



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CLEUZA REGINA BALAN TABORDA**

**CONSELHO ESCOLAR COMO UNIDADE EXECUTORA:**  
limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática

**CUIABÁ**  
**2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**CLEUZA REGINA BALAN TABORDA**

**CONSELHO ESCOLAR COMO UNIDADE EXECUTORA:**  
limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática

**CUIABÁ**  
**2009**

**CLEUZA REGINA BALAN TABORDA**

**CONSELHO ESCOLAR COMO UNIDADE EXECUTORA:**  
limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Educação (Área de Concentração: Educação, Cultura e Sociedade; Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais, Política e Educação Popular), sob a orientação da Professora Doutora Artemis Torres.

**CUIABÁ**  
**2009**

T112c

TABORDA, Cleuza Regina Balan.

Conselho escolar como unidade executora: limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática. / Cleuza Regina Balan Taborda – Cuiabá (MT): A Autora, 2009.

197 f.

Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso. Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Artemis Augusta Torres.

Inclui bibliografia.

1. Conselho escolar. 2. Gestão democrática. 3. Unidade executora.
4. Administração escolar. I. Título.

CDU: 37.014



Universidade  
Federal de  
Mato Grosso

## Programa de Pós-Graduação em Educação

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA UFMT

**CLEUZA REGINA BALAN TABORDA**



---

**Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça**

Examinador Externo (UNB)



---

**Prof. Dr. Aumeri Carlos Bampi**

Examinador Externo (UNEMAT)



---

**Profa. Dra. Lindalva Maria Novaes Garske**

Examinadora Interna (UFMT)



---

**Profa. Dra. Artemis Augusta Mota Torres**

Orientadora (UFMT)

Cuiabá, 06 de fevereiro de 2009.

Este estudo é dedicado a todos os profissionais da área de Educação que acreditam e lutam pelo processo de construção da gestão democrática e da autonomia escolar como requisitos básicos para uma educação que promova a emancipação do educando e a politização da sociedade.

Aos meus pais, Santos e Bárbara, pelo exemplo de vida e perseverança.

Ao meu marido Nelson Cezar e aos meus filhos, Rodrigo e Thalita, por compreenderem a minha ausência em suas vidas durante este período.

À Professora Doutora Artemis Torres, por ter acreditado em mim; me orientado, incentivado e confiado em meu trabalho.

Obrigada!



## **AGRADECIMENTOS**

- A Deus, fonte de sabedoria e graça, por ter me possibilitado superar os obstáculos e seguir em frente no desenvolvimento desta pesquisa.
- Aos meus familiares, pelo apoio e incentivo durante esta trajetória, sem o qual não seria possível a conclusão deste trabalho.
- Ao grande amigo e incentivador Marion Machado Cunha, por ter acreditado em mim e pelo seu exemplo de educador e pesquisador.
- Ao Professor Almir Arantes, que me apresentou os caminhos da pesquisa, ainda no meu curso de graduação.
- À coordenação do Campus Universitário de Sinop, por ter oportunizado minha participação no curso de especialização em gestão escolar, o que possibilitou a reflexão sobre o objeto desta pesquisa.
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMT, pela valiosa colaboração no processo de construção e reconstrução do conhecimento.
- A todos os sujeitos que colaboraram com este estudo.
- Aos amigos e amigas que conquistei nesta trajetória do mestrado.
- À amiga Ângela Rita, que traçou comigo o ingresso e o percurso da vida acadêmica. Companheira de todos os momentos.
- Enfim, a todos os amigos e amigas, que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.
- A todos vocês, que torceram e torcem pelo meu sucesso, meus sinceros agradecimentos.

**MUITO OBRIGADA!!!!**

## RESUMO

O objeto dessa pesquisa foi o processo de implantação dos Conselhos Escolares como Unidades Executoras (UEX) e sua influência no processo de construção da gestão democrática das escolas municipais de Juara (MT). A abordagem metodológica qualitativa possibilitou compreender os fatores condicionantes do processo e analisar a política de implantação, constituição e funcionamento dos Conselhos Escolares em três escolas municipais piloto. Os sujeitos da pesquisa são professores, servidores e pais de alunos que acompanharam o processo de criação destes conselhos ou que os compõem. Foi selecionado um professor fundador, o diretor atual de cada escola, um servidor, o presidente do conselho fiscal, um conselheiro do segmento de pais de cada escola pesquisada. Incluíram-se também o delegado regional do SINTEP, o atual secretário municipal de educação e duas coordenadoras pedagógicas que atuam no órgão central e que acompanharam o processo de implantação dos conselhos. Foi feita análise documental, observação e entrevista semi-estruturada. A análise documental incluiu consulta às legislações da criação das unidades executoras e às atas de reuniões dos conselhos escolares realizadas entre 1997 e 2007. Os dados coletados pelas entrevistas semi-estruturadas apontam as expectativas, angústias e frustrações dos sujeitos pesquisados acerca da implantação e funcionamento dos Conselhos Escolares. A existência do Conselho Escolar, nos moldes implantados, não constitui conquista da comunidade escolar que se organiza para o exercício da democracia, mas cumprimento de determinação legal que buscou padronizar o funcionamento dos órgãos deliberativos para que as escolas estivessem aptas a receber e gerenciar os recursos repassados. Sua função limita-se às atividades técnico-procedimentais. A principal conclusão é a de que a implantação destes conselhos não provocou mudanças estruturais na cultura escolar quanto aos processos de deliberação coletiva.

**Palavras-chave:** Conselho escolar. Gestão democrática. Unidade executora. Administração escolar.

## ABSTRACT

The object of this research was the process of implementation of School Councils as Executing Units (UEX - entities of private law) and its influence on the building process of the democratic management of public schools in Juara (MT). The qualitative approach allowed to understand the determinant factors of the process and to analyze the establishment, formation and operation political of school councils in three pilot municipal schools. The research subjects are teachers, servers and parents of students who followed the process of these councils formation or who are components of them. It was selected a founder teacher, the current principal of each school, a server, the president of the supervisory council, an adviser to the segment of the parents of each school researched. It also included the regional delegate of Sintep, the current municipal education secretary and two pedagogical coordinators who work in a central office and followed the councils of implementation process. It was done a document analysis , an observation and a semi-structured interview. The documental analysis included consultation to the laws of the executing units creation and the minutes of school councils meetings realized between 1997 and 2007. The data collected by semi-structured interviews point expectations, fears and frustrations of the researched subjects about the implementation and operation of school councils. The existence of the School Councils, along the lines established, does not build a conquest of the school community that is organized for the exercise of democracy, but it is only the accomplishment legal determination that wanted to standardize the operation of deliberative organization which aims were to make schools be able to receive and manage the passed resources. Its function is limited to technical and procedural activities. The main conclusion is that the implementation of these councils did not cause structural changes in school culture on the processes of collective deliberation.

**Keywords:** School councils. Democratic management. Executing unit. School administration.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre Conselho Escolar e Unidade Executora. ....	43
Quadro 2 – Prefeitos eleitos em Juara-MT no período de 1982 a 1998.....	98
Quadro 3 – Secretários municipais de Educação de Juara-MT.....	99
Quadro 4 – Caracterização dos Sujeitos Entrevistados. ....	109
Quadro 5 – Dados referentes à criação e funcionamento dos conselhos escolares junto à Rede Municipal de Ensino de Juara-MT no período de 1997 a 2007. ....	117
Quadro 6 – Principais assuntos deliberados nas reuniões dos conselhos escolares. ....	119

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino de Juara-MT. ....	99
Tabela 2 – Faixa etária dos sujeitos entrevistados.....	109
Tabela 3 – Situação funcional dos sujeitos entrevistados.....	110
Tabela 4 – Tempo de atuação, dos sujeitos entrevistados, na Rede Municipal de Ensino.....	110
Tabela 5 – Formação acadêmica dos entrevistados.....	111
Tabela 6 – Atuação no Conselho Escolar.....	111
Tabela 7 – Tempo de atuação no Conselho.....	111
Tabela 8 – Valor/Ano repassado pelo FNDE aos Conselhos Escolares.....	162
Gráfico 1 – Condicionantes das mudanças, concernentes ao processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT.....	104

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada com os sujeitos da Escola.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada com agentes do Órgão Central.

## **LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CE – Conselho Escolar

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MT – Mato Grosso

NEAD – Núcleo de Educação Aberta e a Distância

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PC – Partido Comunista

PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIQD – Programa Interinstitucional de Qualificação Docente

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio

PNE – Plano Nacional de Educação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDUC – Secretaria de Estado de Educação

SEF – Secretária de Educação Fundamental

SINTEP – Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público do Mato Grosso

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SMECD – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto

UEx – Unidade Executora

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais

UNEMAT – Universidade Estadual de Mato Grosso



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 DIMENSÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA.....	25
1.1 Configuração do problema e objeto da pesquisa.....	29
1.2 Caminhos percorridos no desenvolvimento da pesquisa.....	51
2 GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS REFORMAS EDUCACIONAIS.....	60
2.1 Construção de novas perspectivas na gestão escolar.....	61
2.2 Administração ou gestão escolar.....	71
2.3 Conselhos e sua importância no contexto educacional.....	80
2.4 Democratização da gestão escolar em Mato Grosso.....	90
3 CAMPO DA PESQUISA E DIMENSÕES DO CONSELHO ESCOLAR.....	96
3.1 Campo da pesquisa.....	97
3.2 Caracterização das escolas pesquisadas.....	105
3.2.1 Escola Municipal Presidente Costa e Silva.....	105
3.2.2 Escola Municipal Maria Pirovani Riva.....	106
3.2.3 Escola Agrícola Municipal Artur Pinotti.....	108
3.3 Perfil dos entrevistados.....	109
3.4 Dimensão, finalidade e dinâmica do Conselho Escolar.....	112
4 CONSELHO ESCOLAR COMO UNIDADE EXECUTORA.....	126
4.1 Implantação, constituição e dinâmica do Conselho Escolar: diferentes olhares.....	128
4.1.1 Implicações na organização e funcionamento das escolas.....	137
4.1.2 Aspectos priorizados pelo Conselho Escolar.....	146
4.1.3 Apontamentos para melhoria na atuação do Conselho Escolar.....	148
4.1.4 Dinâmica de comunicação dos conselheiros.....	158
4.2 Gestão financeira e os conselhos escolares.....	160
4.2.1 Autonomia do Conselho Escolar.....	167
4.3 Gestão democrática: um processo a ser conquistado.....	170
CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....	180
condicionantes que facilitam ou dificultam o processo de construção da gestão democrática.....	180
REFERÊNCIAS.....	188
APÊNDICES.....	193
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada com os sujeitos da Escola ...	194
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada com agentes do Órgão Central.....	197

## INTRODUÇÃO

A necessidade de desenvolver um estudo que abordasse o processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT tem suas raízes em minha história profissional, especialmente a partir de 1991, quando de meu ingresso no Sistema Municipal de Ensino desta cidade, em que passei a compor a equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto – SMECD. Naquela ocasião, vivenciei a experiência de uma gestão bastante centralizadora e burocrática, em que as decisões eram deliberadas em gabinete e repassadas às escolas, seguindo uma ordem hierárquica estabelecida.

Havia entre a equipe pedagógica certa angústia diante das inúmeras dificuldades enfrentadas e o desejo de encontrar saídas e soluções possíveis para os problemas vivenciados no dia-a-dia. O curso de Magistério, no qual me formei, inclinado a um caráter tecnicista, não dera o suporte teórico-metodológico necessário para compreender e dar respostas às dificuldades enfrentadas.

No ano de 1998, ingressei no curso de Licenciatura Plena em Pedagogia, que oferecia as seguintes habilitações: Magistério das Matérias Pedagógicas da Formação do Professor e Séries Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil. Esse curso foi oferecido pela Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, Campus Universitário de Sinop, por meio do Programa Interinstitucional de Qualificação Docente (PIQD). O conjunto de componentes curriculares possibilitou momentos de descoberta, reflexões e de mudanças na forma de ver o mundo e oportunizou aos cursistas a elaboração de uma visão mais complexa do processo educativo, proporcionando um olhar mais crítico sobre a realidade vivenciada.

As reflexões e interpelações dos conhecimentos construídos no decorrer da minha vida acadêmica e o contato com a realidade educacional do município de Juara provocaram várias inquietações acerca do atendimento educacional, da gestão escolar e das políticas públicas de educação. Isto ocasionou uma postura de resistência e de busca para a superação dos casos antagônicos percebidos e vivenciados. Motivo que, provavelmente, tenha possibilitado, em 2003, a minha cedência ao Núcleo Pedagógico da UNEMAT (com ônus para o órgão de origem), para auxiliar o Coordenador Pedagógico – professor do Campus Universitário de Sinop – nas atividades pedagógicas e administrativas. Vivenciei esta situação funcional até o início de 2005, período em que

fui aprovada em um processo seletivo para contratação de professores para atuar no curso de Pedagogia do *Campus* Universitário dessa Instituição, razão pela qual pedi afastamento da Rede Municipal de Ensino. Neste mesmo ano, concorri ao cargo de coordenadora do referido *Campus* e fui eleita para um mandato de quatro anos. Em 2006, fui aprovada no concurso público para docente do ensino superior nessa mesma Universidade, tomando posse em abril de 2008.

Quando ingressei na Rede Municipal de Ensino, ela era constituída pela Secretaria Municipal de Educação, por duas escolas urbanas, 95 escolas rurais e as divisões de cultura e desporto. As escolas municipais eram ligadas diretamente ao órgão central, nenhuma contava com direção ou qualquer tipo de órgão colegiado. As decisões tanto pedagógicas quanto administrativas eram deliberadas pelo órgão central. A formação dos professores também era bastante limitada, uma vez que a maioria dos docentes dessa esfera de ensino não possuía a formação mínima exigida, ou seja, o magistério em nível de ensino médio. A carência de profissionais com formação necessária e a forte presença de uma administração burocrática e centralizadora configuraram-se como fatores condicionantes para o retardamento do processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara.

Em meados da década de 1990, a economia agrícola desse município, que até então era constituída pela agricultura, mediante o cultivo do café, o plantio de arroz e de milho, voltou-se para a pecuária. Com a expansão dessa atividade e o decréscimo do plantio agrícola, ocorreu o êxodo rural, provocando uma diminuição significativa no número de alunos da zona rural e ampliação da demanda no perímetro urbano.

Diante dessa situação, as ações da administração municipal e do órgão central se voltaram para o processo de centralização<sup>1</sup> de escolas rurais e ampliação da oferta de vagas no perímetro urbano. Nesse período, o Governo Federal promoveu a implantação de programas de créditos para que os municípios pudessem adquirir veículos automotores para o transporte escolar. A administração municipal juarense passou, então, a investir na formação de uma frota de veículos para atender as escolas centralizadas e também, as urbanas.

Com a centralização das unidades escolares, surgiu a necessidade de criação da coordenação pedagógica. Este cargo, inicialmente, passou a ser ocupado por pessoas indicadas pela administração municipal. Posteriormente, por um professor indicado pela

---

<sup>1</sup> Processo que se constituía na nucleação de várias escolas rurais multisseriadas em uma única escola seriada nos distritos e ou comunidades rurais.

equipe da escola. Somente no ano de 2002, os estabelecimentos de ensino municipais que contavam com mais de oito turmas de alunos puderam realizar o processo eleitoral para sua direção, com a participação de toda a comunidade escolar.

No ano de 1997, embaladas pelas reformas educativas, propostas pelas políticas neoliberais, as escolas municipais, que até então não contavam com nenhum tipo de órgão colegiado, foram incentivadas pelo órgão central a criar suas Unidades Executoras – UEx, ou seja, uma sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, denominada por tais estabelecimentos de ensino como Conselho Escolar.

Nesse período, fui designada pela Secretária Municipal de Educação para acompanhar as escolas no processo de criação de suas Unidades Executoras. Essa realização constituía exigência do Ministério de Educação e Desporto – MEC, para que as escolas, com número igual ou superior a duzentos alunos, pudessem receber os recursos provenientes do FNDE, por meio do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, transformado posteriormente, no Programa Dinheiro Direto na Escola. No período de 1997 a 1998, houve uma verdadeira corrida das escolas municipais para a constituição dos seus conselhos, sob pena de ficarem sem o repasse destes recursos. Para incentivar as escolas a formar suas Unidades Executoras, o MEC desenvolveu ampla campanha publicitária explicitando as vantagens da sua criação.

As orientações do MEC no concernente à fundação das UEx apontavam para a promoção de maior autonomia para a escola, com a incorporação dos diferentes segmentos no recebimento, gerenciamento e geração de recursos da e para a escola, proporcionando mais agilidade e maior efetividade na resolução dos seus problemas. As propagandas explicitavam que a criação das Unidades Executoras voltava-se para o fortalecimento da gestão democrática, contribuindo para a mobilização e motivação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão tão importante para o fortalecimento da escola e da melhoria do ensino. Uma análise mais acurada demonstra que esta ação buscava, na realidade, instituir certa padronização dos órgãos colegiados<sup>2</sup>.

No ano de 2006, realizei uma pesquisa empírica como requisito para a obtenção do título de especialista em gestão democrática, curso oferecido pela

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=269>>. Acesso em: 4 ago. 2008.

UNEMAT. A pesquisa tinha por finalidade analisar as ações de constituição do processo de construção da gestão escolar em uma das escolas municipais de Juara. Constatei que os professores e servidores da escola, ao destacarem os mecanismos e práticas que organizam a vivência da gestão democrática no interior da escola, apontaram para a realização de eleição para a escolha do dirigente escolar, sem mencionar a existência do Conselho Escolar.

O fato de a escola contar com um Conselho constituído e, mesmo assim, este não ter sido apontado como mecanismo coletivo de construção da gestão democrática, me inquietou e motivou a verificar a sua dinâmica de funcionamento. Na realidade este havia sido criado com a função de unidade executora e mantinha uma atuação voltada para os estritos limites de órgão executor. As observações realizadas apontaram para uma atuação bastante limitada deste Conselho, em relação aos aspectos pedagógicos e administrativos. Sua atuação encontrava-se diretamente ligada à gestão executora dos recursos do PDDE repassados à escola.

Ainda que, a partir de 2003, já no primeiro Governo Lula, grande parte da política educacional tenha sido reorientada, tendo como eixo norteador a gestão democrática, com a adoção de um conjunto de programas, planos, ações e projetos voltados para os sistemas municipais e estaduais, e entre eles destaca-se o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, visando contribuir com o processo de democratização da escola, a realidade observada denuncia que as diretrizes formuladas pelo Governo Federal, em relação a este último, não foram implementadas pelo Sistema Municipal de Ensino de Juara-MT.

As características dos mecanismos democráticos instalados nas escolas municipais de Juara, bem assim, o seu modo de funcionamento, parecem mostrar a existência de um modelo de gestão educacional que as investigações desenvolvidas nos grandes centros como Cuiabá e Rondonópolis ainda não acessaram.

Assim, ao ingressar no curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, no ano de 2007, surgiu a oportunidade de desenvolver uma pesquisa voltada para a compreensão do processo de constituição/operacionalização dos Conselhos Escolares, como Unidades Executoras – UEx, entidades de direito privado, para a organização escolar, analisando os condicionantes que facilitam ou dificultam o processo de construção da gestão democrática. A pergunta que orientou a realização desta pesquisa se volta para a questão: é possível que o conselho escolar, criado sob a lógica de unidade executora, possa se constituir em espaço democrático capaz de

favorecer a distribuição de poder no interior da escola e promover a participação política e social dos seus conselheiros?

