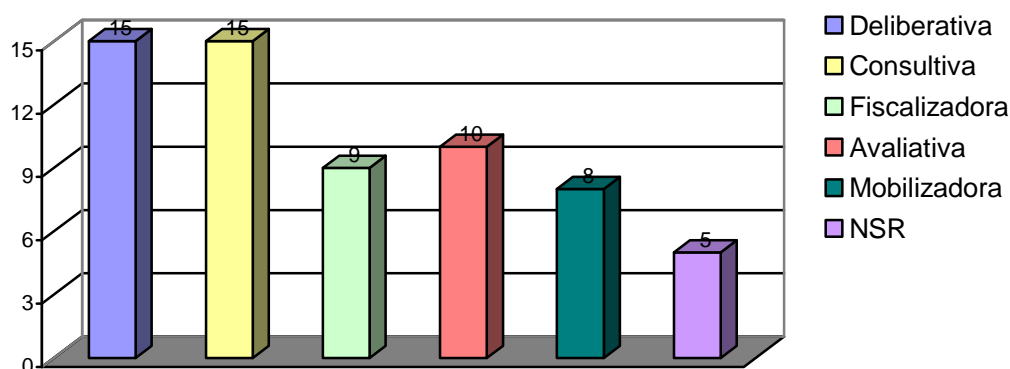


Gráfico 7 – FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Os conselheiros afirmam terem desenvolvido todas as funções do colegiado; porém, um número considerável acentuou as funções deliberativa e consultiva, um pequeno grupo fez referência a uma função inexistente e alguns conselheiros demonstram desconhecimento sobre as funções desenvolvidas.

Pela legislação atual, o colegiado possui funções deliberativa, consultiva, avaliativa e mobilizadora com atribuições específicas para cumprimento de cada uma das funções. Ao que tudo indica, o conselheiro tem um entendimento superficial sobre o que seria a função e não trabalha de forma atenta às atribuições.

Alguns conselheiros ainda consideram válida a função fiscalizadora - elemento da legislação anterior. Porém, a depender do tipo de atividade que o colegiado vem desenvolvendo junto à gestão para exercício financeiro dos recursos escolares,

pode-se compreender porque essa função continua vívida na memória de, pelo menos, dez conselheiros, não conseguindo superar o caráter meramente fiscalizador.

A equivalência entre as funções deliberativa e consultiva chama a atenção por denotar sobreposição ou falta de clareza sobre o exercício de cada uma. Os cinco conselheiros que não souberam identificar quais funções desenvolveram, indicam desconhecimento da legislação e estatuto, discussões desprovidas de orientações legais e possibilidade de influência ou manipulação.

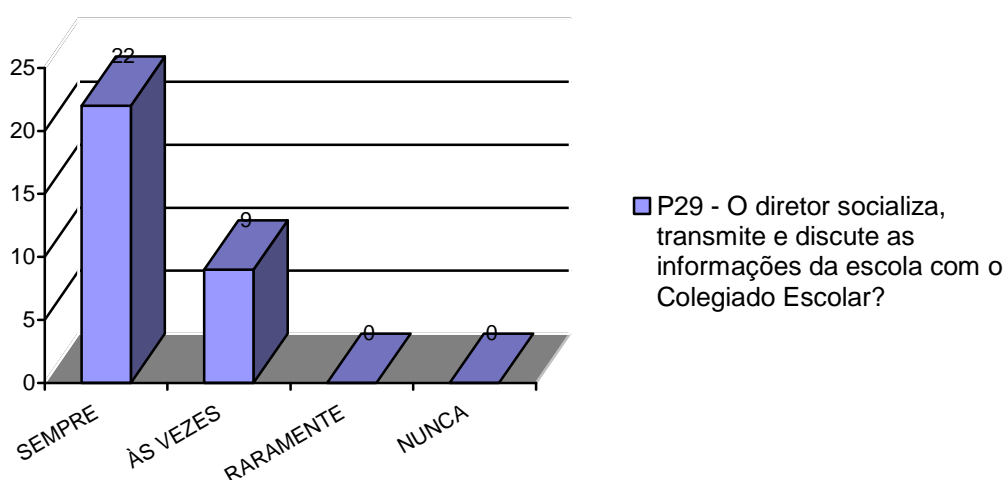


Gráfico 8 – SOCIALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES COM O COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

Com relação à socialização de informações, os sujeitos afirmam que na maioria das vezes, o gestor realiza tal atividade. Entretanto, a função consultiva é bastante confundida com socialização ou informação.

Apresentar uma matéria para consulta do colegiado significa permitir ao conselheiro opinar, influenciar ou intervir na decisão, todavia, o que se percebe comumente é que, um assunto decidido, às vezes concluído, é levado a conhecimento dos conselheiros em busca de apoio ou colaboração para sustentar os desdobramentos da decisão.

P24 - O tempo maior da reunião do Colegiado é gasto em:

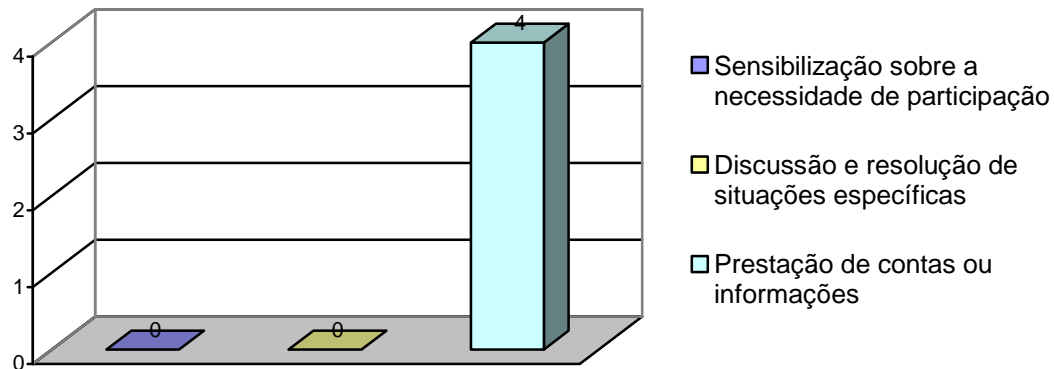


Gráfico 9 – UTILIZAÇÃO DO TEMPO DA REUNIÃO, 2009

Fonte: Questionário do gestor

Para todos os gestores, “prestar contas” do desenvolvimento da escola é uma atividade essencial na reunião por referendar a transparência da gestão. Tal atitude torna-se evidente nas respostas individuais dos gestores, conforme questionário específico.

Como esta atividade pode se referir a variados assuntos, as reuniões do colegiado caracterizam-se pela transmissão de informações diversas acerca do cotidiano escolar, principalmente nas dimensões pedagógica e financeira.

Assim, os conselheiros são submetidos a uma “avalanche” de informações, números, dados, etc., nem sempre sistematizados de forma compreensível e, de fato, tomam conhecimento de forma geral sobre o que ocorre na escola, mas não estão verdadeiramente engajados no processo decisório.

P30 - O diretor utiliza quais estratégias para socializar informações com o Colegiado?

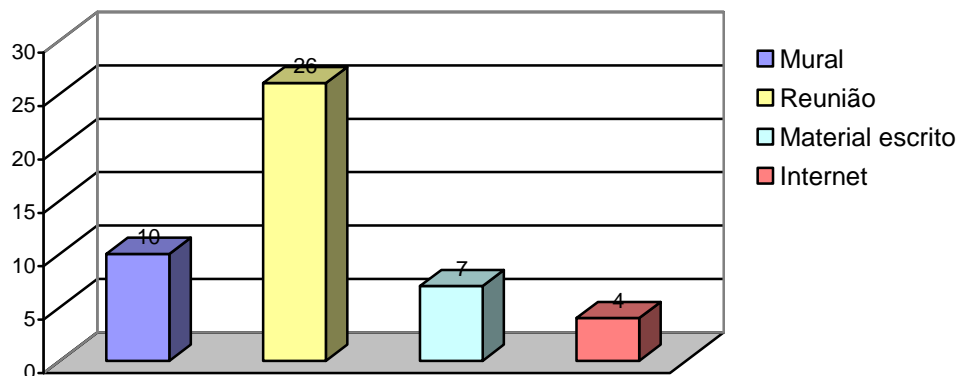


Gráfico 10 – ESTRATÉGIAS DE SOCIALIZAÇÃO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A maioria dos conselheiros aponta a própria reunião do colegiado como a estratégia de socialização utilizada pelo gestor para publicizar as ações à comunidade.

Diante da ausência de uma sistemática de comunicação entre os conselheiros e seu segmento, toda a socialização começa e termina na própria reunião, indicando o esforço ineficaz continuamente reiterado, haja vista, o que já foi dito na análise do Gráfico 3 (P 18 e 19), sobre o reconhecimento do trabalho do colegiado pela comunidade escolar.

P25 - A presidência do Colegiado está sendo exercida pelo:

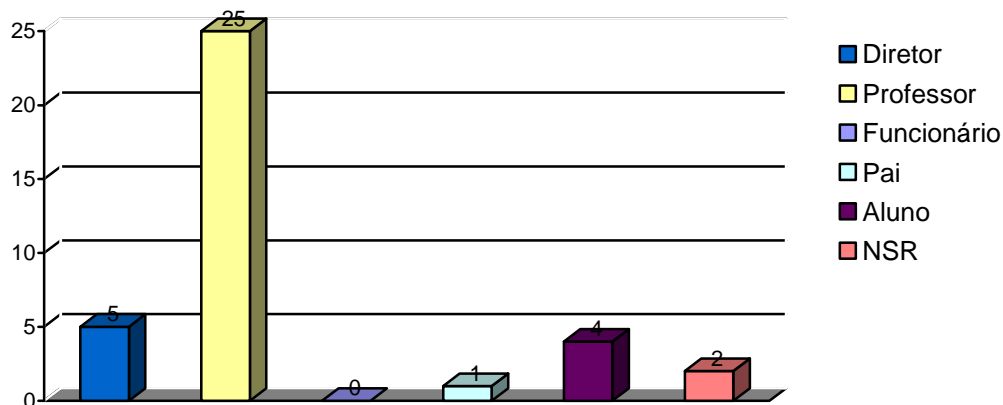


Gráfico 11 – EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DO COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

Um número significativo de respostas identifica representante do segmento professor como presidente do Colegiado Escolar. De fato, nas quatro U.E. pesquisadas, a presidência é exercida por um professor; entretanto, percebe-se que a condução das reuniões e atividades correlatas são realizadas pelo gestor da escola.

Os doze conselheiros que assinalaram outras alternativas evidenciam a desarticulação do grupo, que não consegue identificar categoricamente aquele que elegeu como presidente. A partir da observação, pode-se elaborar ao menos quatro explicações para esse comportamento:

- houve indicação para a presidência e não eleição
- o *quorum* da reunião para eleição não foi respeitado
- o presidente exerce função de direito, mas não de fato
- os conselheiros não são assíduos às reuniões

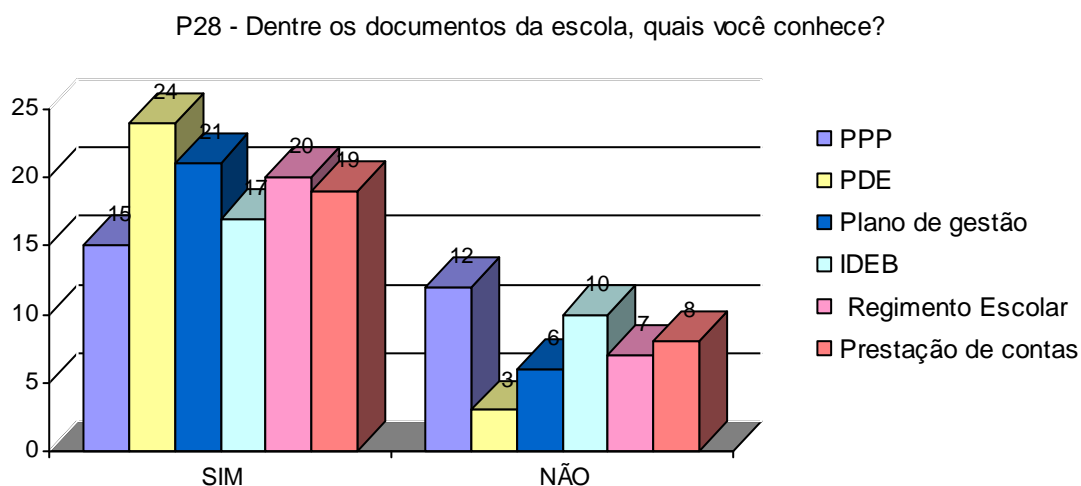


Gráfico 12 – CONHECIMENTO DOS DOCUMENTOS ESCOLARES, 2009.

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

O gráfico revela que os documentos que subsidiam o planejamento e desenvolvimento da escola nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira foram bastante socializados, pois metade dos conselheiros (15 pessoas) conhece todos eles, um número maior de conselheiros afirma conhecer mais um ou outro documento, sendo o PDE o mais conhecido.

Porém, 3 conselheiros declaram não conhecer nenhum documento e um número maior revela que não conhece os outros. Para um grupo que assessora a equipe gestora, o desconhecimento dos instrumentos da estrutura formal que norteia e consolida a gestão democrática é uma questão preocupante.

Chama a atenção o fato de que o PPP seja menos conhecido que o PDE, uma vez que o segundo deveria ser uma espécie de replanejamento dos objetivos, metas e ações educacionais contidos no primeiro. Frente à exigência da assinatura do colegiado nos procedimentos de execução do PDE, podemos compreender a origem do conhecimento do referido documento.

A evidência de que 8 conselheiros não conhecem a prestação de contas lança dúvidas sobre informações anteriores, coletadas nesta pesquisa, onde a escola dá ênfase à socialização da prestação de contas da escola.

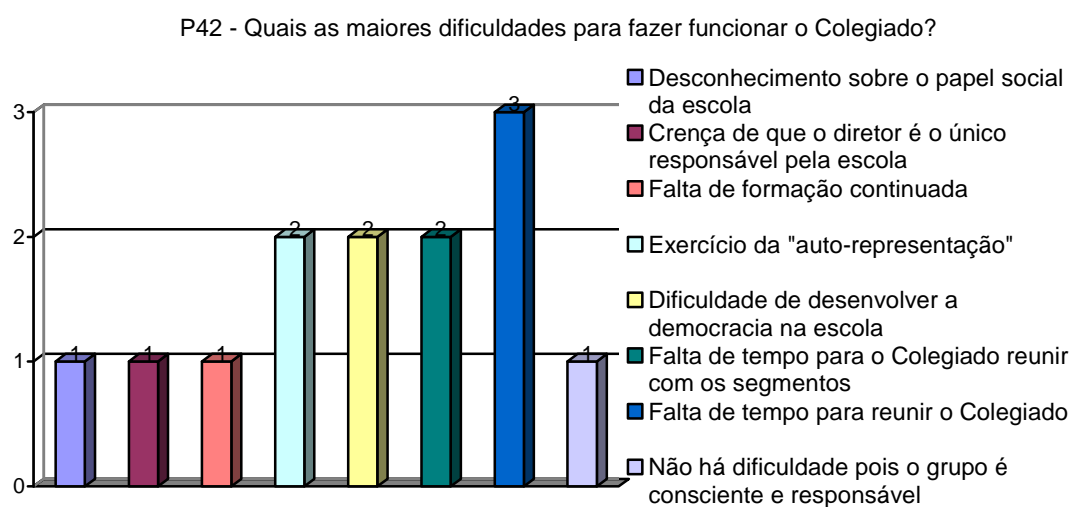


Gráfico 13 – DIFICULDADES NO FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO, 2009.

Fonte: Questionário do gestor

Questionada sobre as dificuldades no funcionamento do colegiado na U.E., a maior parte dos gestores indicou a falta de tempo para reunião. Entretanto, a reunião, além de ser uma obrigação legal, é uma atividade constante da gestão participativa onde os agentes pedagógicos se envolvem e são envolvidos no desenvolvimento teórico-prático do projeto da escola.

O gestor é membro nato do colegiado, mas, se houver *quorum*, pode haver reunião sem sua presença, contudo, não é isto que ocorre normalmente. Assim, pode-se deduzir que a causa real da falta de tempo não deriva de uma agenda mal planejada; mas, do planejamento bem-sucedido para a permanência da centralização do poder decisório.

4.1.1 Concepção de gestão democrática em relato dos gestores (perguntas abertas do questionário de pesquisa)

O referencial teórico desta dissertação define gestão democrática como valor e procedimento, na medida em que se incorpora às práticas de gestão e currículo escolar com a finalidade de sinalizar para o objetivo fim e conduzir os meios, ou seja, vislumbra a construção da ética cidadã apoiada na resolução democrática dos conflitos, como um processo de autoformação em serviço.

Nesta perspectiva, foi solicitado apenas aos gestores uma definição própria sobre Gestão Democrática - devido à realização de formação continuada e exercício como gestor escolar - no intuito de estabelecer relação entre a concepção do gestor e sua prática, para melhor compreender os resultados encontrados nos questionários dos conselheiros.

Os gestores escreveram:

“Gestão democrática é o gerenciamento da escola observando os princípios da descentralização, participação e transparência”. (ESCOLA 4N)

“Processo através do qual a equipe gestora consegue socializar os documentos oficiais da U.E. a partir da compreensão e prática dos mesmos, pela comunidade escolar, torná-la responsável pelos resultados da instituição”. (ESCOLA 2A)

Diante das respostas das ESCOLAS 4N e 2A, percebe-se claramente a distinção entre o sujeito e a gestão democrática, situando-a como algo mecânico, externo e sem comprometimento pessoal. A gestão democrática aqui é simplesmente um

meio, forma ou técnica para realizar uma ação, que, como foi visto, está tão contaminada por equívocos teóricos que não consegue se efetivar.

“Transparência e participação efetiva, ampla e representativa”.
(ESCOLA 3V)

A resposta da ESCOLA 3V, além de expressar a mesma limitação que a situação anterior, está focada meramente na ideia do colegiado como organização de controle social e reúne termos politicamente corretos em uma frase complexa, pois a única forma de realizar a participação efetiva, ampla e, ao mesmo tempo, representativa, seria se os conselheiros possuíssem uma estrutura organizacional evoluída e exercitassem uma sistemática de comunicação e interação com seu segmento, o que também já vimos que não vem ocorrendo nas escolas.

“Um espaço de discussão, elaboração de estratégias, com momentos de conflitos, socialização, prática da solidariedade”. (ESCOLA 1B)

A resposta da ESCOLA 1B é a que demonstra mais proximidade e maior integração com o sentido formador da gestão democrática da escola, pois consegue perceber e agregar o nível do fazer com a perspectiva humana. Transmite a presença, tanto dos princípios da democracia (igualdade e liberdade) quanto dos princípios da administração pública e premissas da gestão: transparência, publicidade, diálogo, participação e planejamento coletivo.