Alicerçada no desejo de encontrar respostas para essa indagação, desenvolvi uma pesquisa qualitativa, adotando como procedimentos metodológicos a análise documental, a observação e a entrevista semi-estruturada. Estes procedimentos possibilitaram compreender o processo de implantação, a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Escolares, a participação política e social dos diferentes atores no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, um dos objetos de análise foram as dinâmicas de comunicação estabelecidas entre os conselheiros e os segmentos que representam, em três escolas da Rede Municipal de Ensino de Juara, as quais foram as primeiras a ter seus Conselhos constituídos.

A análise das atas de reuniões do Conselho Escolar (referentes ao período de 1997 a 2007), das três escolas selecionadas para este estudo, possibilitou verificar os principais assuntos abordados; periodicidade das reuniões, participação dos conselheiros nos processos decisórios e se estes deliberam sobre questões relacionadas à dimensão pedagógica. As entrevistas semi-estruturadas constituíram momentos significativos na operacionalização da pesquisa. Foram momentos em que os sujeitos entrevistados puderam explicitar suas angústias, frustrações e expectativas em relação à implantação e sistemática de funcionamento dos conselhos escolares nascidos sob a lógica de unidades executoras.

Neste trabalho, apresento os resultados desta pesquisa, que teve como temática o processo de criação/implantação do Conselho Escolar como Unidade Executora – UEx, na tentativa de compreender as implicações da ação resultante das reformas educacionais propostas pela política neoliberal, no processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT.

No primeiro capítulo, aponto os indicativos metodológicos e teóricos que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, abordando o seu objeto, a configuração do problema e os caminhos metodológicos percorridos. Com a finalidade de focalizar a estrutura organizacional e gestonária da escola pública, e o modo como vem se configurando o processo de democratização das relações sociais em seu interior, faço aproximações teóricas e metodológicas pautadas nos pressupostos apontados por Libanêo (2007), Dagnino (2004), Demo (2001), Torres (2006), Gentili (1996), Peroni (2007), Mendonça (2000), Najjar (2006), entre outros, que mencionam a existência de dois projetos divergentes e até antagônicos de construção da gestão democrática. Um

destes projetos é fruto da luta dos movimentos sociais; o projeto popular de democratização, e volta-se para a ampliação da cidadania com o aprofundamento da democracia. Do outro lado, temos o projeto neoliberal, que estabelece uma democracia outorgada com objetivos voltados aos interesses do capital.

Nesse sentido faço breves considerações, no segundo capítulo, sobre a construção de novas perspectivas na administração escolar, revendo os conceitos dos termos administração e gestão escolar. Apresento um breve histórico do surgimento dos Conselhos Escolares no Brasil, na década de 1980, e sua importância no contexto educacional. Faço também algumas considerações sobre o processo de democratização da gestão escolar no Estado do Mato Grosso.

Nos dois capítulos seguintes, apresento a organização dos elementos obtidos mediante análise e sistematização dos dados resultantes da análise documental, da pesquisa de campo e das entrevistas. No terceiro capítulo, situo o leitor no contexto da pesquisa, abordando elementos voltados para a compreensão das escolas e seus conselhos, no marco histórico-geográfico, econômico, político e educacional de Juara, incluindo a caracterização das três escolas pesquisadas e os perfis dos sujeitos entrevistados. Analiso ainda a dimensão, finalidade e dinâmica de funcionamento dos Conselhos Escolares. No quarto capítulo, examino as concepções, expectativas e angústias dos sujeitos entrevistados, em relação ao processo de implantação dos Conselhos Escolares como unidades executoras; a constituição e dinâmica de funcionamento do conselho escolar, sua gestão financeira e a percepção dos sujeitos entrevistados sobre o processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino.

Nas considerações finais, retomo e sintetizo as análises teóricas apresentadas nos capítulos anteriores e as considerações resultantes do desenvolvimento deste estudo. A principal conclusão é a de que a implantação e funcionamento dos Conselhos Escolares nas escolas municipais não provocaram mudanças estruturais na cultura escolar, no que diz respeito à participação político-social dos atores envolvidos nos processos de tomadas de decisão.

A implantação destes conselhos não constitui uma conquista da comunidade escolar, como ocorreu em outros municípios mencionados em linhas atrás, bem como na Rede Estadual de Ensino, que já tinha seus conselhos constituídos em um contexto distinto, no qual se estimulava a participação da comunidade escolar nos processos deliberativos da escola. Nas escolas pesquisadas, o conselho surge justamente quando o

Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental propõe nova atribuição aos Conselhos Escolares existentes. Ou seja, a de gestão financeira dos recursos transferidos para as escolas, dando-lhes uma distinta identidade. Os Conselhos Escolares, nas escolas pesquisadas, emergiram a partir da necessidade de essas instituições escolares estarem habilitadas para receber os recursos provenientes do FNDE.

A criação desses conselhos não nasceu da necessidade da comunidade escolar de se organizar para o exercício democrático. Mas sim, de uma determinação legal que buscava padronizar o funcionamento dos órgãos deliberativos das escolas para que pudessem gerir os recursos repassados pelos órgãos públicos, bem como, de recursos arrecadados de outras fontes. O modelo de conselho instituído pela política neoliberal voltava-se para os princípios da eficiência e qualidade da educação, com ênfase maior nas atividades técnico-procedimentais, sem levar em conta a dimensão pedagógica e deliberativa do Conselho Escolar. De acordo com Torres (2006), a existência dos Conselhos Escolares nos moldes apontados acaba não provocando mudanças estruturais na cultura escolar, no que diz respeito aos processos de deliberação coletiva.

Com o desenvolvimento desta pesquisa, pode-se perceber que, embora os conselhos em Juara tenham sido criados há mais de dez anos, a comunidade escolar ainda não se deu conta do importante papel mobilizador que este órgão pode desempenhar no processo de construção da gestão democrática. Não existe por parte da SMEC, o incentivo para que estes conselhos se tornem órgãos deliberativos, uma vez que na estrutura organizacional das escolas, presente nos respectivos regimentos escolares, os mesmos não são mencionados. A gestão escolar fica a cargo somente da direção escolar.

No Governo Lula, a expressão “gestão democrática” foi retomada, passando a incorporar a lógica normativa do papel exercido pelo MEC, em sua relação com os entes federados, compondo um conjunto de programas, projetos e ações voltados para ampliação da participação das comunidades escolares na dinâmica de funcionamento das escolas. No entanto, essa relação exige o regime de colaboração. Este, por sua vez tem se constituído em uma relação difícil e bastante complexa que precisa ainda ser efetivada, pois, a construção da gestão democrática implica reorganização dos diferentes sistemas de ensino na concretização de uma política educacional que promova a interação orgânica dos mecanismos democratizadores. Os dados coletados na pesquisa demonstram que o Sistema Municipal de Ensino da cidade não se integrou ao Programa



de Fortalecimento dos Conselhos Escolares implantado pelo MEC, desde 2003, e a lei que estabelece a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino somente foi elaborada e aprovada em dezembro de 2007.

## **1 DIMENSÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

No transcurso da década de 1980, o país vivenciou um período de efervescência democrática com o fim da ditadura militar e a abertura política. Surgiu, então, um período de mudanças e rupturas, em que os movimentos sociais da educação e outros movimentos civis organizados, travaram uma luta pela garantia de direitos constitucionais voltados para a participação da sociedade na gestão pública e, uma das bandeiras de luta dos movimentos sociais da educação foi a garantia da gestão democrática do ensino. A luta pela gestão democrática representava a defesa do amplo direito da população usuária da escola de participar na definição das políticas públicas de educação, bem assim, promover a formação de cidadãos críticos e atuantes na construção de uma sociedade participativa e igualitária.

No embate de forças entre o Fórum Nacional de Escola Pública e os representantes da iniciativa privada, acabaram prevalecendo as forças hegemônicas<sup>3</sup> e, a gestão democrática voltou-se somente para as escolas públicas. A redação final do Artigo 206, Inciso VI, da Constituição Federal de 1988 estabelece que o ensino público seja ministrado com base no princípio de gestão democrática, na forma da lei.

O termo na “forma da lei” transfere a responsabilidade da regulamentação da gestão democrática para leis específicas a serem aprovadas posteriormente. Esta situação gerou certas expectativas em relação à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estaria regulamentando este princípio. Contudo, nesta lei, o princípio de gestão democrática é apresentado de forma genérica e vaga.

A regulamentação desse princípio ficou a cargo dos estados e municípios, que deveriam, por meio de legislações próprias, normatizar a gestão democrática, levando em conta as especificidades locais e regionais. Isso representou ritmos diferenciados na implementação de legislações que regulamentassem a gestão democrática, uma vez que a elaboração e implantação desse princípio, em nível local, ficaram à mercê da vontade política de grupos partidários no poder. Com isto, a esfera municipal foi a que sofreu

---

<sup>3</sup> A hegemonia de acordo com Gramsci (2001) se caracteriza em uma síntese entre dominação e direção, sendo que a dominação está ligada à força e a direção à força ideológica, resultante do consentimento. A supremacia de um grupo sobre o outro não se dá somente no terreno da força, mas também mediante adoção, por parte do grupo subalterno, dos valores defendidos pelo grupo hegemônico.

maiores prejuízos, visto que o patrimonialismo encontra-se ainda muito exacerbado nesta esfera administrativa.

Nos anos 90, ocorreram várias reformas educacionais norteadas pela doutrina neoliberal. Essas reformas foram orientadas por organismos internacionais que defendiam novas formas de gerenciamento. Neste contexto, o elemento regulador da vida social passa a ser as relações de mercado. As ações desenvolvidas pela política neoliberal pautam-se na desobrigação do Estado com as políticas sociais.

No processo de reestruturação capitalista, a gestão escolar passa a ser apontada como o elemento capaz de provocar as mudanças no interior da escola. Neste processo, vários termos defendidos pelos grupos progressistas e incorporados nas lutas dos movimentos populares pela democratização do país foram apropriados pela política neoliberal e completamente esvaziados do seu sentido epistemológico. O termo gestão democrática, por exemplo, foi apropriado e ressignificado pelos idealizadores das políticas neoliberais, com um total esvaziamento do seu conteúdo político e social. A defesa de novas formas de gerenciamento pautadas na descentralização e autonomia tem como meta a qualidade total. A “gestão democrática” passa a ser compreendida a partir dos padrões de eficiência e eficácia, típicos de uma sociedade regulada pelo mercado. Com essa política, o Estado transfere para a escola e para a comunidade local a responsabilidade pelos rumos da escola.

A participação passa a ser apontada como elemento necessário para que ocorra a gestão democrática no interior da escola. Porém, as estratégias empregadas pela política neoliberal, ao estimular a participação da comunidade externa na gestão da escola, não estão embasadas em princípios democráticos e sim, em razões econômicas (SOUZA, 2001 p. 68), visando minimizar as responsabilidades do Estado com as políticas sociais. Apesar das “garantias” expressas na lei, o que se tem percebido é que, nos moldes colocados, a participação da comunidade na gestão da escola, é uma estratégia que visa responsabilizar a sociedade pelas funções que são de encargo do Estado.

As reformas ocorridas no âmbito educacional, mais especificamente na década de 1990, voltaram-se para o interesse de mercado e traduziram a busca incessante pela minimização de gastos e a maximização de lucros, reproduzindo na escola, modelos de administração utilizados em empresas, sem levar em conta que a escola não lida com produtos mercadológicos e sim, com seres humanos. A escola passou a ser compreendida como uma empresa que deve conseguir, por meio dos esforços coletivos,

superar as dificuldades e promover uma educação que atenda às exigências do mercado, utilizando para isto o mínimo de recurso.

As reformas ocorridas, nos últimos vinte anos, demonstram a existência de dois projetos distintos de construção da gestão democrática. Um é resultante das lutas dos movimentos sociais pela democratização do país, que se volta para a construção da cultura democrática, nascida da necessidade da sociedade civil de participar na elaboração de políticas públicas. Na perspectiva deste projeto, a gestão democrática é um processo que deve ser construído coletivamente no dia-a-dia. O outro projeto é resultante das ações da política neoliberal e volta-se para a minimização do papel do Estado em relação às políticas sociais, entre elas, a educação. Neste projeto, o termo gestão democrática é apropriado e ressignificado, perdendo o seu conteúdo político e social. Embora os dois projetos requeiram uma sociedade ativa e participativa, o objetivo dessa participação é diferente e até antagônico no interior de cada projeto.

Assim, com o objetivo de compreender as implicações decorrentes da constituição/operacionalização dos Conselhos Escolares como unidades executoras, no processo de construção da gestão democrática nas escolas municipais de Juara, recorro a Marx (1983), ao ponderar que, para desenvolver um estudo, o “[...] melhor método será começar pelo real e pelo concreto, que são a condição prévia e efetiva”(p. 219). Marx elucida que, para estudar um problema é preciso levar em conta as relações que o abrangem. Portanto, é necessário trazê-lo à luz de uma teoria, partindo de dados empíricos que conduzam ao campo da investigação prática. De acordo com esse teórico, o concreto se constituiu como tal, a partir da síntese de múltiplas determinações. Portanto, se faz unidade a partir da diversidade. “É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e, portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação” (p.218).

A educação como prática social interativa, não linear e não sincrônica, não pode ser pensada como algo estático, desligada da sua história e dos fundamentos econômicos. A análise de Marx com relação à educação se dá a partir da sociedade de classes, considerando as circunstâncias sob as quais agem os homens e as condições políticas e econômicas herdadas do passado e que acabam determinando os interesses em jogo. Para o autor, a formação dos homens ocorre no processo de luta de classes. É neste processo que o proletariado desenvolve os fundamentos de uma nova sociedade embasada em novos valores e numa nova consciência (GALVAO, 2008).

No bojo das reformas educacionais ditadas pelos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), na década de 1990, surge o processo de descentralização de recursos para as unidades escolares, sendo criado pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretária de Educação Fundamental (SEF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Com isso, garante-se uma política de repasse de recursos suplementares, diretamente para as unidades escolares, como forma de estimular o ensino fundamental e de fortalecer a autonomia de gestão da escola. Uma das exigências para o repasse desses recursos era que as escolas públicas e entidades não governamentais instituíssem suas Unidades Executoras, entidades de direito privado.

Às escolas que já possuíam seus órgãos colegiados, a proposta era que estes órgãos passassem a atuar como Unidades Executoras. No caso das que ainda não possuíam nenhum órgão deliberativo, a exigência era para que fossem instituídas as UEx, que poderiam ser denominadas de APM, Conselhos Escolares ou outros. Nas escolas municipais de Juara, que ainda não possuíam experiências de órgãos deliberativos, tais unidades executoras foram criadas e receberam o nome de Conselho Escolar.

Diante desta situação questiono se, e como é possível, ao conselho escolar criado sobre a lógica de unidade executora constituir-se em espaço democrático capaz de favorecer a distribuição de poder no interior da escola e promover a participação política e social dos seus conselheiros?

Na tentativa de emitir resposta à questão supramencionada, busco por meio desta pesquisa, compreender as implicações decorrentes da constituição/operacionalização dos Conselhos Escolares como UEx, para a organização escolar, analisando os fatores que facilitam ou dificultam o processo de construção da gestão democrática nas escolas municipais de Juara. Assim, focalizo a estrutura organizacional e gestonária das escolas pesquisadas e o modo como vem se configurando o processo de democratização das relações sociais em seu interior.

Para compreender as implicações decorrentes dessa situação é preciso levar em conta a condição de permeabilidade da participação configurada na escola e, principalmente fora dela, compreendendo os condicionantes que facilitam ou dificultam essa participação. Para tanto, foi preciso compreender que o presente encontra-se sobrecarregado do passado e toda e qualquer ruptura com esse passado exige determinação e compreensão de que a realidade não é algo estático e determinado; ela

se constrói na possibilidade concreta do futuro. Porém, as transformações não acontecem autonomamente. Elas são frutos de ações revolucionárias intencionais que utilizam as potencialidades existentes em favor das classes populares (KONDER, 1992, p. 123). Nessa linha de pensamento:

[...] uma postura que se limite a interpretar passivamente o que está presente, diante de nós, de maneira imediata, não capacita o sujeito a distinguir de modo conseqüente os elementos que ‘amarram’ as coisas (e se opõem, tendencialmente, às mudanças mais ousadas) e os elementos que empurram as coisas para a frente, pressionando-as no sentido de engendrarem o novo. O sujeito só pode libertar das armadilhas de uma continuidade hipostasiada se assumir uma postura crítico-prática que lhes permita identificar as rupturas necessárias e ajudá-las a se concretizar. (KONDER, 1992, p 123).

Neste capítulo, apresento ao leitor o contexto teórico-metodológico da pesquisa, com a finalidade de focar as reformas educativas que deram origem à criação e implementação de unidades executoras denominadas de Conselhos Escolares. No intuito de compreender este processo, apresento, de forma sucinta, os fundamentos teóricos referentes aos temas: gestão, escola, participação, democracia, projetos conflitantes de sociedade e de educação. Neste rumo, recorro aos apontamentos de Libanêo (2007), Dagnino (2004), Demo (2001), Torres (2006), Gentili (1996), Peroni (2007), Mendonça (2000), Najjar (2006), entre outros.

## **1.1 Configuração do problema e objeto da pesquisa**

As reformas educativas dos últimos vinte anos ocorreram em sintonia com a recomposição do sistema capitalista mundial, que incentiva a reestruturação global da economia, e foram norteadas pela doutrina neoliberal. O neoliberalismo apresenta traços bem distintivos, tais como: mudança nos processos de produção, associada aos avanços científicos e tecnológicos, superioridade do livre funcionamento do mercado na regulação da economia e redução do papel do Estado (LIBÂNEO, 2007, p. 33).

Essas transformações estabeleceram novas regras nas relações de trabalho, ciência e cultura. Além disso, passaram a exigir novos conhecimentos, novas formas de agir, novas compreensões, conceitos e interpretações sobre a administração da educação

e das políticas públicas. A reorganização produtiva neoliberal tem a ciência e a tecnologia como forças produtivas do capital, e o domínio de conhecimentos e informações como forma de manutenção das forças hegemônicas. Assim, quanto maior for o domínio de conhecimento e informação de um país, maior será a quantidade e extensão do seu poder.

Na ótica neoliberal, o desenvolvimento econômico se dá por meio do desenvolvimento técnico-científico, sem levar em conta as implicações sociais e humanas. Com base na orientação economicista e tecnocrática, o neoliberalismo acaba gerando graves problemas sociais e entre eles estão o desemprego, a fome e a miséria. Esses fatores “[...] alargam o contingente de excluídos e ampliam as desigualdades entre países, classes e grupos sociais” (LIBANÊO, 2007, p 34).

Nessa perspectiva, os países industrializados, com a finalidade de garantir a hegemonia, atendem, por meio de reformas educativas, às demandas resultantes da reorganização produtiva no âmbito capitalista que, segundo Libâneo, trazem explícitas algumas tendências embasadas nos seguintes termos:

Novos tempos requerem nova qualidade educativa, implicando mudança nos currículos, na gestão educacional, na avaliação dos sistemas e na profissionalização dos professores. Com esses temas amplos, os sistemas e as políticas educacionais introduzem estratégias como descentralização, autonomia das escolas, reorganização curricular, novas formas de gestão e direção das escolas, novas tarefas e responsabilidades do professorado. (LIBÂNÊO, 2007, p. 35).