4.2 LEGISLAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA PARTICIPAÇÃO

A participação é uma necessidade humana que contribui com a elevação da autoestima dos sujeitos e valorização da sociedade. Na escola, é condição para a aprendizagem significativa e veículo pelo qual se efetiva a gestão democrática, pois “participar faz referência à possibilidade de um indivíduo incorporar as práticas e características de um grupo mais amplo, de forma a vir a ser reconhecido e aceito como parte ou membro dele”. (GUTIERREZ, 2004, p. 7)

No colegiado a participação é tema constante de discussão, pois vivencia-se um ciclo vicioso: gestores queixam-se de que os professores não querem participar e

professores queixam-se de que o gestor não permite a participação. Como resultado, cada vez mais os agentes pedagógicos se isentam de assumir as responsabilidades inerentes ao processo participativo, os gestores se sentem isolados e a escola fica carente de cooperação e envolvimento.

Nesse contexto, também existem gestores para quem a participação constitui-se em ameaça. Na medida em que a comunidade escolar demonstra engajamento e autonomia - principalmente da parte de professores - os gestores expressam insegurança por medo de possíveis disputas de cargo. Em meio à ampliação da participação pelos processos eletivos, como escolha de colegiado, gestores e grêmios, as práticas centralizadoras se mantêm, porém, com outras justificativas.

Com o objetivo de identificar as características das formas de participação, segundo descrição de Lima (2009), a análise da questão, a partir de seis perguntas inseridas no questionário dos conselheiros e gestor, aponta que a participação no Colegiado Escolar possui a seguinte caracterização:

- Organizada – é implementada segundo padrões definidos.
- Decretada e formal – é instituída por regulamentação externa que a submete a um conjunto de normas estáveis, sistematizadas e explicitadas em documento legal e hierárquico (Lima, 2008).
- Indireta – ocorre por intermédio de mediador designado.
- Reservada – implica envolvimento e comprometimento de nível intermediário.
- Divergente - se desenvolve amparada mais pelos objetivos individuais do que pelo consenso dos objetivos do grupo.

Esse perfil pode ser observado na apresentação dos gráficos a seguir.

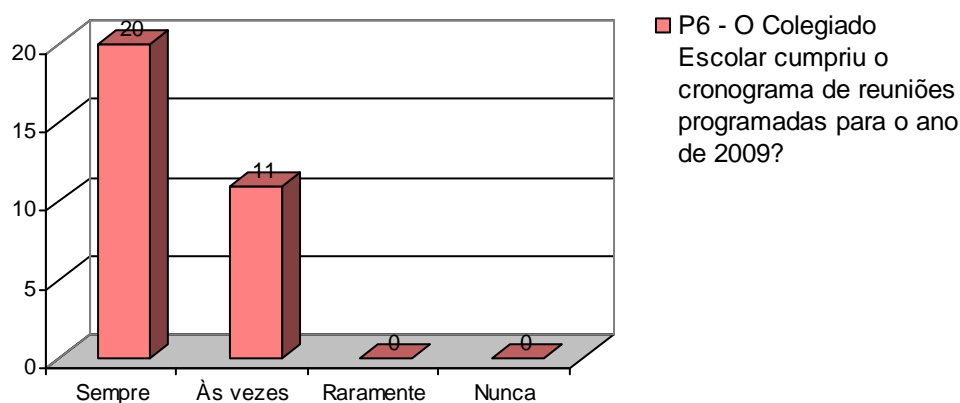


Gráfico 14 – CRONOGRAMA DE REUNIÕES, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

O maior número de Conselheiros respondeu afirmativamente ao cumprimento do cronograma de reuniões. O Decreto Nº 11.175, de 18/08/08, estabelece reuniões mensais para o Colegiado Escolar, e a SEC determina que o cronograma seja elaborado pela escola, articulando horários e agenda dos segmentos, para posterior encaminhamento à Direc.

A resposta de 11 conselheiros pode demonstrar que, ou as reuniões não foram realizadas pontualmente ou os conselheiros não foram assíduos. Considerando o conhecimento prévio sobre o comportamento das unidades escolares, pode-se deduzir que as datas estabelecidas no início do ano letivo foram sendo modificadas, no decorrer do processo, mediante as demandas escolares e agenda do gestor.

Infelizmente, a prática da postergação, adiamento ou cancelamento, comum nas escolas, transmite aos conselheiros a mensagem de que, se existem tantas atividades com prevalência sobre o cronograma do colegiado, é porque este não é prioridade. Pode acontecer quando “der”, e se não “der” neste mês, pode ser no outro. Desta forma, caracteriza-se a descontinuidade e desarticulação entre o discurso e a prática gestora, que se queixa da insistência da cultura de participação, mas não cria hábitos para cultivá-la.

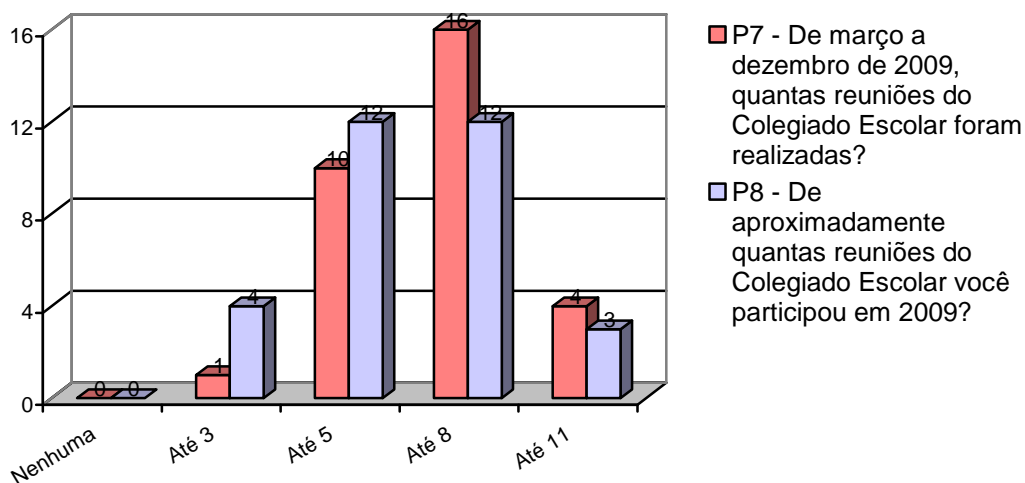


Gráfico 15 – NÚMERO DE REUNIÕES REALIZADAS, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Conforme Decreto Estadual Nº 11.175/2008, de março, quando se iniciou o ano letivo, a dezembro, quando foi realizada esta pesquisa, o Colegiado deveria ter realizado 10 reuniões ordinárias. Porém, a maior parte dos conselheiros é imprecisa quanto ao número: 16 afirmam que foram até 8 reuniões, 10 afirmam que foram até 5 reuniões e 4 afirmam que foram até 11 reuniões.

Desta informação, conclui-se que há desconhecimento da periodicidade e defasagem do cronograma, como fruto da não observância da legislação. Em paralelo, a infrequência às reuniões também é evidente, pois 12 conselheiros declaram ter participado de até 5 ou até 8 reuniões. Ou seja, conselheiro não sabe ao certo quantas reuniões aconteceram e delas participou menos ainda. Considerando a classificação de Lima (2009), trata-se de uma participação decretada e formal, e, por isso mesmo, frágil em comprometimento.

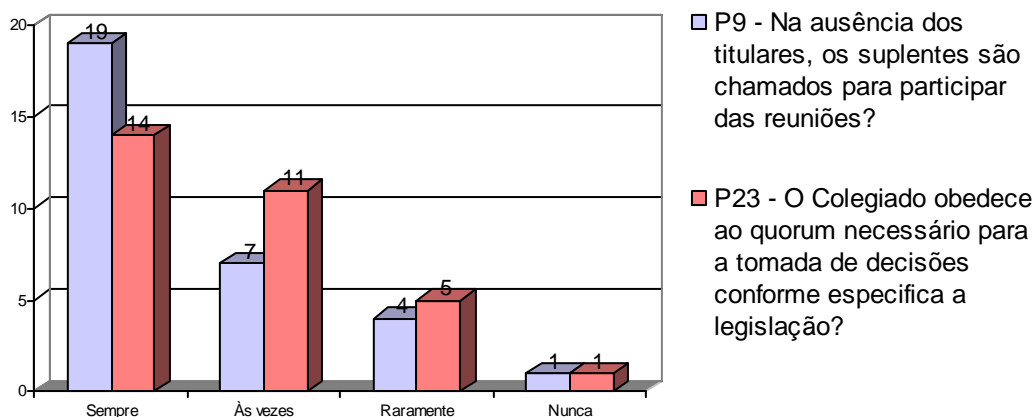


Gráfico 16 – QUORUM DAS REUNIÕES, 2009.

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Um número expressivo de pesquisados afirma que os suplentes são chamados na ausência dos titulares; mas, menos da metade confirma obediência ao *quorum* das reuniões. Estes números expressam, por um lado, que há intenção de cumprir a legislação, agregando o grupo e mantendo o *quorum* por meio da convocação dos suplentes, e por outro lado, que o atendimento dos suplentes não corresponde à convocação, por isso nem sempre é possível manter o *quorum*.