Nesse contexto, as ações desenvolvidas pela política neoliberal seguem as orientações estabelecidas pelos órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI e se voltam para a minimização das políticas sociais. As estratégias desenvolvidas favorecem o Estado, oportunizando-lhe o controle dos fins e resultados do processo educacional – por meio do sistema de avaliação –, e transferem para as famílias dos alunos e à comunidade, em que a escola está inserida, a responsabilidade pelo controle dos meios e o modo de organização, sem, contudo, oferecer-lhes condições concretas para que isto aconteça (BARROSO, 2002).

A defesa da qualidade da escola pública, bandeira de luta dos movimentos sociais<sup>4</sup> torna-se pauta dos discursos neoliberais, os quais afirmam “[...] que os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e

---

<sup>4</sup> Que defendem a educação de qualidade para todos, em uma perspectiva de aumento de recursos para a escola por parte do Estado.

produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão” (GENTILI, 1996, p. 17).

Na ótica neoliberal, a crise educacional é resultante de sua expansão acelerada, desordenada e anárquica, que não teria sido acompanhada de uma distribuição eficiente dos serviços oferecidos pelas escolas. A crise do sistema educacional é considerada uma crise de qualidade, gerada pela ineficácia e ineficiência da escola no desenvolvimento das práticas pedagógicas e na gestão administrativa, bem como do Estado em gerenciar as políticas públicas (GENTILI, 1996, p. 17-18).

Na retórica neoliberal, existem escolas, professores e materiais pedagógicos suficientes para oportunizar a escolarização de todos. Os recursos destinados à educação são suficientes, entretanto, o que falta é melhor distribuição dos mesmos. Para modificar tal situação, é preciso introduzir, na esfera pública, novas formas de gerenciamento pautadas na lógica do mercado, cuja qualidade perpassa a eficácia no emprego dos recursos financeiros destinados à escola, visando atingir o “[...] máximo resultado com o mínimo de custo” (NAJJAR, 2006, p. 161).

No cenário dessas transformações, as ações governamentais, na década de 1990, passaram a defender novas formas de gerenciamento, pautadas na redução da ação do Estado demonstrando que a descentralização<sup>5</sup> e a autonomia<sup>6</sup> estariam assegurando uma ação estatal mais eficiente, eficaz e de qualidade na prestação de serviço.

Nesse viés, a descentralização em favor da escola pública se dá na dimensão financeira, por meio da transferência de recursos diretamente à escola. A precariedade de recursos repassados às instituições de ensino força um gerenciamento eficaz da escassez disponibilizada. Na realidade, Mendonça nos alerta:

[...] O fenômeno da globalização afeta a soberania do Estado nação em função de novas relações capitalistas transnacionalizadas. As políticas descentralizadoras e de concessão de autonomia controlada a

---

<sup>5</sup> Compreendida pelo movimento democrático como o oposto à centralização de poder, ao dirigismo, à dependência, ao paternalismo e à burocratização que sempre estiveram presentes na relação entre a escola e o órgão central. Para o movimento neoliberal, a descentralização é uma forma de retirar do Estado suas responsabilidades com as políticas públicas, em especial, com as políticas sociais.

<sup>6</sup> A proposta de autonomia da escola, defendida por amplos setores da comunidade educacional, volta-se para o poder de decisão sobre seus objetivos, sua forma de organização administrativa, pedagógica e financeira com uma ação educativa que possibilite a formação de sujeitos autônomos, críticos, participativos e produtivos, que possam contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.



órgãos locais do poder público, podem ser parte da nova lógica do capital. (MENDONÇA, 2000, p. 68).

Nesse contexto, a questão da participação passou a ser mais um dos artifícios utilizados pelos idealizadores da política neoliberal, como forma de assegurar os mecanismos de controle. Ademais, palavras e conceitos tais como transformação social, qualidade de vida, educação para a cidadania, gestão democrática e participação comunitária, defendidos pelos grupos progressistas e incorporados pelas lutas dos movimentos populares, foram apropriados pela política neoliberal e acabaram sendo distorcidos, banalizados e descaracterizados mais do que epistemologicamente sugeriam.

Segundo Dagnino (2004), tais fatores são frutos de uma disputa simbólica que se instaura em uma crise discursiva resultante da “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos de construção democrática em nosso país. De um lado, temos um processo de “alargamento da democracia”, por meio de um “projeto democratizante e participativo”, construído a partir da década de 1980 pelos movimentos sociais, tendo como base a “expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia”. De outro lado, surge o projeto do Estado, voltado para o ajuste neoliberal, com o encolhimento de suas responsabilidades sociais e a sua transferência para a sociedade civil.

Há, assim, dois projetos distintos, que embora requeiram uma sociedade civil ativa e propositiva, as direções apontadas por cada um são diferentes e até antagônicas. O risco que se corre, segundo Dagnino (2004), é de que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, bandeira de luta dos grupos sociais comprometidos com a democratização do país, passe a ser utilizada como estratégia para a construção de um projeto antagônico ao aprofundamento da democracia e a redução da exclusão.

A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. (DAGNINO, 2004, p. 140–141).

Embora a política neoliberal tenha se apropriado de termos amplamente utilizados pelos movimentos sociais, para a construção da democracia, explicitando a necessidade da existência de uma sociedade ativa e propositiva, as direções apontadas pelo projeto popular democrático e pelo projeto neoliberal são divergentes e até antagônicas. As divergências podem ser percebidas nos princípios básicos do projeto popular democrático, acerca da participação da sociedade civil nas instâncias decisórias.

Concebe-se a participação em órgãos colegiados com função deliberativa e consultiva, um mecanismo de trabalho coletivo voltado para o compromisso político, com a distribuição de poder no interior da escola e a aprendizagem da cidadania, mediante reflexão/ação/reflexão.

De acordo com Demo (2001), o objetivo essencial da participação é a consolidação da cultura democrática, entendida como processo de identificação comunitária, capaz de cristalizar os traços mais característicos dos modos de ser e de produzi-la. A democracia é considerada como cultura de um povo, quando faz parte de sua organização, do seu dia-a-dia, tornando-se elemento necessário e vital para sua sobrevivência. Consoante os ensinamentos de Demo:

A cultura democrática [...] Mais que uma ideologia, construída para a defesa de uma situação conquistada, trata-se de uma cultura, ou seja, de uma situação construída e institucionalizada como regra de vida, como valor comum, como modo de ser. (DEMO, 2001, p. 79).

Para Gohn (2003, p. 56), a participação concebida pela política neoliberal passa a ser “[...] sinônimo de descentralização, que na realidade não era descentralização, mas sim desconcentração em oposição à centralização dos regimes militares”. Num processo de participação outorgada: um concede a outro, o direito de participar, sem que este desejo tenha surgido da necessidade de a comunidade escolar participar. Os atores envolvidos não se assumem como co-responsáveis pelas atividades escolares, em processo de aprendizagem da participação e de exercício da cidadania ativa. Esta participação surge apenas como cumprimento da exigência do Estado. E, se dá, nos estreitos limites que lhe são sugeridos. Isto acaba limitando a atuação do Conselho Escolar a um órgão meramente executor de propostas elaboradas por outras instâncias.

A modernização da gestão escolar passou a ser um dos aspectos amplamente abordados pela política neoliberal, como forma de melhoria na produtividade do sistema educacional. As reformas educacionais propostas pelo projeto neoliberal apropriaram-se de termos criados e defendidos pelos grupos progressistas e, assumidos pelo projeto popular de democratização, esvaziando-os de seu conteúdo político e social, denotando um caráter funcional e tecnicista, comprometido com os padrões de eficiência e eficácia. Isto implica dizer que, o sentido epistemológico destes conceitos foi distorcido e alicerçado sob a ótica empresarial de gerenciamento, dirigido aos padrões de eficiência e eficácia, característicos de sociedades reguladas pelo mercado.

A gestão democrática, como princípio do ensino público, foi uma inovação garantida no Artigo n.º 206, Incisos V e VI, da Constituição Federal de 1988. Essa inovação está de certa forma ligada à forte atuação dos movimentos sociais organizados que, no período de elaboração da Constituição Federal, travaram vários embates em defesa da redemocratização do País. A luta pelo fim da ditadura militar deu lugar à luta por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade e do governo.

O processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n.º 9.394/96 também foi marcado por intensa disputa político-ideológica entre grupos que sustentavam concepções, não só diferentes entre si, mas antagônicas, em relação à sociedade, educação, escola, formação de professores; causando contradições e confusões que podem ser percebidas na redação final da lei (LINHARES; SILVA, 2003, p. 304-305).

Apesar da inovação constitucional, a execução do princípio da gestão democrática passou a ser implementado por legislações complementares encarregadas da sua regulamentação constitucional, da definição do seu significado e dos mecanismos a serem aplicados na sua implementação.

Nesse sentido, a LDB (Lei n.º 9.394/96) reafirma, no Artigo 3.º, Inciso VIII, a gestão democrática como princípio do ensino. Porém, esta lei não explicita de forma clara, a definição de que tipo de participação se espera dos profissionais da educação e da comunidade escolar e nem estabelece mecanismos de como ela se dará:

Art. 14: Os sistemas de ensino definirão as normas de 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 da proposta pedagógica;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Como se pode observar, a lei estabelece a participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica e da comunidade escolar e, local, em Conselhos Escolares. Porém, não menciona a forma como se dará essa participação e nem que tipo de participação se espera. A LDB não explicita como se dará a execução do princípio de gestão democrática, deixando a cargo das legislações estaduais e municipais, a implementação de legislações complementares necessárias para a regulamentação na execução dos princípios da gestão democrática, o que em muitos

casos, acaba promovendo uma participação meramente ilusória. Ou seja, uma participação utilizada somente para legitimar decisões já tomadas em gabinetes.

Outra questão preocupante, naquele Artigo da LDB, é a omissão da participação da comunidade local, dos pais e alunos na elaboração do Projeto Pedagógico. Segundo Oliveira e Gondra (1999, p. 80-81), essa omissão remete à compreensão de que a democracia objetivada com essa lei “[...] é do tipo excludente, ou, mais precisamente, antidemocrática”. O Inciso II não esclarece quais seriam as funções dos Conselhos Escolares e seus equivalentes, inclusive se esses conselhos seriam deliberativos ou apenas consultivos. A lei também não estabelece qual a proporcionalidade necessária por segmento, para a composição desses conselhos, deixando a cargo de cada sistema, a tarefa de definir tais critérios, em leis complementares, o que acaba tornando a representação dos usuários e da comunidade local insuficiente para provocar transformações significativas no âmbito escolar.

Importa considerar que a não explicitação de critérios específicos para a composição dos conselhos e suas respectivas atribuições nas leis complementares pode representar uma participação meramente ilusória, em que as pessoas acreditam que deliberam, quando na realidade as decisões são tomadas por outras pessoas e trazidas aos conselhos para serem legitimadas. A participação dos pais torna-se mera presença subserviente nos eventos esporádicos promovidos pela escola (festas, mutirões e outros). A composição dos Conselhos Escolares tem apenas a finalidade de cumprir determinações legais. Além disso, a política neoliberal passou a valorizar a colaboração da sociedade com a escola por meio de programas assistencialistas, como “Amigos da Escola”, em que as pessoas participam como voluntárias. Nestes programas, não existe comprometimento dos diversos segmentos nos processos decisórios, nem se leva em conta as reais necessidades da comunidade escolar.

Já o Artigo de n.º 15, da lei em questão, prevê que “[...] 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”. Porém, o termo autonomia parece estar dissociado do seu sentido epistemológico e se volta muito mais para a transferência de obrigações do Estado para a comunidade local. Isto é, transfere para a própria escola e à comunidade envolvente, a responsabilidade pelo seu destino.

Em relação à autonomia pedagógica, é importante ressaltar que, o Estado continua estabelecendo os conteúdos a serem trabalhados em cada etapa educativa, por

meio dos Parâmetros Curriculares do Ensino Fundamental e dos Referenciais Curriculares da Educação Infantil. Estes na realidade vêm ao encontro de uma cultura de não participação da comunidade escolar, na elaboração do projeto pedagógico a ser desenvolvido pela escola. Com conteúdos que atendam as especificidades da comunidade, onde a escola encontra-se inserida, as propostas educacionais desenvolvidas pelos sistemas de ensino, de modo geral são elaboradas pelos órgãos centrais e encaminhadas às escolas para que estas as desenvolvam. Essas propostas não são pensadas para execução em longo prazo, ocorrendo, assim, descontinuidade a cada novo governo. Em relação à autonomia administrativa esta também não se dá na escola, pois, por se tratar de um sistema de ensino, o controle da vida funcional dos professores e servidores encontra-se vinculado à Secretaria de Administração. A única autonomia que as escolas supostamente têm é em relação à aplicação dos recursos. No entanto, essa aplicação não pode ser totalmente definida pela escola, porque deve levar em conta as rubricas que orientam as despesas e o tempo estipulado para a prestação de contas. Além do mais, os recursos são tão escassos que a escola acaba por administrar a carência dos mesmos.

Nesse sentido, Oliveira e Gondra (1999) alertam para a necessidade de questionarmos os reais objetivos na implantação desta proposta: será uma forma de transferir as responsabilidades dos sistemas de ensino para as unidades escolares? Ou, será somente uma estratégia neoliberal para a redução da ação estatal, com as políticas sociais? O termo democracia parece ser empregado como mecanismo de melhoria do funcionamento e da produtividade da escola, vinculado aos objetivos neoliberais, e não como direito à cidadania, bandeira de luta dos movimentos sociais.

A gestão democrática não é um valor que pode ser instituído com a aprovação de uma lei. Ela é um ato político e implica participação e tomadas de decisão dos diferentes atores sociais no espaço escolar. É um processo que deve ser construído, coletivamente, no dia-a-dia da escola, pondo fim à lógica autoritária e dominante, por intermédio da qual tem sido alicerçada a relação de poder no interior da escola e, principalmente fora dela.

Não sem propósito, os movimentos sociais, em prol da democratização do país, lutaram em favor do direito de participação da comunidade escolar (profissionais da educação, pais, alunos e comunidade local), na definição das políticas educacionais. As reivindicações se basearam na crença de que a formação de cidadãos críticos,

participativos e atuantes, perpassa vivências democráticas no âmbito escolar, por meio de mecanismos participativos na gestão da própria escola e do sistema de ensino.

A qualidade também é bandeira de luta dos movimentos sociais. No entanto, a qualidade defendida é bem distinta da qualidade estabelecida pela política neoliberal, como muito bem descreve Jorge Najjar:

Forja-se [...] uma idéia de qualidade marcada por uma perspectiva produtivista, pois escola de qualidade passa a ser sinônimo de uma escola que consegue, com recursos limitados, atingir determinadas metas mensuráveis, referentes, sobretudo, ao fluxo escolar e à inculcação, por parte dos alunos, de determinados conteúdos previamente selecionados das disciplinas que são tradicionalmente trabalhados nas escolas. (NAJJAR, 2006, p. 161).

A qualidade defendida pelos movimentos sociais é a qualidade social compreendida como a luta contra todo e qualquer tipo de exclusão, discriminação (e suas causas), a desigualdade de acesso à informação e ao usufruto dos direitos humanos e sociais. Além disso, esta forma de qualidade (social) representa garantia de acesso, permanência e sucesso na escola de todos os cidadãos, bem como a consolidação de melhorias nas condições do processo de ensino e aprendizagem, com a garantia de condições materiais e de infra-estrutura escolar adequada. Requer, ainda, a oferta de um ensino contextualizado e problematizador, que possibilite o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias para a formação de pessoas autônomas e participativas. A defesa é também pela valorização dos profissionais da educação, participação coletiva e democrática, na resolução dos assuntos relacionados ao cotidiano escolar.

De acordo com Torres (2005):

[...] a gestão escolar instalada hoje nas escolas públicas ‘não está inspirada em uma teoria revolucionária, capaz de viabilizar a escola anunciada por educadores como Anísio Teixeira e Paulo Freire’. A gestão já não é a mesma. A escola alcançou certo tipo de autonomia, descentralização e participação, entretanto, ainda prevalece no interior das escolas uma cultura de silêncio e um modelo administrativo que insiste em tratar o aluno como cliente e a educação como produto mercadológico (p.2-3).

Segundo Gentili (1994), o desafio que os educadores têm pela frente é um desafio duplo. Isso porque:

Por um lado, trata-se de destruir e combater esta nova retórica que se expande de forma bastante envolvente, com a força implacável do senso comum dominante. Por outro lado, trata-se de construir um novo sentido que leve a qualidade da educação ao status de direito

inalienável que corresponde à cidadania, sem nenhum tipo de restrição ou segmentação de caráter mercantil (p. 172).

Neste novo contexto imposto pelas ações da política neoliberal, a “consciência de classe” transformou-se em “consciência de equipe”. A participação ganha caráter funcionalista e o Estado transfere para a comunidade escolar, composta pelos diferentes segmentos (pais, professores, alunos, gestores, funcionários da escola e comunidade externa), a responsabilidade em suprir as carências da escola.

O discurso político do neoliberalismo leva os mais desavisados a crerem que essas ações estariam contribuindo para a democratização da educação, principalmente, por meio da descentralização de decisões e a transferência de responsabilidade para a unidade escolar. Isto ocorre por meio de reformas na estrutura organizacional e gestonária, promovendo a socialização do poder e o controle público da sua gestão. Contudo, essas práticas são marcadas pelo princípio da racionalidade sistêmica e acabam configurando o processo de democratização das relações sociais no interior da escola (TORRES et al. 2007).

Aparentemente, no plano discursivo, essas ações parecem ser acertadas. No entanto, ao serem submetidas a uma análise aprofundada, percebe-se que visam apenas à conservação da ordem existente, pois as determinações legais, os dispositivos que orientam a produção e implementação da gestão democrática e da autonomia escolar, não têm sido acompanhadas de reformas estruturais na prática cotidiana das escolas.

Isto ocorre em decorrência dos ranços culturais, fruto de um histórico educacional marcado por deficiências exorbitantes desde a sua implantação no período colonial e, de uma administração centralizadora e burocratizada, assinalada pela cultura do silêncio e pelo consenso. Os conflitos sempre foram evitados como forma de garantia da hegemonia existente, infelizmente, com algumas exceções, a maioria das pessoas não está acostumada a participar e lutar pelos seus direitos, limitando-se a exercer apenas o direito do voto.

Sobre essa questão, Torres (2006) alerta que, respeitando as exceções, a participação no interior das escolas “[...] tem sido reduzida à presença subserviente de uns sob o comando de outros”, respeitando-se uma suposta hierarquia, baseada na concepção “[...] de que uns são mais que outros”, devido à quantidade e qualidade do conhecimento que possuem “[...] e cujos símbolos estão preservados na organização da escola” (p. 241).

Na prática cotidiana, no interior das escolas, os mecanismos democráticos que a princípio poderiam, na perspectiva popular, contribuir para a efetivação de espaços deliberativos, com a participação de todos os segmentos, acabam sendo incorporados como forma de cumprimento de uma determinação legal, não promovendo mudanças estruturais no funcionamento da escola.

Os modelos de gestão instituídos pelas reformas educativas propostas pela política neoliberal apresentam no discurso, a priorização da descentralização e autonomia. Entretanto, na prática, o que ocorre é um controle minucioso das ações desenvolvidas no interior da escola, por meio de burocracia excessiva. O excesso burocrático acaba contribuindo para a existência de estruturas centralizadoras, rígidas e hierárquicas, no interior da escola. Isto dificulta a criação de um espaço de análise e debate sobre os problemas vivenciados pela escola.

As reformas educativas atribuíram à própria escola, aos seus agentes internos e externos, a responsabilidade por essas transformações sem levar em conta as condições existentes na escola pública: prédios com estruturas precárias, salas de aulas superlotadas, com pouca ventilação e precisando de adequação, professores e servidores mal remunerados e descontentes. As condições de trabalho mencionadas provocam a desmotivação no âmbito escolar. Com isso, acabam dificultando a percepção da importância da participação política e social dos diferentes atores na construção de uma escola comprometida com os anseios da comunidade local. Nas esteiras do pensar de Mendonça (2000, p. 367):

A autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições infra-estruturais. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável custeio do Estado. Mais do que isso, a autonomia da escola tem como decorrência a reorganização das estruturas burocráticas dos órgãos hierarquicamente superiores no sentido de permitir que exista o necessário apoio ao funcionamento das unidades.

As estratégias empregadas pela política neoliberal, ao estimular a participação da comunidade externa na gestão da escola, não estão embasadas em um princípio democrático e sim, em razões econômicas (SOUZA, 2001, p. 68), visando minimizar as responsabilidades do Estado com as políticas sociais. Apesar das “garantias” expressas na lei, o que se tem percebido é que, nos moldes situados, a participação da comunidade na gestão da escola é uma estratégia que visa responsabilizar a sociedade pelas funções que são de encargo do Estado.



Na década de 1990, no bojo das reformas educacionais ditadas pelos organismos internacionais, surgiu o processo de descentralização de recursos para as escolas, por meio do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)<sup>7</sup>.

Esse programa consistia e consiste na transferência de recursos financeiros, liberados anualmente e em uma única parcela, em favor das escolas públicas de ensino fundamental e das escolas privadas de educação especial, que possuem unidades executoras. Neste caso, cabe a estas unidades, a aplicação dos recursos de acordo com as decisões deliberadas coletivamente, em um processo que deveria envolver todos os segmentos da comunidade escolar.

Os recursos oriundos do PDDE destinam-se à: aquisição de material permanente e de consumo, necessários ao funcionamento da escola; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem, implementação de projetos pedagógicos e desenvolvimento de atividades educacionais. O repasse dos recursos é realizado pelo FNDE, tendo como base o número de alunos matriculados e a região onde a escola está localizada.

Em conformidade com a Resolução n.º 3, de 4 de março de 1997, a unidade executora é uma “[...] entidade de direito privado, sem fins lucrativos representativa da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE [...]” (BRASIL, 1997).

O Art. 7.º dessa Resolução estabelece que os recursos financeiros sejam liberados diretamente para a unidade executora, sendo que a movimentação financeira dos valores transferidos, deve se realizar por meio da emissão de cheques nominais e em conta específica. Contudo, a instrução normativa e a minuta de estatuto

---

<sup>7</sup> Alterado posteriormente para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Com este Programa as escolas públicas de ensino fundamental e as organizações não-governamentais, sem fins lucrativos que atuavam na educação especial, passaram a receber recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para custeio e manutenção de suas atividades. Todavia, uma das exigências para o repasse desses recursos era que as escolas públicas e entidades não-governamentais instituíssem suas Unidades Executoras, entidades de direito privado, como exigência legal para a recepção e gestão dos recursos provenientes do PMDE.

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), foi implantado pela Resolução n.º 12, de 10 de maio de 1995, com o objetivo de agilizar assistência financeira aos sistemas de ensino, em atendimento ao que dispõe o Artigo n.º 211, da Constituição Federal de 1988, acerca do papel da União frente aos demais entes federados.

(encaminhada pelo FNDE a todas as escolas, no ano de 1997) estabeleceram que essas UEx poderiam administrar outros recursos, além dos transferidos por órgãos federais, estaduais e municipais. Para isto, as unidades executoras poderiam recorrer a doações, contribuições voluntárias dos sócios, convênios, subvenções, promoções escolares e outras fontes. De acordo com Peroni, o fato das UEx arrecadarem recursos externos demonstra que o objetivo de sua criação era mesmo o de “[...] atender a exigência do Banco Mundial, de maior participação do setor privado e da comunidade, na educação, ou melhor, no financiamento da educação” (PERONI, 2003, p 102).

A implantação do Programa, em 1995, veio com uma exigência específica: as escolas com número superior a 200 alunos deveriam criar suas unidades executoras. A partir da Resolução n.º 9, de abril de 2007, este número foi reduzido, em conformidade com o Art. 5.º que estabelece:

As escolas públicas com mais de 50 (cinquenta) alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena, para serem beneficiadas com recursos do PDDE deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas Unidades Executoras (UEx). (BRASIL, 2007, p. 3).

Esta mesma Resolução estabelece que as escolas públicas, que possuírem, cada uma, o número de até 99 alunos, é facultada a formação de consórcio, desde que este congregue, no máximo, cinco unidades escolares, necessariamente integrantes da mesma rede de ensino, com vistas à constituição de uma única UEx. (BRASIL, 2007, p. 4).

Mesmo que a lei outorgasse abertura para a formação de consórcio entre escolas, isto é, que os estabelecimentos de um mesmo sistema de ensino, com número de alunos inferior a 99 e superior a 20, pudessem se unir e formar um consórcio, nascendo uma única unidade executora responsável pelo recebimento e gerenciamento dos recursos repassados pelo FNDE, na Rede Municipal de Ensino de Juara inexistiu a formação desses consórcios. Com isso, a criação das unidades executoras ocorreram e ocorrem, respeitando-se o número máximo de alunos para sua composição. Assim, as escolas que atualmente contam com mais de 20 alunos, mas que não atingem o número exigido pelo FNDE para a implantação de unidades executoras próprias, acabam tendo os seus recursos administrados pela Prefeitura Municipal.

Os estatutos que regem os Conselhos Escolares, no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Juara, assim os definem:

Como sociedade civil sem fins lucrativos, de duração indeterminada, de natureza coletiva, composto por representantes de professores, pais, alunos, funcionários e membros da comunidade local. Sua finalidade geral é colaborar na assistência e formação do educando, por meio da aproximação entre os diferentes segmentos, promovendo a integração entre poder público – comunidade – escola – família. (ESTATUTO DO CE, 1997, p. 2).

Os estatutos das três escolas pesquisadas são cópias fiéis da minuta encaminhada pela Secretaria de Educação Fundamental/MEC. Embora esses conselhos tenham nascido sob a égide de UEx, estatutariamente eles assumiram a definição de CE, ao estabelecer sua natureza coletiva composta por representantes dos diferentes segmentos. Porém, é preciso compreender que a finalidade do CE, como instrumento de mobilização coletiva, no processo de construção da gestão democrática, vai além da colaboração dos seus agentes, da mera aproximação e da integração entre poder público, escola e família. O CE como mecanismo democrático exige a co-gestão nos assuntos da escola, pois, se trata de um órgão colegiado, com objetivos administrativos, financeiros e, sobretudo político-pedagógicos. Enquanto que as atribuições da UEx se voltam para o acompanhamento, supervisão e fiscalização da aplicação dos recursos descentralizados.

O Conselho Escolar para atuar como unidade executora precisa estar regularmente cadastrado nos órgãos públicos competentes (Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica e agência da Receita Federal). Sua estrutura se constitui pela assembléia geral, conselho deliberativo e fiscal, diretoria e sócios. Sua função é a de administrar os recursos disponíveis para a escola, tanto de fontes governamentais (União, Estado e/ou Município), quanto de outras fontes que a escola consiga arrecadar (BRASIL, 1997). Neste sentido, Peroni alerta:

[...]. Isso conduz à reflexão de que, mais do que o repasse de dinheiro para a escola, pois esse é insignificante, o programa objetiva, atualmente, a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais do programa de reforma do Estado. (2003, p. 102-103).

O que se pode observar é que, na abrangência do discurso neoliberal, a criação de unidades executoras exigiria reformas na estrutura organizacional e gestonária da unidade escolar, visando promover a socialização do poder de decisão dentro deste âmbito, o controle público da sua gestão e uma maior autonomia.

Mesmo que possam existir certos equívocos, em relação à transformação do CE em UEx, essas duas entidades são distintas quanto a sua definição, função e atribuição. Tais diferenças podem ser apreciadas nos dados que aparecem no Quadro 1:

<b>Especificação</b>	<b>Conselhos Escolares</b>	<b>Unidades Executoras</b>
Definição	São órgãos colegiados com objetivos administrativos, financeiros e, sobretudo político-pedagógicos.	São entidades de direito privado, sem fins lucrativos representativas da comunidade escolar responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros repassados pelo FNDE.
Função	Deliberativa – consultiva e mobilizadora.	Acompanhar, supervisionar e fiscalizar a aplicação dos recursos descentralizados, bem como, captar recursos privados.
Atribuição	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboração do Regimento Interno do Conselho e participação na elaboração do Regimento Escolar e do PPP da escola;</li> <li>– Aprovação do PPP da escola, acompanhamento de sua execução e avaliação;</li> <li>– Contribuições curriculares, metodológicas, didáticas e administrativas;</li> <li>– Definição do calendário escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaborar e executar a programação anual e o plano de aplicação de recursos destinados à escola;</li> <li>– Aprovar o plano de aplicação de recursos;</li> <li>– Emitir parecer;</li> <li>– Promover sindicância;</li> <li>– Exercer a fiscalização das ações e movimentação financeira do CE.</li> </ul>

**Quadro 1** – Diferenças entre Conselho Escolar e Unidade Executora.

**Fonte:** Estatuto dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino de Juara-MT (1997 p. 1-4) e Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública (2003), Brasil (1997).

Embora prevaleça o discurso da gestão democrática e da autonomia escolar, as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino da cidade continuam vinculadas ao órgão central. O único recurso que é repassado diretamente às escolas é o recurso proveniente do Programa Dinheiro Direto na Escola. Recursos estes, insuficientes para atender todas as necessidades das escolas, fazendo com que elas constantemente tenham que recorrer ao órgão central. Apesar da autonomia pedagógica, as escolas municipais ainda não se organizaram coletivamente para a elaboração dos seus projetos pedagógicos. No desenvolvimento da pesquisa pode-se observar que a ênfase maior dada às ações dos Conselhos Escolares volta-se para o acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos descentralizados, visando uma maior transparência na aplicação financeira.

A Rede Municipal de Ensino de Juara, no ano de 2007, contava com 39 escolas, destas, apenas dez possuíam Conselhos Escolares, cuja criação se deu a partir

de exigências legais. Até a implantação das unidades executoras, as escolas municipais não contavam com nenhum tipo de órgão colegiado e vivenciavam uma gestão bastante centralizada e hierarquizada. As escolas eram diretamente ligadas ao órgão central, tanto no aspecto administrativo quanto no aspecto pedagógico. Assim, todas as decisões eram deliberadas em gabinete, sem a participação dos diferentes segmentos.

A criação das Unidades Executoras significava para as escolas municipais, certo grau de autonomia, para empregar os recursos financeiros a elas destinados, em conformidade com as suas reais necessidades. Porém, mesmo no exercício de sua atuação como conselho fiscal, as Unidades Executoras e as instituições escolares se depararam com dificuldades, no momento da prestação de contas ao Tribunal da União. Essa prestação de contas é realizada pelo contador da Prefeitura Municipal. A incumbência de preenchimento e encaminhamento de toda a documentação acaba ficando a cargo da direção escolar. Um dos agravantes é a equipe gestora não receber qualquer treinamento para a operacionalização do programa e, por esta razão, enfrenta sérias dificuldades, ficando as escolas sujeitas ao não repasse dos recursos no ano subsequente, caso haja irregularidades nos dados fornecidos nos formulários de prestação de contas.

Para Mendonça (2000), as escolas enfrentam diversas dificuldades na constituição e funcionamento dos seus conselhos deliberativos. Uma das dificuldades apontadas pelo autor está relacionada na maneira cartorial como os órgãos colegiados têm sido constituídos.

Essa questão fica bastante evidenciada no processo de constituição/operacionalização dos Conselhos Escolares como UEx, uma vez que as escolas que ainda não tinham experiências com órgãos deliberativos criaram suas unidades executoras em atendimento às ações político-administrativas ditadas por organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), com a finalidade de reduzir a ação do Estado, por meio da descentralização de recursos para as unidades escolares. Com essa política, o Estado induziu a criação das unidades executoras, constituindo-as, assim, em entidades de natureza privada, articuladas ao setor público, com a função prioritária de gerir recursos públicos desvinculados do poder central. Porém, o recurso que era para ser suplementar acaba se tornando o único repassado diretamente para as escolas municipais de Juara para sua manutenção.

A política de repasse de recursos suplementares, direto às escolas públicas, foi apresentada pelo governo da época, como forma de eliminar o ritual burocrático que

dificultava e até impedia a chegada do dinheiro até as escolas. As propagandas vinculadas ao programa ressaltavam o estímulo ao ensino fundamental, o fortalecimento da autonomia de gestão da escola. Seus objetivos se voltavam para o atendimento das necessidades básicas da escola, tais como: melhoria das instalações físicas e aquisição de materiais didáticos e de consumo. Os recursos deveriam ser utilizados em projetos pedagógicos e de desenvolvimento de atividades educacionais.

A Secretaria de Educação Fundamental/MEC incentivou a criação das unidades executoras, desenvolvendo campanhas publicitárias que explicitavam as vantagens que as escolas teriam com a sua criação.

Com o Dinheiro na Escola, o FNDE está repassando diretamente às escolas recursos do Salário Educação. Isso quer dizer muito **mais autonomia**, não só **financeira**, mas também **administrativa e pedagógica**. Toda escola pública de ensino fundamental tem direito a participar, inclusive a sua. Tudo que você precisa fazer é criar uma Unidade Executora. E para simplificar ainda mais, o MEC está distribuindo o Manual de Orientação [...], que explica, passo a passo, todo o processo de criação dessa entidade. [...]. Depois dessa leitura, sua escola vai começar o próximo ano letivo muito **mais independente**. **DINHEIRO NA ESCOLA. O GOVERNO INVESTE, O PAÍS INTEIRO GANHA.** (BRASIL. MEC, 1996, p. 4, grifos meus).

Como se pode perceber, neste trecho extraído da revista encaminhada pelo MEC para todas as escolas públicas, com a finalidade de incentivá-las a criarem suas Unidades Executoras (UEX), as ações desse Ministério, nos levam a crer que o repasse de recursos direto às escolas possibilitaria **mais autonomia financeira, administrativa e pedagógica**, tornando-as **mais independentes**. Porém, implicitamente pode-se perceber que a intencionalidade, na criação dessas unidades, era a de promover o desenvolvimento de uma gestão baseada na diminuição de gastos, principalmente, mediante empenho da comunidade local, na superação dos problemas vivenciados pela escola. A participação valorizada é, sem dúvida, a de caráter funcionalista, voltando-se para o emprego adequado dos recursos repassados, alegando que se forem bem administrados pela UEX, esses recursos podem fazer “verdadeiros milagres”.

Essas unidades permitirão maior autonomia, financeira e pedagógica à comunidade escolar. Ficou comprovado que as escolas com caixa escolar ou outro tipo de associação desse gênero, por receberem diretamente o dinheiro enviado pelo MEC/FNDE, fizeram ‘**verdadeiros milagres**’. De acordo com os estudos efetuados pela SEF, **os recursos rendem mais**, permitindo maior aproveitamento do que nas escolas que ainda não dispõem de Unidades Executoras. (BRASIL, 1996, p. 26, grifo meus).

A criação das Unidades Executoras buscava, por parte da política governamental, instituir certa padronização institucional, dos órgãos colegiados, delegando a responsabilidade da gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada (PERONI, 2007):

A ênfase destes conselhos se dá em relação aos aspectos procedimentais com a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União, isto leva a uma super valorização da dimensão técnico-operacional, relegando a um plano secundário a dimensão política dos processos coletivos. A ampliação da participação reduziu-se ao exercício de tarefas gerenciais. (PERONI, 2007, p. 259).

Em relação à criação das UEx no município de Juara, inicialmente, as escolas estaduais resistiram a sua implantação. Essa resistência foi mobilizada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso (SINTEP), visto que o debate focalizava as intencionalidades do Governo Federal, em exigir a criação de uma sociedade civil de direito privado, dentro de uma instituição de ensino público. Na época, o sindicato tentou alertar que essa ação se configurava como uma das estratégias do governo neoliberal para a privatização do ensino público. Vale ressaltar que na Rede Estadual, o processo de Democratização da Gestão escolar teve início na década de 1980, com a realização de eleição para a escolha de diretores e a criação de Associações de Pais e Mestres (APM) ou outros mecanismos de deliberação coletiva.

A exigência da constituição da Unidade Executora, principalmente ou exclusivamente, para o repasse de recurso financeiro, junto à Rede Estadual, foi fortemente criticada por educadores e pelo SINTEP. Estes defendiam que a responsabilidade pela gestão financeira da escola deveria ficar a cargo das APMs, uma vez que já acompanhavam a aplicação dos recursos repassados às escolas pela SEDUC, mediante Assessorias Pedagógicas.

Apesar da resistência inicial, os Conselhos Escolares foram instituídos nas escolas estaduais, por meio do Decreto Governamental n.º 740/1995<sup>8</sup>, sendo registrados em cartório, tornando-se entidades jurídicas. Desde então, os conselhos passaram a acompanhar a aplicação dos recursos repassados às escolas pela Secretária de Estado e pelo Governo Federal, para manutenção e reparos da unidade escolar, bem como aquisição de produtos para alimentação escolar.

---

<sup>8</sup> Esse Decreto foi revogado em 1.º de outubro de 1998. Com a aprovação da Lei n.º 7.040 que estabelece a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, estabelecendo o processo seletivo para a escolha de diretores, e a criação dos conselhos deliberativos da comunidade escolar como órgão deliberativo e consultivo da comunidade escolar.

Nesse viés, Adrião e Peroni (2007), a partir de estudos realizados junto à Rede Municipal e Estadual de Porto Alegre e da Rede Estadual do Mato Grosso do Sul, afirmam que:

[...] a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidades executoras assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação. O dilema vivido pelos sistemas relacionava-se à opção em alterar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em unidades executoras, cuja consequência seria a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outro modo, o fortalecimento do Círculo de Pais e Mestres (CPM), estrutura análoga às Associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democráticas e, em muitos casos, não subordinadas ao controle do colegiado gestor. (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 260).

Nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Juara, os Conselhos Escolares já nasceram embasados pela lógica da Unidade Executora. A criação destes conselhos representava, para a escola, a possibilidade de gerenciar os próprios recursos. Até então, ela não contava com nenhum repasse de recursos para sua manutenção e funcionamento. Para a administração municipal, isso representava, em parte, certo conforto, porque, a partir disto, não teria mais tanta responsabilidade com a manutenção dessas escolas, uma vez que elas poderiam utilizar-se dos recursos para a aquisição de material de consumo, bem como de material permanente, necessário ao seu funcionamento. Antes de as escolas terem este repasse, todo tipo de material, necessário para o seu funcionamento era solicitado à administração municipal. Os itens variavam de cadernos, lápis, borrachas para serem fornecidos aos alunos carentes, até material de limpeza. Era comum a Secretária Municipal de Educação fornecer kits de materiais de consumo às escolas em conformidade com o número de alunos que atendiam.