Considerando que o *quorum* só é necessário quando da tomada de decisões (função deliberativa) e a maior parte da reunião desenvolve-se na função consultiva e atividade de socialização, pode-se deduzir que os conselheiros naturalizaram a infreqüência às reuniões. A legislação estabelece que o conselheiro pode ser desligado da função após três ausências consecutivas ou cinco alternadas, abrindo-se a vacância para substituição do representante faltoso.

Porém o não cumprimento dessa medida - seja por uma estratégia disfarçada de manter o colegiado esvaziado ou à falta de iniciativa da comunidade escolar – provocou a ativação da não participação que, segundo Lima (2008), ocorre quando há uma orientação voluntária (não imposta ou forçada) para a alienação de responsabilidade, desinteresse ou distanciamento, e passa a ser, também, uma forma de participar manifestando resistência e insatisfação com a gestão local ou central.

4.3 CONCEITO E EXPERIÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO

Retornando ao conceito de representação que “implica trabalhar com a pessoa na consecução das propostas definidas e assumir sua parte de responsabilidade pelos resultados desejados” (LÜCK, 2008, p. 42), reafirma-se a necessidade de investir na compreensão e exercício desse princípio como condição para a articulação entre os pares da ação colegiada.

Para Ribeiro (2005), quando se elege um representante, nomeia-se, em confiança, um “procurador” que agirá em nossa ausência decidindo por nós; portanto, nos vinculamos a ele pelos atos que praticarem. Quanto mais distantes ficamos do representante, mais diferentes serão nossas posições; porém, ele continuará sendo legalmente o representante do grupo porque, no momento da escolha, havia concordância.

Para efeito de investigação, foram inseridas no questionário seis perguntas relativas à representação com o objetivo de descrever as relações entre os representantes e seus pares. E o que se verifica, é que a articulação entre os pares é bastante precária e, no caso de alguns segmentos, como pais ou responsáveis, a atividade é praticamente inexistente.

No modo geral, os representantes agem de forma individual, os mais experientes ou com vínculo na U.E. comunicam-se com os colegas mais próximos, em horários exíguos e aproveitando a oportunidade que surge. Os menos experientes ou com menor tempo na U.E., como pais ou alunos, não contam com orientações ou apoio para desenvolver atividade ligada à representação de seu segmento no colegiado.

Desta forma, a representação corre sério risco de transformar-se em “arremedo de participação e falsa democracia” (LÜCK, 2008), na medida em que a comunidade escolar se acomodar aos mecanismos desfavoráveis e distanciar-se da responsabilidade com os agentes pedagógicos que os representam e, por conseguinte, do projeto que desejam ver realizado.

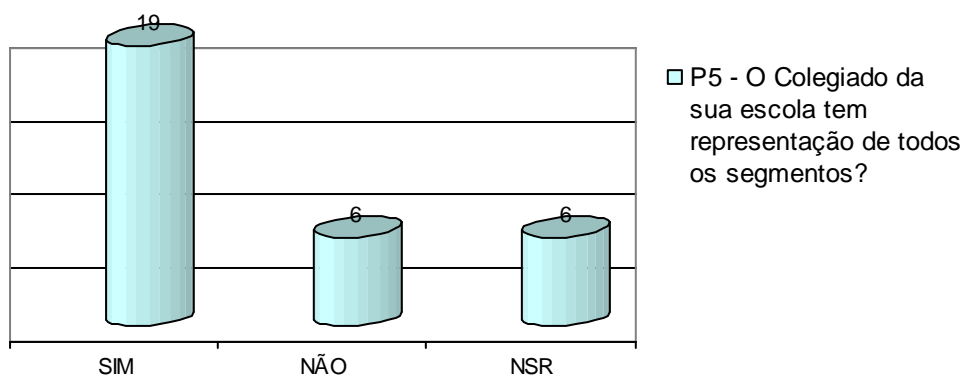


Gráfico 17 – REPRESENTAÇÃO DOS SEGMENTOS NO COLEGIADO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Apesar de a maioria dos conselheiros responderem positivamente à pergunta, dois aspectos chamam a atenção; primeiro, o número de conselheiros que não sabem a composição da representação. E, segundo, a soma das respostas negativas do Gráfico 17 com as informações da Tabela 2 (referente ao quantitativo de membros no colegiado) indica que todas as escolas possuem vacância não suprida em algum segmento.

Desta forma, o colegiado em vez de constituir-se como um amplo canal de participação dos segmentos escolares, atua de forma restrita, limitada, às vezes excludente e quase sempre com maioria de representantes do corpo docente, o que fragiliza a gestão democrática e favorece o corporativismo.

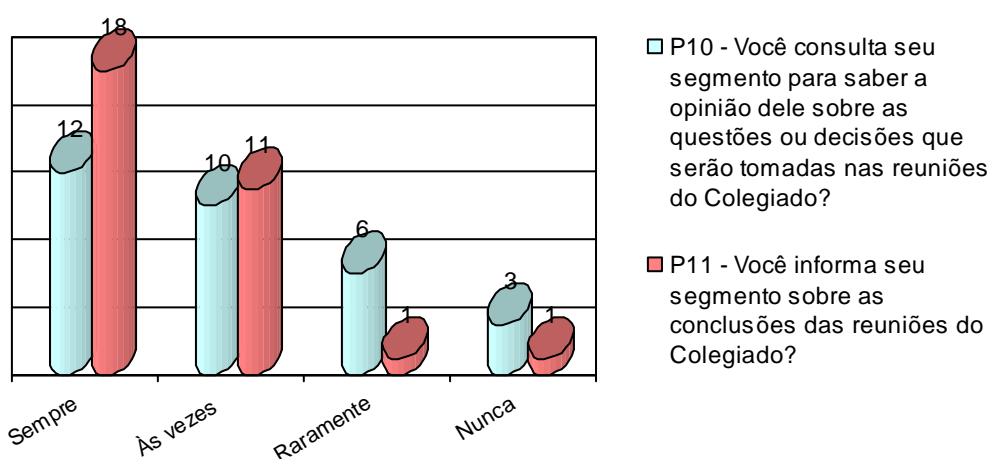


Gráfico 18 – COMUNICAÇÃO COM O SEGMENTO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Com relação à consulta aos pares, 12 conselheiros afirmam consultar SEMPRE, 10 consultam ÀS VEZES e praticamente 9 conselheiros não consultam seus pares. Isto revela que na maioria das reuniões, o representante age, opina e decide de forma independente de seu segmento.

A socialização de informações ocorre com mais frequência, haja vista que 18 conselheiros responderam SEMPRE e 11 conselheiros responderam ÀS VEZES. Frente aos dados, pode-se concluir que a discrepância entre a atitude de consulta e a socialização deriva da fragilidade da prática da representação, desenvolvida em um processo comunicativo com ausência de interação e diálogo entre representante e segmento.

P12 - De que forma você se comunica com seu segmento escolar?

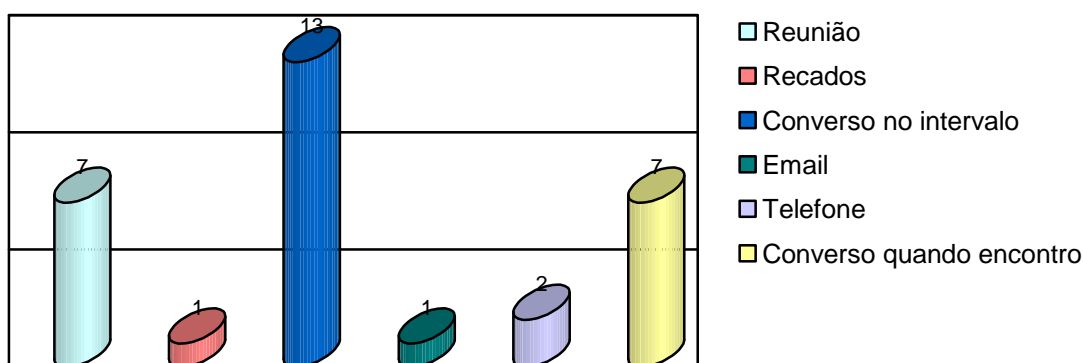


Gráfico 19 – MEIOS DE COMUNICAÇÃO UTILIZADOS, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

A CONVERSA NO INTERVALO, alternativa com maior número de incidência na pesquisa, revela exatamente o aspecto primário da representação no colegiado. A resposta dos conselheiros evidencia que seus representantes se comunicam como segmento de forma assistemática, informal, sem registro e quase que individualmente. O que torna praticamente inviável a construção de identidade de grupo e atuação coletiva.

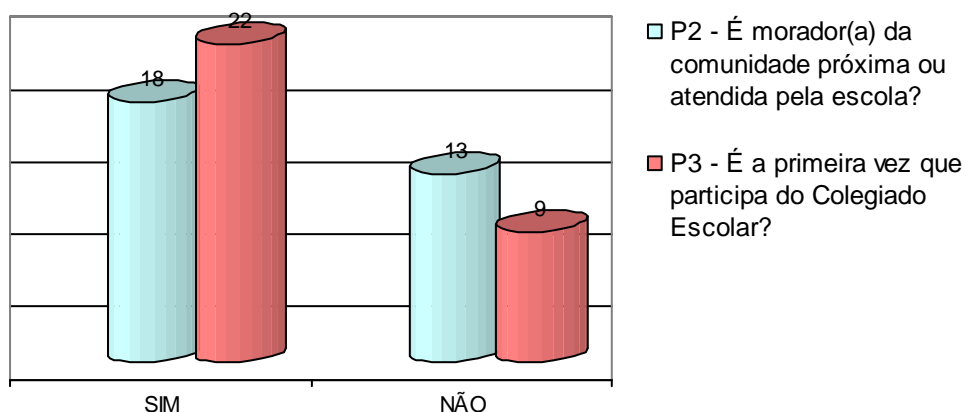


Gráfico 20 – ENVOLVIMENTO COM A ESCOLA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

A pesquisa verificou que 22 conselheiros estão exercendo o cargo pela primeira vez (P3); portanto, são inexperientes e necessitam de orientação e exemplos coerentes. No que se refere às orientações, é preciso que a SEC promova a formação continuada de forma abrangente porque, até o momento, as iniciativas foram pontuais e não atingiram a totalidade. Os gestores receberam maior orientação, mas isto não chega a reverter em capacitação do colegiado, uma vez que não realizam a multiplicação dos conhecimentos adquiridos.

Quanto ao exemplo, a responsabilidade cabe à SEC, aos conselheiros mais experientes e, principalmente ao gestor, – sendo ele próprio um dos mais experientes - , por tratar-se da possibilidade de formar nova cultura ou permitir que velhos hábitos contaminem novas pessoas.

Dentre os conselheiros, 18 responderam que residem no entorno da escola e, apesar da proximidade com a moradia não ser condicionante da participação, fica evidente que, ao menos nesse caso, os “vizinhos” da escola desejam participar mais. Neste sentido, deduz-se que o envolvimento com a escola é o canal para que os agentes pedagógicos assumam sua parte na responsabilidade para com a *coisa pública* – a escola pública.

A necessidade, que todos nós sentimos, de construir identidades com o mundo que nos rodeia é incentivada no sentido de que cada membro sinta a organização como sendo algo que faz parte dele. Por isso é comum ouvirmos funcionários referindo-se ao “meu banco” ou “à minha loja” (GUTIERREZ, 2004, p. 20).

Considerando que o vínculo com a escola é mais amplo que a questão geográfica, é preciso valorizar mais o caráter educativo das relações sociais e culturais que acontecem nesse universo, para que a escola supere o desafio atual, onde é vista como um espaço aprazível para socialização – principalmente pelos alunos – mas com baixa qualidade educacional.

Nesta perspectiva, o colegiado (e atividades correlatas) já demonstrou, pelo potencial e crença, que pode vir a ser um instrumento de mudança desde que verdadeiramente se trabalhe para fazer jus ao termo comunidade escolar.

4.4 CONDUÇÃO E PRÁTICA DA AUTONOMIA

Autonomia é o aspecto que completa o círculo virtuoso da gestão democrática e também o mais complexo por implicar na democratização do poder decisório em vários níveis do Sistema Educacional e das instituições educativas. Para Lück, “a autonomia e a descentralização constituem-se um binômio construído reciprocamente, mediante processos de democratização, isto é, tendo a prática democrática como centro.” (2000, p. 27)

No contexto da educação pública estadual, a medida exigiria o repensar e a reestruturação das finalidades da SEC e Direc na dimensão pedagógica, administrativa e financeira, bem como o processo de composição das equipes e desenvolvimento do trabalho, o que acarretaria em mudanças na relação com as escolas e Colegiados Escolares.

Em tal perspectiva, a autonomia é garantida pelo ordenamento normativo da educação nacional e como a instituição não pode negá-la e nem deseja assumi-la, desenvolveu um discurso de fortalecimento conceitual destinado ao público interno e

externo, bem como uma prática limitadora para o público interno por meio de normas e procedimentos legais.

Somando-se a estes elementos a prática gestora referendada no modelo administrativo centralizador e autoritário ainda existente nas escolas, teremos uma relação constantemente tensionada pelo conflito entre gestores e comunidade escolar, com variadas expressões tanto de coerção quanto de resistência.

Com o objetivo de delinear o processo de autonomia realizado pelo Colegiado, foram inseridas no questionário de pesquisa oito perguntas referentes ao tema e apresentados nos gráficos a seguir.

P13 - O Colegiado Escolar realiza reuniões, atividades ou toma decisões sem depender da presença do diretor da escola?

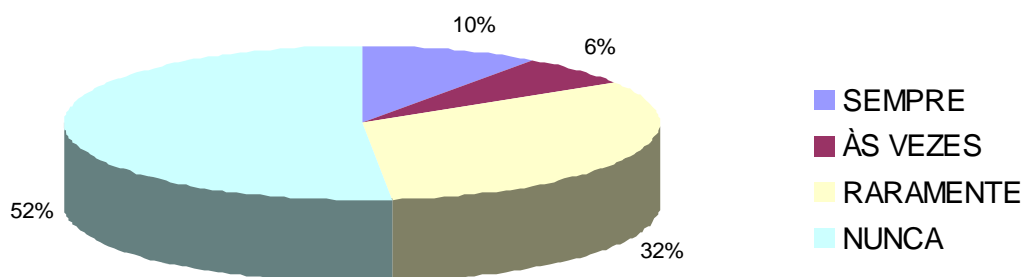


Gráfico 21 – REUNIÕES SEM A PRESENÇA DO GESTOR, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Na opinião de 52% dos conselheiros, o colegiado NUNCA realiza reuniões sem o gestor e, na opinião de 32%, isso RARAMENTE ocorre. Portanto, fica evidente que o gestor é quem conduz a reunião, apesar do Gráfico 11 (P25) apontar que os colegiados são presididos por representantes do segmento professor.

Embora seja membro nato - tenha participação condicionada ao cargo que exerce – o gestor deve compreender que a administração da escola não se estende ao colegiado. O órgão deve ter um presidente para desenvolver as atividades de forma legítima, cabendo ao gestor fornecer o apoio necessário à promoção da autonomia, descentralização e corresponsabilidade do colegiado.

Além disto, pode-se deduzir que o condicionamento da reunião à presença do gestor se fortaleça na ideia de que é ele quem detém os subsídios às decisões e execução das ações, provocando a insegurança dos conselheiros em realizar o contrário.

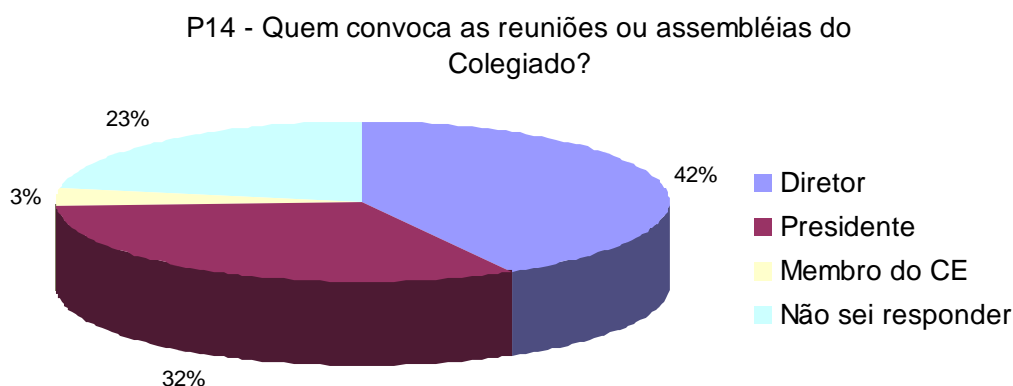


Gráfico 22 – RESPONSÁVEL PELA CONVOCAÇÃO DA REUNIÃO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

A resposta de 42% dos pesquisados aponta o DIRETOR e 32% aponta o PRESIDENTE. Considerando que os colegiados das escolas pesquisadas são presididos por professores e que, conforme legislação pertinente, é atribuição do presidente a convocação para as reuniões com a colaboração do gestor, pode-se afirmar a existência de um comportamento de comando do gestor em relação ao colegiado e a sobreposição da atuação do gestor ao presidente.

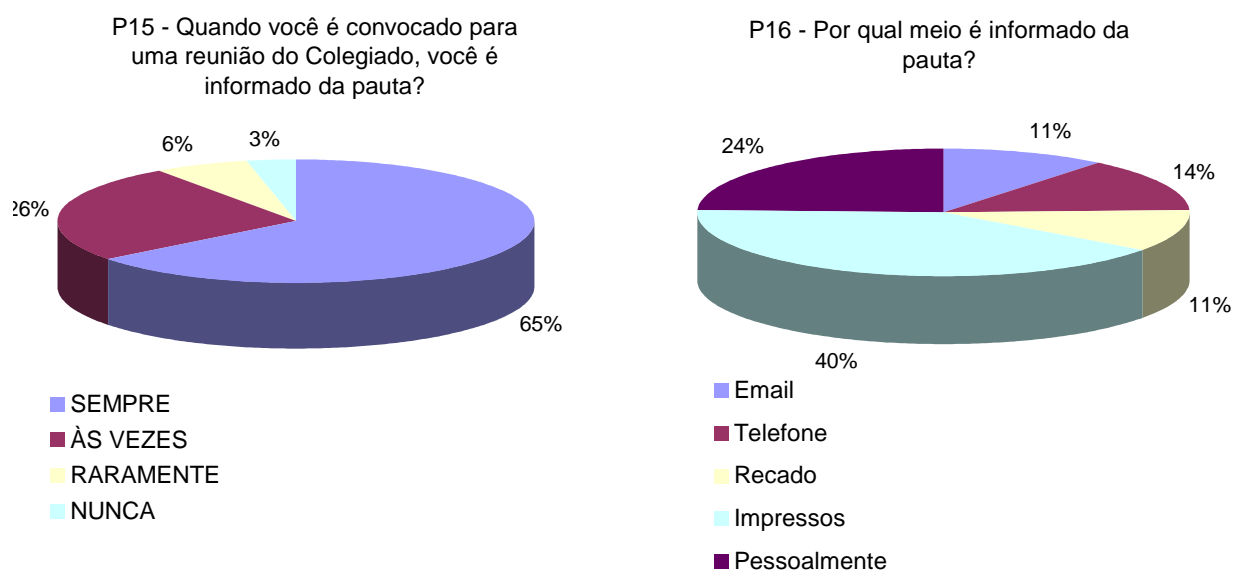


Gráfico 23 – COMUNICAÇÃO DA PAUTA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Um grande número de pesquisados – 65% SEMPRE com 6% ÀS VEZES – afirma que recebe informação sobre a pauta quando convocado para a reunião (P15), por meio principalmente de material impresso, conforme 40% das indicações (P16), denotando que a maioria dos conselheiros vai à reunião com conhecimento do assunto que irão tratar.