Na realidade, para o Sistema Municipal de Ensino de Juara, que, até a implantação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, não contava com nenhum mecanismo coletivo de gestão, o programa, de certa maneira, abriu um canal de participação de todos os segmentos no funcionamento da escola.

No entanto, em visitas preliminares realizadas, em uma das escolas pesquisadas, para um primeiro contato com a realidade a ser investigada, visando a aproximação do campo de pesquisa e a delimitação do objeto de estudo, questionei os professores e funcionários sobre os instrumentos e práticas que organizavam a vivência da gestão democrática na escola. Eles apontaram a eleição para a escolha do dirigente



escolar como única prática de gestão democrática vivenciada na escola. O conselho escolar não foi mencionado.

Ainda que os professores e servidores não tenham apontado o conselho escolar como instrumento de gestão democrática, a escola em questão teve sua Unidade Executora instituída no ano de 1997, com a denominação de Conselho Escolar, com duração do mandato dos conselheiros para dois anos, compreendendo o biênio 1997/1999.

A propósito, ao me informar com a direção escolar acerca do funcionamento do Conselho Escolar tomei ciência de que, no ano de 1999, houve a recomposição do conselho para o biênio 1999/2001 e, em 2002 houve uma nova recomposição, porém os mesmos representantes permanecem até a presente data, inclusive, alguns dos conselheiros já não mais fazem parte de segmento da unidade escolar.

Por meio da análise da ata de composição do Conselho observei que, como representantes do segmento de pais, foram indicados funcionários que tinham filhos que estudavam na escola. Ao questionar como eram realizadas as escolhas dos membros dos conselhos existentes, fui informada de que eram convidados pela direção e depois eleitos em Assembléia Geral. Isto leva a refletir que, em alguns casos, os conselhos são criados somente para atender a uma exigência legal. O fato de se criar o conselho não assegura a gestão democrática na escola.

É importante destacar que a participação não se dá por decreto. Ela precisa nascer da necessidade de deliberar, de lutar por uma educação de qualidade social que, principalmente, atenda as necessidades e especificidades da comunidade, na qual a escola se encontra inserida. O conselho deve atuar como articulador dessa participação, trabalhando em prol de uma participação ativa e efetiva de seus membros nas tomadas de decisão, em favor da escola.

As visitas preliminares mostraram que as UExs das escolas municipais de Juara foram criadas com a finalidade de administrar recursos financeiros, embora tenham recebido o nome de conselho escolar. Esses conselhos não nasceram da necessidade da comunidade escolar de se organizar para coletivamente planejar os rumos da escola, mas sim, da exigência para que as escolas municipais estivessem aptas a receber os recursos do FNDE.

A realidade da gestão escolar da Rede Municipal de Juara é bastante distinta se comparada a de outros municípios já pesquisados como: Cuiabá, Rondonópolis, Araputanga e Diamantino, que vivenciam, há muito tempo, a eleição de diretores, a

criação e atuação de conselhos deliberativos e outros mecanismos democratizantes. A constatação preliminar mostra um quadro bastante adverso, em que o processo de construção da gestão democrática encontra-se defasado se comparado aos municípios citados. A realidade observada remete ao início dos anos 1980, período em que as escolas públicas passaram por uma gestão centralizada e hierárquica e começavam a caminhar em direção à gestão democrática.

Diante dessa realidade minha pesquisa consiste em conhecer o que é e o que faz a Unidade Executora denominada de Conselho Escolar, nesse distinto contexto, quais as implicações decorrentes de sua constituição/operacionalização como entidades de direito privado para o processo de participação política e social dos diferentes atores. Neste sentido, questiono se e como, a instituição de Unidades Executoras denominadas de Conselho Escolar favoreceu o processo de descentralização do poder no interior da escola e a participação política e social dos seus agentes?

Para isso, acredito ser importante a análise da estrutura e funcionamento dos Conselhos Escolares de outras duas escolas municipais que tiveram seus conselhos criados no mesmo período e sob as mesmas condições daquela, inicialmente visitada para um primeiro contato com a realidade a ser investigada. Com o desenvolvimento da pesquisa busquei analisar como vêm ocorrendo as práticas decisórias no interior de cada escola pesquisada; se existe a valorização da dimensão democratizadora do conselho deliberativo ou se a preocupação central tem sido com a dimensão técnico-operacional da unidade executora.

Ao comparar o processo de gestão escolar da Rede Estadual de Ensino com o de gestão da Rede Municipal fica evidente que as escolas municipais tiveram um tardio início no processo de democratização da gestão escolar. Desde a década de 1980, as escolas estaduais já vinham desenvolvendo mecanismos democráticos com a existência de APM, em seu interior. Estes estabelecimentos já realizavam o processo eletivo para a escolha de diretores. Ainda que essa ação tenha sido suspensa em 1992, com a mudança de governo e, retomada em 1995, por meio do Decreto Governamental n.º 740<sup>9</sup>, a Rede Estadual já vivenciava o processo de construção da gestão democrática desde a década de 1980. As mudanças processadas na Rede Municipal de Juara, em relação a sua forma de gestão, foram decorrentes das reformas educacionais estabelecidas pela política

---

<sup>9</sup> O Decreto n.º 740, de 20 de dezembro de 1995, regulamenta a gestão democrática, instituindo a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar e restabelece a eleição direta dos dirigentes das escolas estaduais.

neoliberal, em meados da década de 1990, mais especificamente, no ano de 1997. Os Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Juara, só foram instituídos a partir da Resolução n.º 3/1997 de forma “cartorial”.

O interesse por este tema decorre do meu envolvimento profissional no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, de 1991 a 2003, período em que vivenciei as dificuldades de efetivar o que explicitava a legislação em vigor com relação à gestão democrática e autonomia escolar. Nesse período, pude acompanhar os resultados práticos das ações político-administrativas pautadas na redução da ação do Estado, mediante descentralização de recursos para as unidades escolares, induzindo a criação dos Conselhos Escolares como unidades executoras, constituindo-as, assim, em entidades de natureza privada, articuladas ao setor público, com a função prioritária de gerir recursos públicos desvinculados do poder central. Os recursos, que eram para ser suplementares, acabaram tornando-se os únicos que as escolas municipais de Juara recebem diretamente para sua manutenção.

Com a intenção de responder alguns questionamentos decorrentes da minha experiência profissional, é que resolvi mergulhar nesta empreitada acadêmica, na qual analisei as conseqüências da criação/implementação das Unidades Executoras, no que se refere ao processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara. Para isto, direcionei o foco investigativo para as ações político-administrativas que legitimam este processo, analisando os fatores que facilitam ou dificultam o seu desenvolvimento.

Nesses termos, refleti acerca da estrutura e funcionamento dos conselhos no âmbito escolar da Rede Municipal de Ensino de Juara, questionando: como se deu a sua implantação? Qual a ênfase dada a esses conselhos? A dimensão valorizada é a técnico-operacional ou a dimensão política dos processos decisórios? Como tem se dado a composição desses conselhos? Os conselheiros de fato representam aqueles em nome dos quais foram eleitos? Quem de fato escolheu os conselheiros e por quê? Verifiquei ainda se existia participação política efetiva dos diferentes atores; se nas reuniões, os conselheiros eram ouvidos e tinham os seus pronunciamentos respeitados; se havia a descentralização de poder no interior da escola; se o Conselho deliberava quanto aos aspectos pedagógicos e quais os mecanismos existentes no interior da escola que favorecem o processo de construção da gestão democrática.

Então, observei se os Conselhos Escolares, criados pela lógica das unidades executoras, têm contribuído para o desenvolvimento de práticas decisórias democráticas

no interior da escola ou, se estão voltados meramente, para o desenvolvimento de atividades técnico-procedimentais, limitando-se ao acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos repassados para a escola pelo PDDE.

## **1.2 Caminhos percorridos no desenvolvimento da pesquisa**

Na tentativa de compreender as implicações decorrentes da constituição/operacionalização dos Conselhos Escolares como UEx, no processo de construção da gestão democrática das escolas municipais de Juara, analisei se os mesmos têm contribuído para uma ampla participação dos diferentes atores; se existe participação efetiva de todos os segmentos nas reuniões realizadas; se os conselheiros deliberam sobre questões relacionadas à dimensão pedagógica; como são conduzidas as reuniões e se todos os conselheiros participam nas tomadas de decisão. Verifiquei também se existe um canal aberto de comunicação entre os conselheiros e os segmentos que representam.

Nessa perspectiva, procurei constatar se ocorre a participação política e social dos diferentes atores nos processos deliberativos, indagando, se a instituição do conselho, como unidade executora, favoreceu a descentralização do poder no interior da escola e como ocorreu essa ação. Logo tratei de observar se a criação do conselho escolar tem favorecido o processo de construção da gestão democrática, ou está sendo meramente utilizada como mecanismo voltado para a melhora da eficiência e eficácia da gestão financeira.

Inicialmente realizei uma pesquisa empírica, levantando informações nas escolas Municipais e na Secretaria Municipal de Educação por meio de abordagens direcionadas ao secretário municipal, servidores técnicos responsáveis pela prestação de contas, gestores e representantes dos Conselhos Escolares de três escolas municipais de Juara.

Na operacionalização da pesquisa, adotei uma abordagem qualitativa ancorada na perspectiva de Bogdan, que aponta o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; preocupado com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto final. Esta é uma pesquisa essencialmente descritiva, sendo que o significado que as pessoas dão às coisas e a sua vida tornam-se

preocupação essencial do pesquisador (BOGDAN Apud TRIVIÑOS, 1987, p. 128-130).

Das escolas municipais existentes no perímetro urbano selecionei três: Escola Municipal “**Presidente Costa e Silva**”, Escola Municipal “**Maria Pirovani Riva**” e Escola Agrícola “**Artur Pinoti**”. A escolha das respectivas escolas se deu em razão de terem sido as primeiras a constituírem suas UEx .

Os sujeitos da pesquisa são pessoas, direta ou indiretamente, envolvidas com o Conselho Escolar e que representam os diferentes segmentos, ou seja, professores, servidores e pais de alunos que acompanharam o processo de criação desses Conselhos ou que atualmente os compõem. Assim, desenvolvi a entrevista com: um professor que participou da ata de fundação do conselho, o diretor atual de cada Escola, um servidor, o presidente do conselho fiscal, bem como um conselheiro do segmento de pais. Entre os sujeitos pesquisados foram incluídas três pessoas que atuam no órgão central. O Secretário Municipal de Educação e duas coordenadoras pedagógicas, que participaram diretamente do processo de implantação dos Conselhos Escolares. O Delegado regional do SINTEP também foi um dos sujeitos entrevistados.

A escolha por este objeto de pesquisa se deu em virtude da proximidade que tive com a Rede Municipal de Ensino de Juara, onde iniciei minha trajetória profissional e atuei por treze anos. Neste período acompanhei a implantação das reformas educativas propostas pelo Estado e a falta de tradição democrática nas escolas municipais. Ao ingressar no sistema municipal deparei-me com uma realidade bastante adversa. Uma gestão municipal centralizadora e hierarquizada. As decisões eram deliberadas em gabinetes e repassadas, seguindo uma ordem hierárquica rigidamente estabelecida. Os planejamentos anuais, por exemplo, e até mesmo as avaliações dos alunos matriculados na rede, eram elaborados pela equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. As avaliações, depois de prontas, eram encaminhadas aos professores para aplicação e posterior devolução, pois quem realizava a correção e atribuía as respectivas notas, também era essa equipe. Prática essa, que perdurou até o ano de 1993.

As escolas da Rede Municipal de Ensino não contavam com autonomia pedagógica e nem administrativa, pois toda a documentação dos alunos ficava sob a responsabilidade da SMEC. A direção das escolas era exercida pelo próprio Secretário Municipal de Educação. Somente a partir do ano de 2002, é que algumas escolas foram descentralizadas e passaram a contar com direção própria. Porém, inicialmente, essa

função era exercida por uma pessoa indicada pelo Poder Executivo. Já a partir de 2003, a escolha da direção passou a ser realizada pela comunidade escolar.

Outro fator que me motivou foi ter percebido a dificuldade do conselho escolar, em desempenhar sua função mobilizadora no processo de construção da gestão democrática e como órgão colegiado, responsável pelo acompanhamento da prática educativa desenvolvida no interior da escola

Para o desenvolvimento da pesquisa, realizei, inicialmente, a observação *in loco*. Segundo Lüdke e André:

[...] a observação ocupa lugar privilegiado nas novas abordagens de pesquisa educacional. Usada como principal método de investigação ou associada a outras técnicas de coleta, a observação possibilita um contato pessoal e estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado, o que representa uma série de vantagens. Em primeiro lugar, a experiência direta é sem dúvida o melhor teste de verificação da ocorrência de um determinado fenômeno. (1986, p. 26).

Contudo, estas autoras alertam que, para se tornar um instrumento válido de investigação científica, a observação precisa ser, primeiro que tudo, planejada tendo claro “o quê” e “como observar” com a definição do foco a ser investigado.

Assim, visando um diagnóstico com relação ao funcionamento dos CE, visitei as escolas selecionadas, com a finalidade de observar se a criação e o funcionamento do conselho escolar haviam provocado alterações na estrutura organizacional da escola. Além disso, investiguei como estava estabelecida esta organização no regimento de funcionamento das escolas pesquisadas; como os agentes das escolas percebiam o seu funcionamento e, se havia uma ampla participação dos diferentes atores na sua composição.

Ao iniciar a pesquisa de campo, informei a direção das escolas pesquisadas que o desenvolvimento deste estudo previa o acompanhamento na realização de reuniões do CE, e que eu gostaria de participar dessas reuniões. A direção escolar ficou de informar a data de realização das reuniões. Tivemos então, conhecimento que elas aconteceram sem que eu tivesse sido informada pelas escolas.

A falta de informação sobre a data de realização das reuniões do conselho escolar demonstra existir certo receio, em abrir essas reuniões para que a comunidade externa participe, pois em geral, são reuniões direcionadas somente aos conselheiros no momento em que os recursos são repassados, ocorrendo a definição de sua aplicação. Já no momento da prestação de contas, uma das escolas pesquisadas realiza a reunião com a participação de todos os pais.

A possibilidade da minha participação nessas reuniões deve ter gerado certo desconforto na direção escolar e presidência dos CE, supondo que estariam sendo avaliados no decorrer da reunião. Contudo, a não participação nas reuniões, não foi impeditivo para que eu pudesse analisar a dinâmica de funcionamento desses conselhos, uma vez que, desde que foram criados, a prática adotada é a de promover duas reuniões por ano para tratar exclusivamente da aplicação dos recursos repassados para a escola pelo programa PDDE e a prestação de contas dos recursos no final do exercício.

Diante da impossibilidade de estar presente nas reuniões, realizei visita nas escolas pesquisadas, inicialmente para um primeiro contato, solicitando a autorização para a realização da pesquisa e posteriormente para a realização das entrevistas. Pude perceber que as pessoas têm certo receio em falar sobre o funcionamento do CE. Isto ficou evidenciado quando procurei um dos presidentes do CE para que me concedesse uma entrevista e ele me disse que antes precisaria comunicar a direção da escola. As ações e decisões propostas pelo conselho escolar ficam bastante restritas aos muros da escola. Possivelmente, a minha participação nas reuniões poderia vir a provocar uma artificialidade na sua dinâmica de funcionamento.

A investigação exigiu, também, a análise da documentação da escola com a finalidade de identificar informações factuais, necessárias para a compreensão do tema abordado. Pois, como afirmam Lüdke e André (1986, p. 38), “[...] a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja na complementação de informações obtidas por outras técnicas, ou seja, desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

A coleta de dados “Documental”, segundo Ribeiro (2005), é uma técnica que se fundamenta no levantamento de documentos, escritos ou não. São denominados de fontes primárias, os documentos de primeira mão, ou seja, os que ainda não foram manipulados ou utilizados para embasamento em outras pesquisas.

Os documentos nacionais e locais, que normatizaram a criação e o funcionamento das unidades executoras, possibilitaram a compreensão mais detalhada do processo de implantação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais, permitindo verificar como são constituídos, representados e materializados. Assim, por meio da análise documental dos registros de criação e dos estatutos do Conselho Escolar, foi possível verificar como se deu a composição inicial, como tem se dado as novas composições e qual a finalidade geral e específica da criação destes conselhos.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte 'natural' de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Com a finalidade de verificar a dinâmica de funcionamento dos CE nas escolas pesquisadas analisei as atas de registro das reuniões realizadas desde a criação dos conselhos até a data do desenvolvimento da pesquisa, compreendendo o período de 1997 a 2007. Inicialmente acreditei que o volume de dados a serem analisados seria muito grande. Porém, ao ter acesso aos livros de registro de atas, percebi que o volume restringia-se a duas reuniões por ano, sendo uma correspondente aos períodos em que as escolas recebem os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, e precisam deliberar sobre sua aplicação e a outra, aos momentos de prestação de contas.

A análise das atas possibilitou verificar o número de reuniões realizadas, os principais assuntos abordados pelo conselho, quem conduzia as reuniões, a participação dos diferentes segmentos nos processos de tomadas de decisão, a periodicidade com que vem ocorrendo as reuniões. Observei as dinâmicas das reuniões, verificando quem convoca os conselheiros; como se dava esta convocação; como as reuniões são conduzidas; se existe participação efetiva de todos os segmentos; se os conselheiros deliberam sobre questões relacionadas à dimensão pedagógica e se existe a participação efetiva de todos os conselheiros nas tomadas de decisão. Verifiquei, ainda, se existia um canal aberto de comunicação entre os conselheiros e os segmentos que representam.

Mesmo não tendo participado das reuniões dos Conselhos, a análise das atas de registros dessas reuniões, permitiu verificar que quem conduz a reunião, em geral, é a direção escolar e, em alguns casos, a presidência do conselho. Nas atas, não constam registros de discordância de conselheiros acerca da aplicação dos recursos repassados para as escolas.

No desenvolvimento da pesquisa, observei como estava definida a estrutura organizacional das escolas, ou seja, se nos regimentos escolares havia a atribuição do Conselho Escolar, em relação às funções: deliberativa, consultiva e fiscalizadora e, se o CE era reconhecido como órgão máximo de decisão. Na estrutura organizacional estabelecida nos regimentos das escolas pesquisadas, no entanto, os Conselhos Escolares não são mencionados. A administração escolar encontra-se sob a responsabilidade da direção e secretaria escolar



A entrevista semi-estruturada possibilitou a obtenção de informações de diferentes atores acerca da dinâmica de funcionamento dos Conselhos Escolares como unidade executora. Os entrevistados puderam expor suas expectativas e frustrações relacionadas à implantação e funcionamento do CE. Para a coleta de dados, elaborei dois roteiros de entrevistas, um direcionado aos sujeitos das escolas contendo 26 questões abertas e, outro, aos sujeitos que atuam no órgão central e ao Delegado Regional do SINTEP, com 24 questões abertas.

A elaboração desses roteiros teve como ponto de referência alguns elementos a serem observados: a percepção dos sujeitos no processo de criação/implantação dos Conselhos Escolares; percepções sobre a constituição e a dinâmica de funcionamento do conselho escolar; a percepção quanto à gestão financeira da unidade executora e as concepções acerca do processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara.

Para Bourdieu (1997), a entrevista é percebida como principal recurso metodológico e como técnica de obtenção de informações. O autor destaca a importância de compreendê-la como uma relação social, pois ela permite ao entrevistador, obter informações dos entrevistados, dentro de uma objetividade e clareza necessárias à apreensão de informações sobre o comportamento e da consciência dos atores envolvidos, acerca do objeto investigado.