Este é um ponto positivo para a gestão participativa porque favorece a articulação entre os pares e a melhor preparação do conselheiro para a defesa dos interesses do seu segmento ou objetivos escolares.

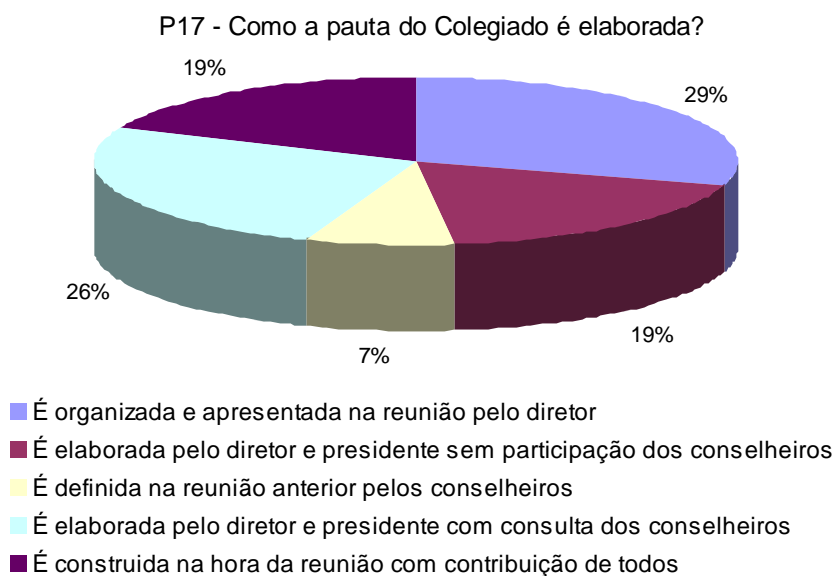
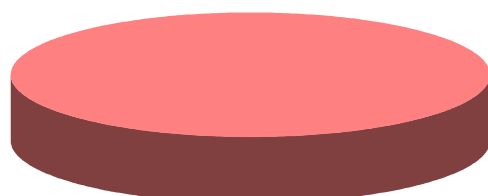


Gráfico 24 – FORMA DE ELABORAÇÃO DA PAUTA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

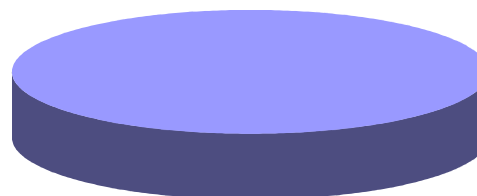
Na opinião de 29% dos pesquisados, a pauta é organizada e apresentada na reunião pelo gestor. Entretanto, apoiada nos demais percentuais aliados a observação da escola, é possível concluir que a pauta é organizada pelo gestor a partir de assuntos não concluídos da reunião anterior e inclusão de novas necessidades da escola, submetida à apreciação do presidente do colegiado e apresentada para alguma contribuição dos conselheiros na abertura da reunião.

P23 - Na maioria das vezes, as decisões tomadas em conjunto com o colegiado são relativas a:



■ problemas ou demandas pedagógicas
 ■ procedimentos e rotinas burocráticas
 ■ exigências legais da área financeira

P22- Consegue cumprir as decisões tomadas em reunião do colegiado?



■ SEMPRE
 ■ ÀS VEZES
 ■ RARAMENTE
 ■ NUNCA

Gráfico 25 – NATUREZA E CUMPRIMENTO DAS DECISÕES, 2009

Fonte: Questionário do gestor

Em duas perguntas dirigidas exclusivamente aos gestores sobre a natureza das decisões colegiadas e seu cumprimento, todos os quatro responderam afirmativamente, ou seja, alternativa SEMPRE a ambas.

O Gráfico referente à P23 confirma que as reuniões são voltadas para a socialização de informações, pois o exercício financeiro da escola é subordinado a manuais de cada recurso recebido; portanto, as decisões são limitadas às regras estabelecidas, e os assuntos, quando levados ao colegiado, já estão previamente encaminhados.

Assim, a resposta da totalidade dos gestores na alternativa SEMPRE na P22 torna-se óbvia, pois o cumprimento das decisões colegiadas são favorecidas pelo encaminhamento e aquiescência do gestor. Dessa forma, percebe-se que a prevalência de assuntos é de ordem normativa, e que cabe ao colegiado apenas referendar as decisões do gestor que, por sua vez, encontra-se representando a SEC-Estado.

P20 - Já leu ou estudou a legislação que respalda a atuação do Colegiado Escolar?

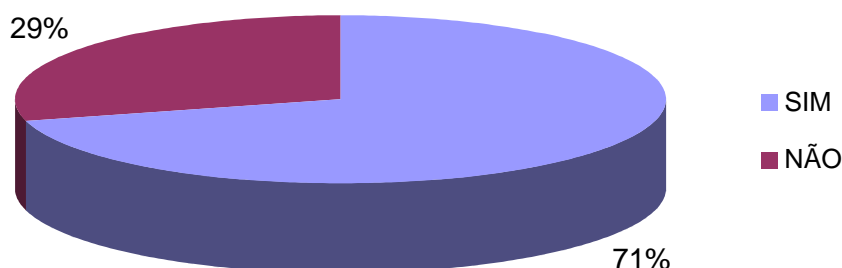


Gráfico 26 – CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Conforme gráfico, 71% dos conselheiros já leram ou estudaram a legislação do Colegiado Escolar. Contudo, é perceptível que esse estudo não impacta no cumprimento das normas e procedimentos legais estabelecidos para o funcionamento do colegiado nem tem fortalecido a ação dos representantes.

P27 - Os conselheiros conhecem e consultam o Estatuto do Colegiado Escolar?

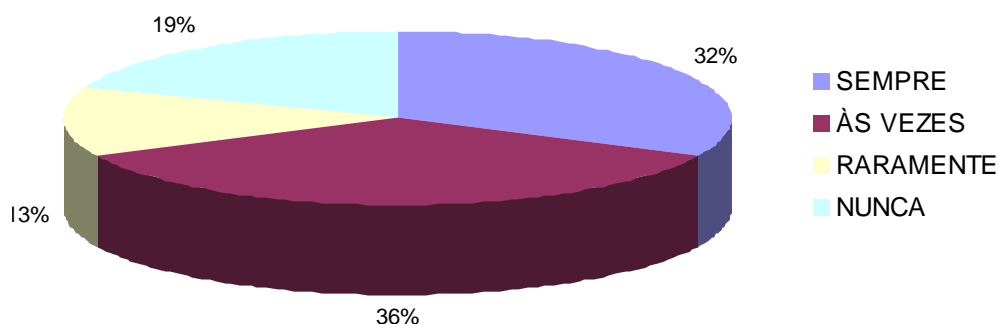


Gráfico 27 – CONHECIMENTO DO ESTATUTO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

O percentual de pesquisados que conhecem e consultam o estatuto é expressivo: 36% SEMPRE e 32% ÀS VEZES. O percentual de conselheiros que desconhecem e não consultam o documento também é alto: 13% RARAMENTE e 19% NUNCA. Em se tratando de um documento normativo contextualizado às especificidades da escola, isto significa que são fracas as iniciativas do colegiado para estruturar e fortalecer sua própria ação.

Entretanto, diante do perfil do colegiado que vem se desenhando nesta pesquisa, não é estranho que isto ocorra. Para que este órgão, de fato se consolide como parte da gestão escolar, é necessário investimento da SEC em capacitação e ações que promovam a valorização e credibilidade da comunidade escolar.

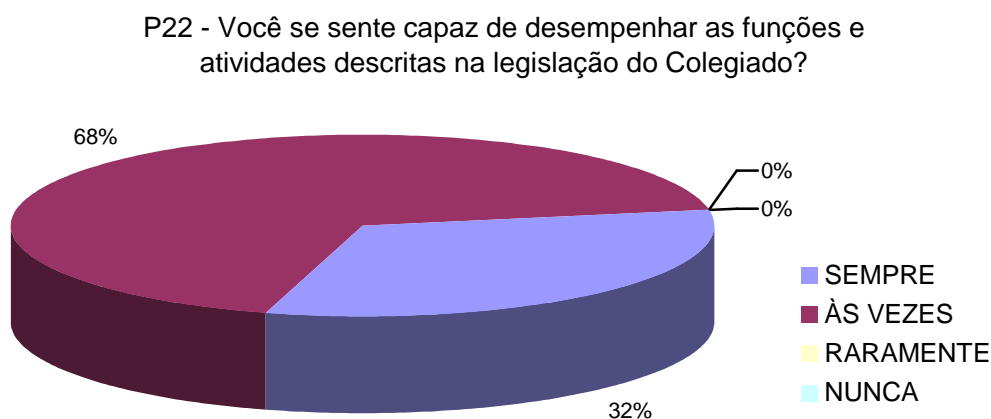


Gráfico 28 – CONFIANÇA NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Na pesquisa, 68% dos conselheiros afirmam que ÀS VEZES e 32% que SEMPRE se sentem capazes de desempenhar suas funções no Colegiado Escolar. Não houve registro para as alternativas RARAMENTE ou NUNCA.

Considerando que as demandas da gestão escolar são cada vez mais complexas, requerendo conhecimentos sobre a movimentação dos recursos financeiros, procedimentos legais para administração de pessoal e diretrizes pedagógicas da rede pública estadual, torna-se admirável esse percentual de respostas positivas.

Mediante a ausência de formação continuada, o sentimento dos conselheiros apenas se justifica no desejo de colaborar e no empenho realizado pelos mesmos para superação dos desafios da ação colegiada no atual contexto da gestão educacional.

CONCLUSÃO

Cumprindo com o propósito de analisar a compatibilidade entre concepção, normas e funcionamento do colegiado escolar como órgão estratégico para a efetivação da gestão democrática da escola, foi realizado, por meio da metodologia de pesquisa qualitativa, a revisão bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de questionários.

O foco da investigação foram os colegiados escolares de quatro escolas de educação básica da rede estadual de ensino de Salvador-BA, durante os meses de novembro e dezembro de 2009, abrangendo 31 conselheiros, dentre professores, funcionários, alunos, pais e gestores escolares.

A respeito da hipótese inicialmente levantada, verificou-se ao término do estudo, que, de fato, a prática administrativa, desarticulada da concepção e normas democráticas, impede o funcionamento do colegiado escolar e conseqüente implementação da política pública de democratização da gestão da escola.

As constatações que confirmaram esta hipótese referem-se ao distanciamento entre o ordenamento normativo e a ação do colegiado, a permanência da centralização na prática gestora e fragilidade da participação da comunidade escolar.

Apesar de algumas inconsistências discutidas nesta dissertação, os dispositivos legais expressam coerência e alinhamento entre si, no que se refere ao arcabouço teórico baseado na gestão democrática e participativa. Entretanto, fica claro que o conhecimento e compreensão da legislação são necessários como parâmetro e retaguarda para a ação colegiada, mas não é suficiente como garantia de desenvolvimento do projeto do Colegiado Escolar.

A centralização do poder decisório e desconcentração da execução ocorrem com efeito progressivo: da SEC para a Direc, da Direc para a U.E. e desta para o colegiado. Os gestores demonstram pouca habilidade para lidar com a dissensão e, por isto, procuram manter no colegiado as pessoas que concordam com sua atuação e propostas.

Os sujeitos que discordam, questionam ou cobram os procedimentos devidos ainda hoje são excluídos do grupo; porém, o processo acontece de forma dissimulada. Na atualidade, o autoritarismo da prática gestora não se exalta nem elabora proibições, ao contrário, reproduz e enaltece o discurso da participação democrática, sem, contudo, efetivar as proposições.

A justificativa para tal fenômeno são sempre as circunstâncias onde a realidade e as intenções de poder se entrelaçam e se expressam por meio do atendimento às muitas demandas da SEC, a sobreposição de ações, a falta de tempo, a tolerância das ausências, a não supressão das vacâncias, o descumprimento da agenda de reuniões e uma pauta que se desenvolve a partir da transmissão de informações, relato de acontecimentos e “pseudo” decisões.

Este estado de coisas acontece sem conhecimento ou intervenção da SEC, e instaura um ambiente em que as práticas desmobilizadoras tornam-se mais fortes que o discurso articulador, na medida em que transmitem ao colegiado e à comunidade escolar, uma mensagem de conservação de posições de poder, centralização e descrédito na gestão democrática.

Nesta perspectiva, a participação como instrumento de democratização é um desafio que a escola não conquistará, pois, para construir uma cultura de participação, é necessário criar novos hábitos estruturados no diálogo e na ação coletiva com obstinação e constância.

Esta medida deveria alcançar a formação docente e o currículo escolar, promovendo o estudo da democracia de forma prática, por meio da abordagem crítica de questões sociais contemporâneas, a fim de gerar consciência política capaz de identificar mecanismos de centralização e favorecer o exercício da cidadania por

meio das organizações participativas, além do Colegiado Escolar - como líderes de turma, grêmios estudantis e associações de pais e mestres - todas elas com pouca atenção e expressividade na rede estadual.

Entretanto, é necessário reafirmar a importância do colegiado para a gestão democrática, na medida em que se revela uma estratégia capaz de congrega sujeitos históricos diferentes em condição de igualdade, incentivar a liderança dos segmentos, regular a gestão com a exigência por transparência, legalidade e impessoalidade, e ir além, promovendo a apropriação e defesa da *coisa pública* pelos cidadãos.

Isto significa que o povo precisa da consciência de que é o real mantenedor da escola pública, compreendendo que seus esforços por qualidade de vida chegam ao ambiente educacional por meio dos recursos financeiros (fundos destinados a investimentos e manutenção), materiais (prédio, equipamentos e mobiliário) e humanos (os servidores públicos) por meio do Estado, que os articulam para retornar à população, por princípio constitucional, sob a forma da educação democrática.

Essa relação não se estabelece sendo via de mão única. Os coletivos escolares precisam se apropriar de seu papel de partícipe utilizando de fato a estratégia do Colegiado Escolar. A atuação, junto à gestão escolar, com base nos princípios da administração pública¹⁹ - "lição" estabelecida desde 1998 – lastreia o exercício do controle social sobre o Estado e transforma o povo em cidadão. Para a gestão democrática escolar, este deveria ser o principal indicador de qualidade da educação pública.

Dessa forma, as recomendações oriundas deste estudo são no sentido de que as ações a serem desenvolvidas possam atentar para:

¹⁹ Artigo 37 da Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998 - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

a) O estabelecimento de uma política de formação inicial e continuada.

Recomenda-se que os processos de capacitação do Colegiado Escolar tenham início em 2011, aproveitando o primeiro ano do mandato em curso, e sejam realizados a partir de material didático específico, em articulação com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares/MEC. É importante a organização por módulos, com temas significativos para a ação colegiada e carga horária compatível com as demandas dos conselheiros.

Como conteúdos deste material, é pertinente contemplar a discussão sobre a importância e papel do Colegiado na gestão democrática, bem como, a instrumentalização para desenvolvimento das funções legais no âmbito pedagógico, financeiro e administrativo. Além disto, a temática deve ser inserida na formação continuada de professores e gestores no intuito de estabelecer relações colaborativas.

Durante o exercício das atividades na SEC, pesquisadora e equipe fizeram tentativas neste sentido; entretanto, ainda não conseguiram viabilizar o projeto junto à instituição. Apesar das mudanças esperadas para a próxima gestão de governo, a equipe mantém a intenção e projeto de formação continuada.

b) O monitoramento da eleição e funcionamento do Colegiado

Mediante a necessidade de monitoramento das ações desenvolvidas para/pelo colegiado na escola, de forma sistemática e em tempo real, foi construído, sob a coordenação desta mestrandia, de 2008 a 2010, o Sistema Escolar – COLEGIADO.

Trata-se de uma ferramenta capaz de armazenar e processar dados relativos à eleição, composição e funcionamento dos colegiados de toda a rede estadual, fornecendo relatórios para diagnóstico, acompanhamento e atendimento de demandas como capacitação e resolução de situações-problema. Além disto, possibilita a transparência, legalidade e incentiva o desenvolvimento das ações colegiadas em articulação U.E., Direc e SEC.

Neste sentido, é necessário que a SEC invista no fortalecimento desse Sistema promovendo a divulgação e acesso dos setores, estruturação tecnológica das unidades e utilização das possibilidades do Sistema na avaliação, planejamento e execução das diretrizes institucionais.

c) A ampliação e fortalecimento da participação dos segmentos escolares

Na escola, a participação não deve ter início apenas quando um agente pedagógico é eleito para o colegiado; ao contrário, a participação deve ser matéria curricular e metodologia de projetos ou ações pedagógicas.

Para tanto, é fundamental que a SEC, com a colaboração dos sujeitos envolvidos, elabore diretrizes para incentivar e referendar um trabalho consistente, formativo e articulador entre os líderes de turma, grêmios estudantis e associações de pais e mestres com a gestão escolar.

Apesar de contraditório, devido ao caráter autônomo das organizações sociais, há uma reivindicação recorrente para que a SEC crie, institucionalmente, o espaço, abrindo portas que possibilitem a esses sujeitos o apoio necessário para mobilização, organização e desenvolvimento.

Assim, ao concluir esta dissertação, ratifica-se a importância do fortalecimento do Colegiado Escolar para implementação da gestão democrática, e espera-se que este estudo contribua na compreensão da dinâmica da participação entre os sujeitos que constroem e são construídos por uma prática de gestão educacional. Compreende-se, no entanto, que a situação é de persistência na luta pelo direito à educação democrática, frente à necessidade de reposicionar o tema na pauta da educação básica.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

AMORIM, Antonio. **A nova LDB: análise e aplicação**. Salvador, BA: Uneb, 1997.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Disponível em: <<http://carlosdrummonddeandrade.com.br/>>. Acessado em: 18 mai. 2010.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. 2. ed. São Paulo: Cortez Instituto Paulo Freire, 2002.