Nessa direção, munida de um gravador digital e atendendo a disponibilidade do entrevistado, fui a campo para a realização das entrevistas. Entre os meses de fevereiro e agosto de 2008, realizei quatorze entrevistas envolvendo sujeitos da escola, sujeitos do órgão central e o delegado regional do SINTEP. Os professores, funcionários, gestores e pais de alunos, mostraram-se colaborativos neste processo. Somente tive dificuldade em encontrar pais, que faziam parte do conselho, e que estivessem dispostos a ser entrevistados. O mesmo se deu com relação ao presidente do conselho de uma das escolas pesquisadas. Estive várias vezes na escola onde ele atua e, em todas elas, este dizia estar envolvido em outras atividades. Solicitei-lhe que, agendasse um dia, que pudesse me conceder a entrevista, mas minha solicitação não foi atendida, o que me levou a desistir de entrevistá-lo.

A realização das entrevistas foi precedida de pedido de consentimento por escrito aos informantes. O seu desenvolvimento foi um momento significativo, permitindo a obtenção de dados necessários à interpretação de como o CE é concebido no espaço escolar pelos diferentes atores.

Ao realizar as primeiras entrevistas, percebi certo constrangimento, por parte de alguns dos entrevistados, em expor sua opinião acerca do tema. Percebi, pela insegurança em responder alguns questionamentos, que para obter maiores informações, seria preciso garantir o sigilo das informações, por meio do anonimato dos sujeitos entrevistados.

Uma medida geralmente tomada para manter o anonimato dos respondentes é o uso de nomes fictícios no relato, além é evidentemente, do cuidado para não revelar informações que possam identificá-los. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 50).

No desenvolvimento do trabalho, houve o cuidado de usar nomes fictícios para os sujeitos entrevistados, com exceção do Secretário Municipal de Educação e do Delegado Regional do SINTEP. Estes não demonstraram nenhum tipo de constrangimento, em expor suas concepções sobre o tema em questão, tampouco fizeram menção em manter o anonimato.

Concomitantemente, houve um aprofundamento no estudo de referências teóricas, necessárias para o entendimento do processo de reformas políticas. Estas, por sua vez, pautadas na redução da ação estatal mediante descentralização de suas responsabilidades com a sociedade civil, tendo como foco, a estrutura organizacional e gestonária da escola pública e o modo como vem se configurando o processo de democratização das relações sociais em seu interior.

Para a compreensão mais detalhada das conseqüências dessa política em nível regional e, conseqüentemente local, realizei uma revisão da literatura mato-grossense sobre a gestão escolar.

O trabalho foi desenvolvido seguindo três etapas:

Na primeira fase, houve o contato inicial com a Secretaria Municipal de Educação, bem assim, com as escolas a serem pesquisadas. Nessa ocasião, expus os objetivos da pesquisa e solicitei autorização para a realização da mesma. Com a sinalização positiva, passei a realizar a coleta de dados, por meio da análise de documentos, referentes à criação e funcionamento dos conselhos. Para isto, solicitei os estatutos e os livros atas das reuniões realizadas pelo Conselho Escolar desde sua criação até a data de realização da pesquisa, no período de 1997 a 2007. Esses documentos foram reproduzidos e analisados. Os dados coletados pela análise documental e das entrevistas possibilitaram compreender como tem se dado a dinâmica

de funcionamento desses conselhos e como os atores envolvidos no dia-a-dia da escola percebem sua atuação.

Na segunda fase, iniciou-se o levantamento de natureza bibliográfica acerca da gestão escolar. O foco concentrou as políticas públicas voltadas para a gestão democrática do sistema público de ensino, bem como a análise das legislações que nortearam o processo de construção da gestão democrática nas redes Estadual e Municipal de Ensino, em nível de Brasil e, especificamente, em Mato Grosso.

Na terceira fase, realizei as entrevistas do tipo semi-estruturadas. Ou seja, uma entrevista guiada por alguns tópicos listados como necessários à elucidação do objeto de estudo. Para isto, utilizei a gravação para posterior transcrição e reflexão acerca das respostas fornecidas pelos entrevistados. Segundo Bourdieu (1997), o trabalho do pesquisador não deve resumir-se a uma mera entrevista com uma transcrição sucinta do que foi “dito”. O pesquisador necessita ir além. Precisa refletir sobre as respostas fornecidas sob os diferentes pontos de vista. É preciso utilizar-se da “reflexividade reflexa”, embasada em um olhar sociológico, que permitirá ao pesquisador perceber e controlar os efeitos da estrutura social, na qual a pesquisa está sendo realizada (BOURDIEU, 1997).

Sendo a entrevista uma interação social, o pesquisador deve levar em conta o contexto social, no qual ela acontece, bem assim, os sujeitos envolvidos. A análise das entrevistas deve partir de uma leitura compreensiva, confrontando os dados apresentados com as experiências e reflexões dos sujeitos respondentes. A “reflexividade reflexiva”, como procedimento metodológico implica em um processo de conflito entre o conhecimento do entrevistador sobre o tema e o ponto de vista do entrevistado. O entrevistador deve se utilizar de seus conhecimentos prévios para captar a visão de mundo do entrevistado, por meio de suas enunciações, interpretando sua fala, inferindo, inclusive, o não-dito, o não-verbalizado no discurso oral. O pesquisador precisa ter a sensibilidade e humildade de aprender com o outro em um processo de construção e reconstrução do conhecimento acerca do objeto de estudo. No entender de Minayo (2007):

Uma entrevista, como forma privilegiada de interação social, está sujeita à mesma dinâmica das relações existentes na própria sociedade. Quando se trata de uma sociedade ou de um grupo marcado por muitos conflitos, cada entrevista expressa de forma diferenciada, a luz e a sombra da realidade, tanto no ato de realizá-la como nos dados que aí são produzidos. Além disso, pelo fato de captar formalmente a fala [...], a entrevista, quando analisada precisa incorporar o contexto

de sua produção, sempre que possível, ser acompanhada e complementada por informações provenientes de observação participante. (MINAYO, 2007, p. 65-66).

Por último, houve o momento de análise e sistematização dos dados coletados à luz dos referenciais teóricos abordados.

No capítulo subsequente, apresentaremos discussão teórica acerca da gestão democrática e de como são arquitetadas as reformas no contexto educacional e social da sociedade brasileira.

## **2 GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS REFORMAS EDUCACIONAIS**

O conceito de Administração Escolar, historicamente, foi construído sob forte influência de modelos internacionais, trazendo para a administração escolar, o modelo de gestão utilizado no meio empresarial, modelos esses, em que prevaleciam aspectos centralizadores e burocratizados (SANDER, 1995).

O histórico da educação brasileira foi marcado por avanços e retrocessos. As políticas educacionais sempre estiveram atreladas ao desenvolvimento econômico, ou seja, a educação e outras questões sociais nunca foram pensadas em função dos benefícios ou bem estar da população. Mas sim, visando atender aos interesses econômicos do Estado, apesar de que não se pode prescindir da formação para o trabalho e para o desenvolvimento econômico. As ações educacionais, propostas como política educacional, foram desenvolvidas com a intenção de impedir que as questões sociais travassem o desenvolvimento econômico pretendido para o país. Os avanços, em geral, são resultantes da luta dos movimentos sociais da educação em favor da classe popular. Os retrocessos são indicativos das políticas retrógradas nas quais a educação é concebida como instrumento de manutenção do *status quo*.

O histórico das políticas educacionais no Brasil, em relação à organização e gestão da educação básica nacional, tem sido marcado pela descontinuidade. Isto ocorre em virtude da falta de planejamento de longo prazo que explicita políticas de Estado, em detrimento de políticas conjunturais de governo, o que acaba provocando ações sem que ocorra a devida articulação.

A gestão democrática ao ser incorporada como princípio Constitucional representou uma ruptura com o histórico educacional brasileiro marcado pelo autoritarismo e trouxe à tona, possibilidades de transformação das relações sociais estabelecidas no interior da escola pública. Essa nova possibilidade sinalizou outras formas de organização voltadas para a democratização das relações sociais, no recinto escolar, com a inclusão e a participação de todos na construção de uma escola comprometida com os anseios e necessidades da comunidade, onde se encontra inserida. Isto exige a implementação de mecanismos democráticos que possibilitem o aprendizado da cidadania e a construção de uma cultura participativa dentro de cada estabelecimento de ensino.

Este capítulo é fruto do desafio de compreender as relações e os sentidos dos conceitos de administração e de gestão escolar, presentes nas políticas públicas educacionais, e o papel do conselho como elemento mobilizador da gestão democrática. No primeiro momento, procuro contextualizar a administração escolar no processo histórico da educação brasileira, seus avanços e retrocessos, destacando o importante papel dos movimentos sociais da educação na luta pela consolidação da gestão democrática e as implicações das ações políticas, fortemente marcadas por interferências de organismos internacionais e, voltadas para atender aos interesses econômicos.

No segundo momento, realizo aproximações teóricas na tentativa de explicitar os enfoques conceituais da administração e gestão escolar. Para isto, reporto-me aos enfoques analíticos, apontados por Sander (1995), no processo de construção do conhecimento da administração da educação na América Latina, os quais pontuam que historicamente, a administração escolar foi desenvolvida com base nos modelos teóricos de administração de empresas, engendrada em critérios de eficiência e eficácia e, posteriormente, por critérios de efetividade e relevância. Contudo, as reformas recentes denotam formas mais flexíveis de administração e, a escola como centro da gestão.

No terceiro momento, trago ao debate o processo de criação dos Conselhos Deliberativos apontados pelos movimentos sociais da educação como elementos essenciais, para que ocorra a participação sociopolítica, por meio do controle da sociedade sobre o Estado; da democratização do acesso às informações; da igualdade de condições de participação e o enfoque dado pelas políticas públicas, naquilo que toca à função desses conselhos. No quarto momento, de forma sucinta, explico os avanços e retrocessos no processo de construção da gestão democrática no Estado do Mato Grosso.

## **2.1 Construção de novas perspectivas na gestão escolar**

A natureza da ação corresponde à natureza da compreensão. Se a compreensão é crítica ou preponderantemente crítica, a ação também o será. Se for mágica a compreensão, mágica será a ação. (FREIRE, 2007, p.114).

A ação educativa é uma prática humana que não existe por si só. Ela é fruto de uma ação conjunta entre as pessoas e se constitui em um ato histórico, cultural, social e, acima de tudo, político, vez que sua ação não pode ser considerada neutra. Em uma sociedade dividida em classes, a divisão de trabalho e a educação permeiam todas as ações sociais. Neste contexto, a educação não se manifesta como um fim em si mesma, mas como um instrumento de manutenção ou de transformação de uma determinada ordem social.

De acordo com Penin e Vieira (2002), os anos 1920 foram marcados por um acelerado desenvolvimento urbano e industrial e por um ciclo de reformas que ficaram conhecidos como: “ciclo de reformas estaduais dos anos 20”. Essas reformas expandiam os ideais da escola nova para todo o país. Esse movimento foi encabeçado por intelectuais como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Lourenço Filho, Francisco Campos e outros.

O período de 1930 a 1937 foi considerado um momento de maior radicalização política da história do País. Com o surgimento de basicamente quatro projetos distintos de sociedade e com eles, diferentes pensamentos sobre a educação brasileira, as ações se voltavam para a “construção de um novo Brasil”. Na base desse confronto estavam os liberais igualitaristas, os católicos e os liberais elitistas. Os anos 30 foram marcados por confrontos ideológicos. De um lado estavam os liberais formados por intelectuais que expressavam o desejo de construção de um país com base urbano-industrial, embasados nos ideais da Educação Nova. Este grupo organizou e publicou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932, que propunha a reformulação da política educacional do País com bases pedagógicas renovadas.

Em oposição aos liberais estavam os católicos que, defendiam a pedagogia tradicional e faziam críticas ferrenhas ao Manifesto dos Pioneiros. A Igreja se posicionou contrária ao espírito de modernidade e ao caráter da escola pública e gratuita que destituía a responsabilidade da família com a educação.

No entanto, dentro do próprio grupo que elaborou o manifesto, havia diferentes posicionamentos em relação ao conceito de escola. Os liberais igualitaristas comungavam com Anísio Teixeira o ideal de que a escola deveria ser democrática, única e capaz de servir de contrapeso aos males e desigualdades sociais promovidos pelo sistema capitalista. Ele tinha o ideal de oferecer uma escola profissionalizante regional, controlada pela comunidade, aberta a todas as camadas e classes sociais, visando à construção de uma nova sociedade.

Os liberais elitistas tinham como expoente Fernando Azevedo, para quem a escola deveria ter o papel de formadora das elites, sendo que a educação deveria preparar os indivíduos de acordo com suas aptidões. Ou seja, existiam aqueles que deveriam ser preparados para as produções manuais e aqueles que deveriam ser preparados para as produções intelectuais. Nesse viés, cabia à escola redistribuir as pessoas de acordo com o talento individual. Mas é claro que aquele que tivesse dinheiro sempre estaria apto à produção intelectual. Nesta proposta, a escola seria democrática até o ponto de possibilitar a mobilidade social, respeitando a hierarquização conquistada pela “competência” individual.

A Aliança Nacional Libertadora superava o otimismo pedagógico e buscava alfabetizar um grande contingente de pessoas por meio da Cruzada de Alfabetização no Nordeste do País, visando com isto, aumentar o número de eleitores, uma vez que os analfabetos não tinham direito ao voto. Essa frente política, ligada ao Partido Comunista do Brasil (PCB) se constituiu na maior experiência de organização popular do Brasil e contava com a participação de amplos setores ideológicos e sociais. Seu lançamento ocorreu em março de 1935 e foi extinta em julho do mesmo ano. Apesar do curto período de existência esse movimento conseguiu agregar um grande número de militantes.

No centro da disputa estava o governo que buscava aparentar neutralidade. Porém, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde Pública, acabou colocando em execução uma política educacional própria e bem distante dos princípios democráticos estabelecidos no manifesto.

A Constituição de 1934 incorporou a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. No entanto, o período que sucedeu a sua aprovação foi marcado por uma lenta organização dos sistemas estaduais de ensino, surgindo apenas algumas reformas esporádicas.

A ampliação da educação para a camada popular foi bandeira de luta dos movimentos sociais da época, que exigiam mais escolas para a população brasileira. De acordo com esses grupos, a escola não poderia continuar sendo privilégio de uma minoria da população com uma educação voltada somente para a elite. Porém, diante da expansão desordenada da educação surgem já, na década de 1950, denúncias de vários educadores, de que a expansão educacional no Brasil vinha sendo acompanhada de uma queda de qualidade com a improvisação de instalações, equipamentos e recursos humanos entre outros aspectos (PENIN; VIEIRA, 2002, p. 18).



As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pela euforia ideológica do desenvolvimentismo, em um cenário dominado pelo economicismo. A educação passa a ser considerada um elemento central para o desenvolvimento e a redução da pobreza. O analfabetismo e a pobreza passam a ser apontados como elementos responsáveis pelo subdesenvolvimento e uma ameaça à democracia do país.

Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil vivenciou um período de crise sócio-política, “marcado pela acumulação e realização da produção” e pela ditadura militar. Essa crise demonstrou aspectos perversos assumidos no processo de industrialização sem a existência de reformas estruturais necessárias para a criação e consolidação de um espaço econômico capaz de viabilizar o crescimento industrial.

Segundo Oliveira (1997), a inexistência de condições indispensáveis à plena realização da produção, adequadas ao modelo de desenvolvimento, podem ter contribuído para frear o progresso técnico esperado, representando entraves à dinamização e expansão do Mercado interno. Isto porque tal modelo de desenvolvimento não possibilitava a formulação e a qualificação de forças de trabalho capazes de transformar o trabalho rural, em urbano industrial. “O que afetou diretamente sua valorização e, indiretamente, sua capacidade de consumo” (p. 73-74).

A preocupação com uma educação que possibilitasse aos países em desenvolvimento, enfrentar os desafios impostos pelo mercado mundial, por meio da qualificação dos indivíduos para a inserção no modelo econômico, exigia uma articulação entre os sistemas educativos e o sistema econômico do país. Essa preocupação pode ser percebida nas recomendações resultantes do Seminário Interamericano sobre Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington em 1958. De acordo com este documento, a educação é compreendida como elemento essencial para o desenvolvimento do país e deve ser planejada tendo como base um diagnóstico da situação socioeconômica e educacional, atribuindo maior atenção à formação básica, bem como à superação dos problemas de repetência escolar, à preparação do pessoal técnico e à qualidade do ensino (OLIVEIRA, 1997, p. 81).

Nessa perspectiva, a educação passa a ser concebida como um instrumento indispensável ao desenvolvimento e ao progresso. O planejamento educacional passa a ser compreendido como elemento essencial e indispensável ao desenvolvimento social. Isto implicou desenvolvimento de políticas voltadas para o fortalecimento das estruturas políticas de bem estar social e legitimação da intervenção do Estado na economia dos países da América Latina (OLIVEIRA, 1997, p. 66).

Contudo, pode-se dizer que o planejamento educacional, propriamente dito, no Brasil, teve início a partir dos anos 1960, com a aprovação da Lei n.º 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Porém essa lei teve um curto período de vigência. Com a instauração do regime militar (marcado pelo autoritarismo), novas leis surgiram para definir a organização escolar desde a educação elementar até a educação universitária. Neste período, foram aprovadas as Leis: n.º 5.540/68, que instituiu a reforma da educação universitária e sua organização, e a de n.º 5.692/71, que passou a definir a organização da educação elementar com a ampliação da escolaridade de quatro para oito anos e a implantação de cursos profissionalizantes.

No fim da década de 1960, a administração da educação, ganha status de profissão regulamentada; surgem os cargos de administrador e supervisor escolares que, com base em uma formação acadêmica marcada pelo racionalismo tecnicista, passam a planejar a educação desde os órgãos macros até os micros espaços, “[...] tanto no amplo âmbito dos sistemas escolares, quanto na especificidade das escolas” (GOMES, 2006, p. 201).

Os anos 1980 foram marcados por várias críticas à teoria da administração científica, que transferia para as escolas e sistemas de ensino, modelos de administração utilizados em empresas, sem levar em conta as especificidades da ação educativa. As críticas ampliavam para o caráter fragmentado do processo educativo e as falhas apresentadas, são comprovadas por meio de índices de reprovação e evasão escolar.

Apesar dos esforços empenhados na tentativa de fazer da escola um espaço mais democrático, sem a influência dos modelos de gestão empresarial, a burocratização continuou a fazer parte da sua realidade, seguindo modelos importados, sem levar em conta as peculiaridades da escola. Prevalencia nos ambientes escolares, uma administração voltada aos interesses da classe hegemônica e, como forma de manutenção do *status quo*. Essas perspectivas de administração ocasionaram sérios entraves ao processo educativo, pois desconsideravam os aspectos sociais, políticos e culturais da escola e da sociedade como um todo. No pensar de Sander:

Nas últimas décadas, escreveram-se novos capítulos sobre a construção do conhecimento no curso histórico da [...] gestão da educação, que destacam a crescente importância dos fatores externos de caráter econômico, político e cultural no funcionamento dos sistemas educacionais e das instituições escolares e universitárias. Esses capítulos registraram novas perspectivas teóricas de administração e novos critérios orientadores para avaliar o desempenho administrativo [...]. Junto à produtividade e à racionalidade medidas segundo critérios técnicos de eficiência e

eficácia, surgem os conceitos superadores de efetividade e relevância como critérios de desempenho político e cultural da administração. Finalmente, à luz dos ideais de liberdade subjetiva e democracia participativa, desenvolvem-se os conceitos de identidade e equidade como valores centrais [...] da gestão da educação, tanto a nível nacional como no âmbito das relações internacionais. (SANDER, 1995, p. 29).