_____ (org.). **Conselhos de escola**, formação para e pela participação. São Paulo: Cortez, 2005.

ARAÚJO, Ulisses F. **Assembléia escolar: um caminho para a resolução de conflitos**. São Paulo: Moderna, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Educação. n. 51. v. 18. São Paulo. fev. 2003.

ARRUDA, Ângela. **Teoria das representações sociais e teorias de gênero**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000300007&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em: 01 ago. 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica**. In: Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BAHIA, Lei Nº 11.043, de 09 de maio de 2008. Dispõe sobre a finalidade, competência e composição dos Colegiados Escolares. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 10 e 11 maio 2008.

BAHIA, Lei Nº 6.981, de 25 de julho de 1996. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 25 jul. 1996.

BAHIA, Portaria Nº 9.868 de 28 de agosto de 2008. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 30 e 31 ago. 2008.

BAHIA, Secretaria da Educação. **Gerenciando a escola eficaz** – conceitos e instrumentos. Coordenação e orientação técnica Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional da SEC/BA, 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor, Salvador: Secretaria da Educação Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2004.

BAHIA, Secretaria da Educação. **O colegiado escolar fortalecendo a gestão democrática** – caderno de orientações. Salvador: Secretaria da Educação, 2008.

BAHIA, Secretaria da Educação. **Princípios e eixos da educação na Bahia**, Salvador: Secretaria da Educação, 2007.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia 1989**. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf> Acesso em: 12 abr. 2009.

BAHIA. Decreto Estadual Nº 11.175, de 18 de agosto de 2008. Dispõe sobre a implementação dos Colegiados Escolares nas Escolas Públicas de Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 19 ago. 2008.

BAHIA. Decreto Estadual Nº 6.267, de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino Público. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 11 mar. 1997.

BELLONI, Isaura (org.). **Metodologia de avaliação em políticas públicas** – uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, Coleção Questões da Nossa Época, 2007, v. 5..

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão e políticas da educação**, Rio de Janeiro: DP&A/ Anpae, 2004.

BOBBIO Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO Giafranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

_____. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A sociedade civil**. In: Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

_____. **O que é comunicação?** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOURDIEU, Pierre. **A escola conservadora**: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org). Escritos em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL, Lei Nº 9.394, 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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final. Brasília: Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, cadernos 1 a 5. Brasília: MEC/SEB, 2004.

BRENIFIER, Oscar. **Estado e sociedade**. São Paulo: Escala Educacional, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. Lua Nova **Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, 2005, n. 36.

CARVALHO, André; MARTINS, Sebastião. **Capitalismo**. Belo Horizonte: Lê, 1987.

CARVALHO, Maria Celeste da Silva; SILVA, Ana Célia Bahia. **Progestão**: como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola?, Módulo V. Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

CARVALHO. José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CERDA. Oscar Rodrigues. Entrevista a Denise Jodelet - realizada em 24 de outubro de 2002. **Relaciones invierno**. n. 93. vol. 24. Disponível em: <<http://www.jamesoncampos.com.br/images/stories/Arquivos/entrevista%20com%20jodelet.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2010.

COSTA. Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n.35, 2007.

CURY. Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Da diferença e da igualdade**. Revista da FAEEBA: Educação e contemporaneidade / Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação I, n. 1 (jan./jun.1992). v. 1. Salvador: Uneb, 1992.

DIAS, José Augusto. **Gestão da escola**. Disponível em: <<http://www.brazcubas.br/professores>>. Acesso em: 18 jan. 2007.

DOURADO; Luis Fernandes; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Progestão**: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?, Módulo II. Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 51. v. 18. fev. 2003.

FLORCZAK, Rosângela. Comunicação e complexidade na gestão educacional. In **Revista Gestão em Rede**, Brasília, n.98, 2009.

FONSECA, Antonio Ângelo M. da. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após o processo de descentralização**. Feira de Santana: Gráfica da Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.

FREIRE. Paulo. **Pedagogia da autonomia, saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Coleção Leitura.

FREITAS. Kátia Siqueira de. **Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1091/992>>. Acesso em: 27 mai. 2008.

_____ ; SOUSA, José Vieira de. **Progestão: como articular a gestão pedagógica da escola com as políticas públicas da educação para a melhoria do desempenho escolar?**, Módulo X. Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2009.

GUTIERREZ, Gustavo Luis. **Por que é tão difícil participar? O exercício da participação no campo educacional**. São Paulo: Paulus, 2004.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas: Papirus, 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. revista e ampliada. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA NETO, Pedro Antonio. **A participação**. 4. ed. São Paulo: Editora do Brasil, s/d, Série Visão de Mundo.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Maria Carmem Bezerra. **A qualidade em educação infantil nas representações sociais de professores de escolas da primeira infância**. Disponível em: <http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais_XVENABRAPSO/152.%20a%20qualidade%20em%20educa%C7%C3o%20infantil%20nas%20representa%C7%D5es%20sociais%20de%20professores%20de%20escolas%20da%20primeira%20inf%C2nci.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.

LÜCK, Heloisa. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Rio de Janeiro: Vozes, 2006. Série Cadernos de Gestão.

_____ et AL. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Gestão participativa na escola**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006. v. 3.

_____. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores**. In Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. n. 1. v. 1, Brasília, Nov. 2000.

LUZ, Ana Maria de Carvalho (Org.). **Gestão educacional e qualidade social da educação**. Salvador, BA: ISP/Ufba, 2007.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros (Org.). **Progestão**: construindo saberes e práticas de gestão na escola pública. Brasília-DF: Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2006.

MAIA, Graziela Zambão Abdian. Administração da educação ou gestão da educação? **Revista Gestão em Rede**, Brasília-DF n. 91. Consed, mar. 2009.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2010.

MARTINS, Ângela Maria. **A descentralização como eixo das reformas do ensino:** uma discussão da literatura. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000400003&script=sci_arttext Acesso em: 19 fev. 2009.

MICHAELIS. **Dicionário escolar da Língua Portuguesa**, 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa social:** teoria, métodos e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MONTELLATO, Andréa Rodrigues Dias; CABRINI, Conceição A.; CATELLI JUNIOR, Roberto. **História temática:** o mundo dos cidadãos, 8ª série, São Paulo: Scipione, 2002.

MUTIM, Avelar Luiz Bastos. **Gestão escolar participativa:** sonho e realidade. Salvador: 2000.

OLIVEIRA, Márcio S. B. S. de. Representações sociais e sociedades: a contribuição de Serge Moscovici. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 55. v. 19. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a14v1955.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica:** projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAULA JUNIOR, Franklin de. **O futuro da democracia:** as regras do jogo. Disponível em: <<http://www.funrei.br/revistas/filosofia>>. Acesso em: 23 set. 2007.

PENIN, Sonia Teresinha de Sousa; VIEIRA, Sofia Lerche. **Progestão:** como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?, Módulo I. Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

REIS, Elisa P. **Política e políticas públicas na transição democrática**. In: Anais do Seminário Internacional sobre o Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2005.

_____. **A república**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Nova Cultural. s/d. Coleção Primeiros Passos.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SALES, Elaine Cristina Marçal. A cultura escolar na construção da gestão democrática: análise de uma escola de ensino fundamental e médio. **Revista Gestão em Ação** / Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Ufba; ISP/Ufba, n. 1. v. 1. Salvador, 1998.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. O futuro da democracia. In: **Revista Visão**, agosto/2006, Portugal.

_____. **A reinvenção solidária e participativa do estado**. Palestra proferida no Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais, 2005.

_____ (Org.). Democratização da democracia e pacto social. **Governo e sociedade civil: em debate sobre espaços públicos democráticos**. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB trajetória - limites e perspectivas**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SÊGA, Rafael Augustus. **O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici**. Revista Anos 90, Porto Alegre, n. 13, jul. 2000.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006, tese (Doutorado em Educação: história, política e sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, Radriane de Oliveira (Org.). **Participação e controle social**. Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES, Vera da Silva (org.). **Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual**. In: Direitos sociais afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TOBAR, Federico (org.). **O conceito de descentralização: usos e abusos**. Planejamento e políticas públicas, 1991. Disponível em: <federicotobar.com.ar>. Acesso em: 19 fev. 2009.

VALLE, Lílian do. Bases antropológicas da cidadania brasileira: sobre escola pública e cidadania na Primeira República. **Revista Brasileira de Educação**. Jan – abr. 2002.

VASCONCELOS, Maria Lúcia Marcondes Carvalho; BRITO, Regina Helena Pires de. **Conceitos de educação em Paulo Freire**. 3. ed. Petrópolis: Vozes. São Paulo: Mack Pesquisa – Fundo Mackenzie de Pesquisa, 2009.

VELERIEN, Jean; DIAS, José Augusto. **A Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento**. São Paulo: Cortez/Unesco/MEC, 1992.

VICENTINO, Cláudio. **História integrada: o século XX – Brasil geral, 8ª série**, São Paulo: Scipione, 2000.

WIKIPÉDIA. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%A1gina_principal>. Acesso em: 23 mar. 2009.

ZANETTI, Maria Aparecida. **Política educacional e LDB: algumas reflexões**. Disponível em: < <http://www.ifil.org/Biblioteca/zanetti.htm>>. Acesso em: 04 set. 2008.