A Constituição Federal de 1988, ao atender a demanda dos movimentos sociais, incorporando a gestão democrática da educação em seu texto, aponta novas formas de organização e administração dos sistemas de ensino, visando à universalização do ensino para toda a população. A partir daí, o que se tem observado é que, com base neste dispositivo, diferentes políticas têm se efetivado sob o manto da gestão democrática.

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos de gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa. (OLIVEIRA, 1997, p. 95).

No processo de regulamentação do Art. 206 (CF/1988), foram sistematicamente incorporadas às reformas administrativas do setor, as diretrizes da política neoliberal, explicitando determinados métodos de gestão, considerados democráticos, por contemplar a desconcentração de certas decisões, a descentralização de recursos suplementares para as unidades escolares. Mais: a participação da comunidade escolar no gerenciamento desses recursos. Porém, os programas educacionais promovidos na década de 1990, especificamente, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) não pode ser considerado como indutor de ações que ampliam a participação da comunidade escolar na dinâmica geral da escola. Na realidade, esse programa acaba por criar falsa compreensão de que a comunidade participa nos rumos da escola, por promover certa autonomia na aplicação dos recursos que lhe são repassados.

Merece relevo frisar que a participação estabelecida nesse programa limita-se aos representantes da comunidade escolar, sem incorporar efetivamente os segmentos sociais e suas representações no processo de tomada de decisão (como é o caso dos sindicatos da categoria dos profissionais da educação e das associações de bairros). Pois, estes estão sempre ausentes na composição dos conselhos escolares. Isto resulta em falsa compreensão de que a comunidade é quem delibera por ter certa autonomia na

aplicação dos recursos repassados à escola. No respeitante a isso, Mendonça discute esse quadro, assim se manifestando:

[...] No contexto da gestão da educação, a participação controlada e a autonomia operacional levam os que nela atuam a viverem uma situação de possível ilusão de que deliberam. Na verdade, agem nos estritos limites das normas impostas pelos sistemas e das condições objetivas de vida que podem impedir um processo de participação em profundidade. Com isso acabam legitimando decisões já tomadas em função de políticas que são adequações as tendências do capitalismo globalizado. De certa maneira, a descentralização especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional permite que a comunidade escolar acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado. Isentando-o de obrigações que lhes são próprias. (MENDONÇA, 2000, p. 72).

A análise dos projetos de política educacional desenvolvida pelo Governo Federal demonstra que as reformas ocorridas, além de se voltarem para a desobrigação com o financiamento das políticas educacionais, transferem parte dessa responsabilidade para a sociedade civil. Essas reformas voltaram para a centralização das diretrizes, por meio dos parâmetros curriculares nacionais e da avaliação das instituições de ensino. Assim, o Estado definiu o que seria ensinado em todas as escolas do país e acaba tendo o controle do que é ensinado por meio dos vários sistemas de avaliação adotados (PERONI, 2003, p. 178).

Na perspectiva neoliberal, o projeto de autonomia da escola é uma das estratégias para a redução da ação estatal, por meio da “[...] descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, movimentando-se em direção à ponta do sistema para a instituição responsável diretamente pela prestação de serviços”. Aproxima assim, o consumidor do sistema, de forma que este dê respostas às expectativas do usuário com mais agilidade. Diminui, desse modo, a estrutura hierárquica do sistema, reduzindo a distância entre a concepção e execução, assume então, a lógica do mercado em sua abordagem neoliberal (FARAH, 1999 apud PERONI, 2003, p. 103).

O Brasil tem vivenciado, desde o início dos anos 1990, vários ajustes do sistema educativo. Esses ajustes se deram em consonância com a lógica economicista em que o projeto educativo deve se voltar para as novas demandas e exigência do mercado. A educação deixa de ser um direito universal e passa a ser concebida como mercadoria ou serviço que se compra, tornando-se “[...] competitiva, fragmentada, dualizada e seletiva social e culturalmente”. A qualidade passa a ser o foco central

dessas reformas que “[...] tem por objetivo último adequar a educação escolar às novas demandas e exigências do mercado” (LIBÂNEO, 2006, p. 117).

Segundo as ponderações de Libâneo (2006), a escola não pode ser tratada nos parâmetros da qualidade economicista, uma vez que a escola não é uma fábrica e sim, um local de formação humana. Assim sendo, ela deve levar em conta o contexto político e econômico. Contudo, não pode “estar subordinada ao modelo econômico ou a serviço dele”. Para o autor, educação de qualidade:

[...] é aquela mediante a qual a escola promove, para todos, o domínio dos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas, afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, bem como a inserção no mundo e a constituição da cidadania também como poder de participação, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. [...] A educação deve ser entendida como fator de realização da cidadania, com padrões de qualidade da oferta e do produto, na luta contra a superação das desigualdades sociais e da exclusão social. (LIBÂNEO, 1996, p. 117-118).

Porém, a educação tanto pode servir para reforçar a ideologia dominante quanto também pode servir para o seu desmascaramento. Neste sentido, Paulo Freire (1997) alerta que, neste novo contexto impregnado pela doutrina neoliberal, o educador precisa ficar atento à esperteza com que os interesses de mercado são introduzidos nos objetivos educacionais e como a ideologia dominante acaba insinuando a neutralidade da educação.

Embora tenha avançado significativamente na democratização do acesso à educação básica, com a ampliação significativa no número de matrículas, a democratização reivindicada por amplos setores sociais ainda está longe de acontecer. A democratização, bandeira de luta dos movimentos sociais, que sempre lutaram pela democratização da sociedade, não está relacionada apenas a questão quantitativa, mas perpassa a oferta de uma educação de qualidade social, capaz de possibilitar ao educando a apropriação de conteúdos significativos, que contribua para sua atuação crítica e consciente na sociedade.

Nesse sentido, a escola precisa oportunizar ao aluno uma educação que atenda suas reais necessidades, por meio de uma ação educativa que respeite o sujeito histórico, social, político e cultural. A democratização da educação perpassa o acesso, a permanência e o sucesso do aluno na escola, mediada por uma educação emancipadora que admite e respeita a diversidade; que identifica o homem como centro do processo educativo. Uma escola consciente do seu papel social na emancipação, no combate às

desigualdades sociais e na compreensão crítica dos sujeitos para a politização da sociedade. Sobre o assunto, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares pontifica:

[...] a escola que busca a qualidade precisa desenvolver o ser social em todas as suas dimensões: no econômico (inserção no mundo do trabalho e da produção de bens e serviços); no cultural (apropriação, desenvolvimento e sistematização da cultura popular e cultura universal); no político (emancipação do cidadão, tornando-o dirigente do seu destino e participe ativo na construção do destino do grupo social ao qual pertence). (BRASIL. MEC, 2004, p. 32).

Entretanto, para que a escola possa desenvolver com competência sua função social, o Estado não pode deixar de cumprir com sua responsabilidade de garantir a distribuição de recursos necessários para que ela possa avançar no desenvolvimento de propostas pedagógicas inovadoras, que atendam as reais necessidades da comunidade onde se encontra inserida. Para isto, a comunidade também precisa se envolver nas decisões a serem deliberadas. Os desafios cotidianos devem ser pensados e repensados coletivamente.

No levantamento bibliográfico realizado observei que as propostas de reformas educacionais, apontadas como necessárias pelos movimentos sociais da educação, a partir da década de 1980, estiveram marcadas pelo desejo e crença na democratização do país. Para tanto foram propostas mudanças na forma de organização e funcionamento dos espaços escolares. A participação ganhou destaque, sendo considerada como elemento integrador da democratização dos espaços escolares e mobilizador, na elaboração e execução de políticas educacionais.

Todavia, na década de 1990, com as reformas educacionais propostas pela política neoliberal, a participação toma outra conotação. Essas reformas explicitam a incompetência do Estado, na gestão das políticas sociais, em especial, no tocante à educação, demonstrando que a ampliação quantitativa da educação não foi acompanhada da qualidade necessária ao desenvolvimento econômico e social do país. E, que o Estado é incapaz de desenvolver um acompanhamento sistemático dos sistemas de ensino. Diante disso, a população é “convidada” a se integrar às escolas para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados para a Unidade Executora, a elas instituídas.

As políticas neoliberais passam a alertar para a “má” utilização dos recursos públicos e a necessidade da sociedade civil acompanhar a distribuição e aplicação dos recursos destinados às políticas sociais. Ressalte-se também, a importância dos

planejamentos de ações e estratégias a serem elaborados a partir das realidades imediatas. Isto gera nos sujeitos que atuam nas escolas, falsa sensação de autonomia e, impressão de que as coisas acontecem de dentro para fora da escola, no entanto, sem perder de vista as diretrizes apontadas pelos órgãos centrais.

As reformas educacionais, propostas pelo governo neoliberal, na década de 1990, ressaltam a importância da participação da sociedade tanto na manutenção quanto na gestão dos sistemas de ensino. A participação adquire caráter funcionalista e se volta para a eficiência e eficácia das ações educativas. Embora essas propostas explicitem a importância da participação e da gestão democrática na gestão escolar, implicitamente, visam atender aos interesses do mercado com a retirada do Estado e suas funções mantenedoras, resguardando-lhe apenas a função supletiva e distributiva. Passa-se a valorizar o planejamento local, bem como as gestões escolares inovadoras, criativas e eficazes que, explorem as potencialidades da escola e da comunidade local, utilizando para isso, o mínimo de investimento do Estado.

Esse não é o modelo de gestão escolar preconizado pelos grupos progressistas e pelos movimentos sociais da educação, ao defenderem a participação política e social dos diferentes segmentos nas formulações das políticas educacionais. A participação defendida por estes movimentos volta-se para a necessidade de uma educação emancipadora; com uma práxis pedagógica baseada na reflexão e na ação, porque, mais importante do que levar todas as crianças para a escola, é possibilitar-lhes acesso a um ensino direcionado à emancipação do homem e à politização da sociedade. Nesta perspectiva, a gestão escolar assume, segundo Sander (1995), um enfoque cultural em que os critérios de eficiência, eficácia e efetividade presentes nas práticas da administração escolar, passam a ser analisados e utilizados, tendo como eixo norteador, a relevância. Sobre esta última, o autor atribui valor a ela, explicando da seguinte forma:

A relevância (do verbo latino relevare, levantar, salientar, valorizar) é o **critério cultural** que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor. [...] uma administração educacional relevante avalia-se em termos de significados e das conseqüências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na sociedade. (SANDER, 1995, p.50, grifos do autor).

A gestão escolar sob o enfoque cultural centrado na dimensão humana possibilita a reflexão sobre a cultura escolar e a necessidade de promover a gestão democrática voltada para a participação dos diferentes atores no rumo da escola. O apontamento de caminhos para a superação das dificuldades enfrentadas pela escola

deve surgir dentro da própria escola. Todavia, é importante frisar que a participação da comunidade nos rumos da escola não deve significar jamais a desresponsabilização do Estado com suas obrigações acerca da educação.

## **2.2 Administração ou gestão escolar**

A administração é uma prática humana existente em diferentes contextos sociais e históricos e traz em seu bojo concepções políticas e formas de organização de determinados serviços. A esse respeito, Sander (1995) ilumina ser esta uma prática milenar, porém, o seu estudo sistemático ocorreu no final do século XIX e início do século XX, a partir da administração moderna.

A administração moderna surge no século XIX, na Europa e América do Norte, sob a lógica econômica e tecnocrática, passando a ser concebida como instrumento necessário à organização e coordenação dos serviços públicos e das atividades produtivas. Sobre esse aspecto, estribada nas esteiras de Sander (1995), vale clarificar que, a doutrina da escola clássica de administração espalhou-se pelo mundo, tornando-se dogma universal e favorecendo na consolidação da Revolução Industrial. Na tentativa de superar os conceitos e práticas da escola clássica, surge na década de 1920, nos Estados Unidos, o movimento das relações humanas das escolas psicossociológicas de administração. Este movimento influenciou no surgimento da tradição comportamental, com uma administração mais voltada, para a eficácia das práticas administrativas. Com o surgimento destes novos enfoques, os princípios e práticas da administração foram generalizados, isto é, poderiam ser aplicados em qualquer tipo de instituição (SANDER, 1995).

A administração pública desenvolvida no Brasil, bem como em outros países da América Latina, foi fortemente influenciada por modelos administrativos, desenvolvidos em outros contextos totalmente alheios à realidade vivenciada nos chamados “países em desenvolvimento”. No entender de Sander (1995), os modelos de administração transpostos para os países em desenvolvimento não foram concebidos visando atender seus interesses econômicos e objetivos políticos. Com isto, os benefícios imediatos das tecnologias organizacionais e administrativas importadas,



trouxeram elevados custos econômicos, políticos e culturais para os países em desenvolvimento.

É importante destacar que, o conhecimento da administração pública e da administração da educação é fruto de um processo de construção contínuo, edificado ao longo da história das instituições políticas e sociais da América Latina. Seu estudo pode ocorrer sob a ótica de diferentes enfoques analíticos. No entanto, Sander (1995) aponta para cinco enfoques principais, quais sejam: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico.

– **Enfoque Jurídico:** predominou no Brasil, no período colonial e nas primeiras décadas do século XX. Seus elementos teóricos eram importados dos países da Europa (Espanha, Portugal e França). Este enfoque encontra-se diretamente vinculado à tradição do direito administrativo romano, de caráter essencialmente normativo e pensamento dedutivo. Sofreu forte influência do cristianismo que reiterava a força normativa e sua lógica dedutiva. O positivismo de Comte reforçou este enfoque através da introdução do método científico empírico, do currículo enciclopédico e dos modelos normativos de gestão da educação, visando manter a ordem e o progresso racional no funcionamento das instituições e sistemas de ensino (SANDER, 1995).

– **Enfoque Tecnocrático:** surgiu nas primeiras décadas do século XX, num período de grande recessão. A administração assume um enfoque essencialmente técnico de natureza normativa e pragmática fundamentada nos princípios da administração clássica, com ênfase nos pressupostos da gerência científica e gerencial defendidos por Taylor e Fayol e seus seguidores. A tecnocracia passa a ser concebida como solução para o funcionamento eficiente e racional das organizações administrativas. As características organizacionais dos sistemas administrativos passam a ser valorizadas, relegando a um plano secundário a atenção à influência dos fatores de ordem econômica, política e cultural na vida das organizações. (SANDER, 1995).

– **Enfoque Comportamental:** emergiu no Brasil na década de 1940, em reação aos princípios e práticas da escola clássica de administração, os quais acabaram por influenciar o enfoque tecnocrático de organização administrativa e de gestão da educação. Ele surge a partir do movimento psicossociológico das relações humanas e se fundamenta nos estudos comportamentais assentados na psicologia e sociologia. Um dado merecedor de relevo é que esse encontro originou, posteriormente, a psicologia social. A organização formal deixa de ser o foco central da administração que passa a valorizar a organização informal. Busca-se a democratização da administração e a

dimensão humana começa a ser valorizada. A aplicação deste enfoque ganhou mais conotação na administração de negócios do que na administração pública e na gestão da Educação, em razão dessas estruturas administrativas estarem impregnadas pela tradição burocrática, fundamentada no estruturalismo de Weber. Com este enfoque, a preocupação da gestão da educação passa a ser a eficácia em conseguir atingir os fins e os objetivos pedagógicos das instituições de ensino (SANDER, 1995).

– **Enfoque Desenvolvimentista:** patenteou-se nos Estados Unidos da América, no período pós-guerra, numa fase de reconstrução econômica, assumindo uma perspectiva modernizadora através da criação de programas de assistência técnica e ajuda financeira, aos países subdesenvolvidos. A criação e implementação de programas de assistência aos órgãos de administração pública voltam-se para a superação dos problemas de ordem econômica e social. Inicialmente, este enfoque assume aspectos normativos e prescritivos, voltados para a elaboração de metas produtivas e eficientes, capazes de solucionar os problemas econômicos e sociais vivenciados pelos países subdesenvolvidos. Neste período ocorre a valorização dos planos de educação cuidadosamente pensados para atender as exigências da sociedade industrializada, visando à formação de indivíduos eficientes e produtivos. As universidades internacionais passam a investir na formação de planejadores e administradores da educação. Esta fase foi marcada pela euforia educacional motivada pelo crescimento significativo no número de instituições de ensino, de matrículas e de investimento na educação, esta por sua vez passa a ser considerada o “motor do crescimento econômico”. A produtividade e a eficiência eram o foco central deste enfoque, que buscava através da tecnologia modernizar a educação e a sociedade. Este período foi marcado pelo “otimismo pedagógico”. Não obstante, nos anos 1970, esse otimismo cai em crise, originando uma fase de pessimismo e desilusão resultantes da constatação de que os investimentos aplicados na educação não conseguiram atingir os resultados esperados. Isto implica dizer que tais aplicações não foram capazes de impulsionar o crescimento econômico, o progresso tecnológico, tampouco o desenvolvimento humano e a qualidade de vida e equidade social (SANDER 1995).

– **O Enfoque Sociológico:** nasceu a partir do interesse de estudiosos latinoamericanos interessados em teorias adequadas a política e a cultura local, uma vez que os modelos de administração, importados de outros países, desconsideravam as necessidades administrativas e os valores culturais e políticos dos países em desenvolvimento. Neste sentido, este enfoque resulta das contribuições conceituais e

analíticas das ciências sociais, aplicadas nas décadas de 1960 e 1970. Tem como referência o contexto social, político e econômico onde é desenvolvida a administração. Para os teóricos do pensamento crítico, a administração é fortemente marcada por fatores políticos, sociológicos e antropológicos, e, secundariamente vêm as variáveis jurídicas e técnicas. O desafio deste enfoque não se resume a simples rejeição dos conceitos presentes nos anteriores. Mas sim, na superação do tradicional caráter normativo que historicamente marcou a educação por um enfoque mais sociológico (SANDER, 1995).

Segundo os enfoques apontados por Sander (1995), a administração escolar foi desenvolvida com base nos modelos teóricos de administração de empresas. Estes respaldados no estruturalismo, no funcionalismo e no racionalismo, o que resultou em modelos administrativos centralizadores, hierárquicos e burocráticos, fomentado por uma visão empresarial capitalista engendrada em critérios de eficiência e de eficácia e, posteriormente, por critérios de efetividade e relevância.

Se bem assim, a palavra administração é definida pelo dicionarista Ferreira (2001, p. 17), como aquilo a designar “[...] um conjunto de princípios, normas e funções que tem por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público, etc.)”. Por sua vez, a palavra Gestão é concebida como “[...] ato ou efeito de gerir, gerenciar” (FERREIRA, 2001, p. 347). A ação de administrar compreende atividades de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar. A gestão é parte da administração, contudo, inclui, aspectos filosóficos e políticos que vão além do mero ato de administrar. O termo “gestão” é bem mais abrangente do que “administração”, que é uma de suas formas. A gestão requer o comprometimento não só na execução de políticas educacionais elaboradas externamente. Mas requer a participação na elaboração dessas políticas. A co-gestão e a auto-gestão também são formas de gestão.

Ainda que a prática da administração tenha surgido bem antes do ideal capitalista ditar suas regras e normas, o conceito de Administração traz em si alguns termos característicos do modo capitalista de produção, a saber: controle, produtividade e eficiência.

Outro aspecto digno de atenção é que, a administração, assim como a educação, é condicionada pelo sistema social e econômico e orientada pelo sistema político. Ambas podem ser consideradas como fenômeno global e multidimensional constituídas dialeticamente pelas dimensões: econômica, pedagógica política e cultural (SANDER, 1995).

No caso da administração da educação, Sander (1995) elucida que embora tais acepções apresentem dimensões distintas elas podem se articular dialeticamente configurando-se em um paradigma amplo, capaz de superar as práticas burocráticas existentes. Nas palavras do teórico:

[...] No paradigma multidimensional de administração da educação a eficiência é subsumida pela eficácia; a eficácia e a eficiência são subsumidas pela efetividade; e a efetividade, a eficácia e a eficiência são subsumidas pela relevância. (SANDER, 1995, p. 67).

Nesse rumo, Sander (1995) nos leva a refletir sobre a necessidade de mudanças de paradigma na gestão escolar, buscando interligar os quatro critérios, presentes de maneira isolada, nos enfoques de administração apresentados em passagem anterior. O sucesso da gestão da educação deve levar em conta as competências: econômica, pedagógica, política e cultural, de maneira integrada. Esses critérios entrelaçados são fundamentais para que ocorra o sucesso na gestão da educação, pois um depende do outro. Nesta senda, é possível resgatar o valor necessário de cada uma dessas dimensões e seus respectivos critérios de desempenho administrativo, voltando-os para as exigências éticas e pedagógicas da sociedade atual, sobrelevando que a educação trabalha com a formação humana.

Os princípios e funções da administração encontram-se diretamente ligados à finalidade e natureza de qualquer tipo de organização social. Dessa maneira, em uma empresa capitalista cujo objetivo é o acúmulo de capital, sua administração estará voltada para a organização do processo de produção, controlando, planejando e avaliando a execução deste processo, visando à minimização de gastos e a maximização de lucros.

Enquanto a empresa trabalha com produtos (objetos), a escola trabalha com a formação do ser humano. Este é o grande diferencial entre as duas. Deste modo, a administração escolar deve se voltar para a sua especificidade e para os resultados que se espera dela. Para tanto, é fundamental que ela tenha claro, que tipo de cidadão quer formar para atuar e em que tipo de sociedade.

Nessa perspectiva, a gestão escolar não pode se embasar em modelos de administração utilizados em empresas, por uma razão bastante clara: a escola é uma organização social com responsabilidades e particularidades voltadas para a formação humana e, como tal, exige uma gestão voltada para sua especificidade. O compromisso da escola é com a formação do ser humano e sua inserção social.

Então, importa destacar que, a administração desenvolvida nos moldes da administração de empresas, não leva em conta a complexidade do processo educacional e das interações que se dão no interior da escola. O que acaba prevalecendo no ambiente escolar é uma administração direcionada aos interesses da classe hegemônica, como forma de manutenção do *status quo*. Esse tipo de administração escolar provoca sérios entraves no processo educativo ao desconsiderar os aspectos sociais, políticos e culturais da escola e da sociedade como um todo.

Uma escola que tem como compromisso social a transformação, visando à melhoria nas condições de vida da classe popular, não pode jamais ser considerada como uma empresa em que os objetivos voltam-se somente para os aspectos econômicos. A escola deve ser concebida como um organismo vivo e suas ações devem se voltar para a concretização do seu papel social.

Os problemas educacionais devem ser percebidos e analisados, com base em uma visão crítica da realidade, considerando as necessidades dos usuários da escola e o dever do Estado com a oferta de uma educação de qualidade. Para a solução desses problemas é preciso que haja a responsabilidade coletiva com os rumos da escola (LÜCK, 1996).

Lück nos alerta para aspectos essenciais a serem considerados na organização social da escola. Ainda que, estes aspectos sejam absolutamente necessários, em muitos casos, acabam sendo ignorados pelos dirigentes, que insistem em atuar como burocratas dos sistemas e das instituições de ensino nas quais atuam. Nesse viés, o autor pondera:

[...] Dinâmica de grupo, relações interpessoais e comunicação, jogo de poder, democratização na tomada de decisões, interação entre currículo e realidade cultural não tem sido em geral, objeto da atenção dos dirigentes educacionais, não fazendo parte de sua qualificação, conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas a esses aspectos. (LÜCK, 1996, p. 156).

Isso porque a administração como prática burocrática se direciona para o gerenciamento de recursos humanos, financeiros e materiais com um objetivo determinado. Nessa linha, para a gerência de recursos criam-se áreas de atuação especializadas, tais como: administração de recursos humanos, administração de material e patrimônio, administração financeira e orçamentária. As decisões administrativas, nesta perspectiva, se voltam para a racionalidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas.

Um dado interessante a merecer relevo, é que, a prática administrativa, no mais das vezes, esteve fundamentada na imposição, coesão legal e burocrática da sociedade política e nos interesses da classe hegemônica. Mas como prática social, a administração pode ser desenvolvida em benefício do processo de democratização dos espaços escolares. Sobre o assunto, Fortuna (2002) exprime:

[...] a administração é uma prática social e política, e, por isso, contraditória e parcial, podendo gerar formas autoritárias ou participativas. Por esse motivo, acredita-se em um crescente imbricamento entre a dimensão social e subjetiva, na construção das regras do jogo democrático e no exercício das práticas administrativas. (FORTUNA, 2002 p. 110).

A administração como prática humana é capaz de orientar as ações com vistas a atingir objetivos pré-estabelecidos. Assim sendo, tanto serve para orientar os trabalhos de forma autoritária, quanto de maneira democrática e participativa.

O termo Gestão surge no cenário educacional e literário do Brasil a partir de 1980, com a transição do regime militar para a democracia. No âmbito educacional, vários organismos representativos e associações de classe se uniram para fazer da democratização da escola pública uma bandeira de luta em prol da universalização da escola e da sua gestão coletiva (GOMES, 2006, p. 227).

Nesta mesma linha, Lück (1996) mostra que a expressão “gestão educacional” ganhou corpo no processo de transição que ocorreu na década de 1980 e se expandiu nas décadas subseqüentes:

[...] acompanhando uma mudança de paradigma em relação ao encaminhamento das questões educacionais. Essa mudança é caracterizada, [...] pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas, nas decisões sobre a orientação e manejo de seu trabalho. [...] a gestão está associada ao fortalecimento da idéia de democratização do processo pedagógico, entendida como participação de todos nas decisões e respectiva efetivação das mesmas. (LÜCK, 1996, p. 156).

O termo gestão passou a ser associado às idéias globalizantes e dinâmicas de educação, se voltando para sua dimensão política e social com ações direcionadas para a transformação. A partir da década de 1990, esse termo ganha destaque e passa a ser associado a termos tais como: globalização, participação, práxis, cidadania e outras (GOMES, 2006, p. 228).

Na gestão escolar, pressupõem-se a democratização do acesso e da gestão escolar, por meio de objetivos e metas educacionais claramente estabelecidos entre

escolas, governo e sociedade. A defesa da gestão escolar como atividade-meio para se atingir a atividade-fim é de fundamental importância para que a escola cumpra o seu papel social.

A defesa de uma educação pública, gratuita e laica para todos os cidadãos foi bandeira de luta de educadores como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Lourenço Filho entre outros, que, em prol de reformas educacionais, fizeram parte, em 1932, de um dos mais importantes movimentos da educação brasileira que resultou na elaboração e divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse documento (com idéias consideradas avançadas para a época) explicitava a função social da escola e a importância de sua relação com a comunidade.

A escola pública em todos os níveis e modalidades tem como função social a formação de cidadãos, possibilitando-lhes a construção de conhecimentos, atitudes e valores, para que se tornem pessoas solidárias, críticas, éticas e participativas. Para isto, é necessário socializar o conhecimento sistematizado, historicamente acumulado como patrimônio universal da humanidade, de forma que esse saber seja criticamente apropriado pelo educando, para que ele possa interligar esses conhecimentos ao saber popular que, traz consigo e, supere as dificuldades enfrentadas, constituindo-se como sujeito autônomo, capaz de transformar a realidade vivenciada. A interligação e complementação dos conhecimentos científicos com o conhecimento popular constituem elementos necessários para a democratização da sociedade.

Relevante assinalar que, a democracia participativa na escola possibilita aos diferentes atores o exercício de uma cidadania consciente e comprometida com os interesses da classe popular, que historicamente foi excluída e privada dos bens culturais e materiais.

Uma das maneiras de a escola contribuir para a construção da cidadania consciente, participativa, é por meio da implantação de mecanismos democráticos de participação e distribuição de poder, fazendo valer os direitos e deveres, estabelecidos coletivamente.

A escola passa a ser o lócus central da educação, tornando-se pólo irradiador da cultura e não simplesmente uma mera executora de planos elaborados externamente. Isto é, a escola passa a ser um local de inovação, experimentação político-pedagógica, em que o Estado exerça suas obrigações, fornecendo as condições para o desenvolvimento de projetos inovadores, que favoreçam os processos de construção do

conhecimento crítico da realidade, possibilitando o desenvolvimento do educando para a autonomia, bem como a politização da sociedade.

A ação educativa e a forma de gestão desenvolvidas no interior da escola irão estabelecer que tipo de cidadão ela irá formar para atuar, e em que tipo de sociedade. Assim, se a escola visa oportunizar a formação de sujeitos críticos e participativos sua prática cotidiana deve se voltar para a democratização tanto das ações desenvolvidas quanto das relações estabelecidas em seu interior, superando as relações hierarquizadas e a administração centralizadora, fruto da concepção tecnocrática da educação.

Gomes (2006), discutindo sobre o assunto, elucida que, a gestão democrática, não é um fim, em si mesmo. Mas, um meio para se construir uma educação de qualidade social. Se este não for o objetivo assumido pela escola de nada irá adiantar a substituição do termo administração pelo termo gestão<sup>10</sup>, pois, “[...] seria para o aluno o mesmo que trocar seis por meia dúzia” (p. 228).

A gestão escolar deve se voltar para uma gestão, plural e descentralizada, com procedimentos que possibilitem ações participativas e transparentes. Nesse entendimento, é preciso envolver todos os atores da escola na concretização das metas e estratégias elaboradas coletivamente. Isto por meio de ações voltadas para a construção de uma escola comprometida com os anseios de sua comunidade, considerando os aspectos globais da sociedade, o que possibilita superar os limites impostos pelo capitalismo que coisifica o homem em favor dos interesses do mercado.

O desenvolvimento de uma gestão embasada nos princípios democráticos exige que o Estado cumpra com o seu papel, acerca do financiamento da educação, garantindo condições para que o processo educativo aconteça e, que a escola efetive o seu compromisso social.

---

<sup>10</sup> Para Gomes (2006), os significados de gestão e administração não se diferem, pois tanto uma quanto a outra têm que empregar recursos, utilizar-se da racionalidade, determinar seus fins, inspirar-se nas teorias da administração “[...] a diferença deve ser buscada não na ação em si, mas no sujeitos que a realizam”. Enquanto o Administrador tem um poder delegado; o gestor é autônomo (aquele que é origem da própria lei) enquanto o administrador tem poder; o gestor tem autoridade, [...] O administrador representa a forma de produção capitalista e os interesses do capital da burocracia do sistema escolar; o gestor representa a forma de produção social/cooperativista e os interesses da comunidade que lhe conferiu o mandato”. No modo de vida o conceito de gestão é bastante distinto do conceito de administração. A diferenciação estabelecida encontra-se relacionada ao sentido de cada palavra “[...] pois se o sentido é para cada indivíduo, a somatória de todos os eventos psicológicos que a palavra desperta, para a comunidade de educadores a soma de eventos psicológicos que a palavra gestão desperta a partir dos anos 1980, pode ser expressa em termos como: destaque a dimensão política e social da educação, ação para a transformação, participação, práxis, cidadania e a afirmação de que “só se educa para a democracia pela democracia” (2006, p. 227, 228).



### 2.3 Conselhos e sua importância no contexto educacional

Os conselhos se configuram como forma primitiva e original de gestão de grupos nas resoluções de problemas. A origem e natureza dos conselhos, assim como de todas as instituições sociais foram resultantes de uma longa construção histórica. Sua origem remonta aos primórdios da civilização e está ligada com a história da política e da democracia. A organização da vida grupal foi se estabelecendo por mecanismos de deliberação coletiva, ou seja, a solução dos conflitos resultantes da complexidade da vida grupal se dava comunitariamente por mecanismos públicos (BRASIL. MEC, PNFCE, 2004).

A origem dos conselhos se constitui em expressão popular no processo de tomada de decisão e nas resoluções de problemas vivenciados nos primórdios da civilização. Sua atuação estava fortemente ligada ao sentimento de pertencimento ao grupo. Pode-se dizer que os conselhos precederam a organização do Estado e deram origem aos poderes legislativos e judiciários. Originalmente, sua constituição se dava com base no princípio da sabedoria e do respeito à virtude. Com o surgimento dos Estados-nacionais, os conselhos passam a ser compostos pelos “beneméritos”, ou “notáveis”, e sua função passa a ser a de prestar assistência tecnocrática ao núcleo de poder dos governos (BRASIL. MEC/PNFCE, 2004).

O critério de escolha – dos mais ‘sábios’, dos ‘melhores’, dos ‘homens bons’ – que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, passa gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar. Ao longo do tempo, o critério dos ‘mais sábios’ é paulatinamente contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os conselhos de ‘notáveis’ das cortes e dos Estados modernos. (BRASIL, 2004, p.14).

Os conselhos ganham expressão máxima, como forma de organização representativa do poder político no século X, com a Comuna Italiana, resultante da união da dinastia com a burguesia. As decisões passam a ser deliberadas em assembleias com a participação de todos os membros dessas classes. A comuna era dirigida por um colégio consular, que também era governado por meio de assembleia cuja composição era definida pelos membros dos núcleos emergentes da comunidade local. Com a agregação de outros grupos sociais surge a comuna popular e a democracia representativa. O conselho passa a ser presidido por um membro designado e eleito seguindo os critérios adotados pela comuna-feudal e alta-burguesia (BRASIL, 2004).

A Comuna de Paris ocorreu em 1871, com base nos ideais dos socialistas utópicos e se configurou, historicamente, como símbolo de autogestão, instaurando-se em bandeira de luta dos diferentes movimentos operários a partir do século XIX. Os movimentos participativos se consolidaram no século XX, na tentativa de romper com a disciplina capitalista, propondo a superação dos antagônicos existentes nas relações de produção, instaurados pelo taylorismo e fordismo, a saber: a divisão entre trabalho intelectual e manual, a cisão entre quem decide e quem executa, a separação entre dirigentes e dirigidos. Ou seja, instaurou uma nova forma de distribuição de poder, visando colocar fim aos esquemas centralizadores das doutrinas mecanicistas do positivismo (MARTINS, 2003).

Nesse período, surgem os movimentos participativos como forma de combate à situação de exploração e de opressão, instalada pelo sistema capitalista, na figura de autogestão, visando à transformação das estruturas existentes dentro da empresa; ou ainda com a co-gestão, que se resume na participação conjunta, mantendo-se as estruturas hierárquicas existentes (GADOTTI, 2003).

No Brasil, os conselhos surgem no período colonial impregnados pela concepção patrimonialista de que o Estado era concebido como “coisa do rei”. Com o advento da República, a gestão da coisa pública continua fortemente marcada por esta concepção. O critério de escolha dos conselheiros se dava com base no “notório saber” e sua função era a de prestar assessoria técnica especializada na formulação de políticas públicas voltadas para as áreas de educação, cultura, saúde, assistência social (BRASIL, 2004).

Os Conselhos Escolares voltados para a gestão democrática surgem no final da década de 1970, resultantes das lutas encampadas pelos movimentos de redemocratização do país e de reorganização da sociedade civil, que buscavam pôr fim à gestão autoritária que predominou após a ditadura militar em todas as instâncias sociais. Na educação, Mendonça (2000, p. 269-273) apresenta algumas experiências de gestão democrática, ocorridas antes da Constituição de 1988, nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, em 1977, no Distrito Federal, em 1979 e, em Porto Alegre, em 1985<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O Estado do Mato Grosso também foi pioneiro no processo de democratização da gestão escolar, antecedendo a Constituição de 1988, com experiência na rede estadual de ensino. Já na municipal, tal processo ocorreu em algumas cidades. Cuiabá desde 1984, já desenvolvia mecanismos democráticos. Também Rondonópolis assim procedeu por meio do seu plano de ação, aplicado no período de 1985 a 1988. Tal dispositivo traduzia o compromisso com a democratização da escola, tendo como eixos norteadores a Saúde, a Expressão e as Formas Cooperativas de Trabalho. Estes almejavam “[...] garantir acesso à escola a todas as crianças em idade escolar, assegurando sua permanência e a qualidade do

Tais experiências apontavam para a criação, ampliação e organização de espaços de participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos rumos da escola, constituindo formas de deliberação coletiva, representando a pluralidade de idéias e vozes dos diferentes atores, no processo de tomada de decisão e, defesa dos interesses da camada popular. Estes conselhos surgem como forma de pôr fim ao poder centralizador e autoritário que havia prevalecido até então. Neste período, alguns Estados institucionalizaram também a eleição de dirigentes escolares. Nesse caminhar:

[...] A gestão democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garantem a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, e facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais da educação. (BASTOS, 2002, p. 8).

Importa ressaltar que, em uma sociedade historicamente organizada, com base em práticas administrativas centralizadoras, burocratizadas e hierárquicas, engendradas na teoria economicista, que sempre teve como objetivo a expansão capitalista, toda e qualquer mudança dessas práticas exige uma nova cultura, que pressupõe a ruptura com este modelo. Uma cultura com novas formas de organização e gestão, embasadas em dinâmicas que favoreçam processos coletivos e participativos nas decisões, substituindo o autoritarismo burocrático por representações democráticas.

Nesse sentido, a implantação dos Conselhos, na década de 1980, em diferentes esferas públicas representava uma vitória para os movimentos sociais da educação que, durante a ditadura militar, lutaram em favor da democratização da gestão pública. O momento vivenciado no país era o de resgate do caráter público na administração pública.

Na década de 1980, os profissionais da educação organizados e a sociedade civil passaram a exigir novas práticas administrativas no interior das instituições públicas, visando à participação da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização das ações políticas e a deliberação acerca dos projetos a serem desenvolvidos. No entanto, este desejo enfrentou e enfrenta sérias dificuldades para ser materializado objetivamente. Em um país como o Brasil, em que o sistema político e econômico sempre foi marcado pelo “patrimonialismo”, pelo “clientelismo” e pela “burocracia”.

---

trabalho educacional, a valorização do profissional de ensino e a participação organizada de pais e mães na sua gestão” (MARKUS, 1997, p. 48, 49).

Estes, por sua vez, norteados pela lógica de mercado, denotam que toda e qualquer transformação a apontar para outra direção é vista como utópica pela classe hegemônica, que tenta desestimular toda e qualquer ação imbuída de transformar a ordem existente.

A dificuldade de se colocar em prática novas formas de gestão configura na correlação de forças entre grupos representativos, cujos interesses em muitos casos se divergem, acerca do processo de gestão democrática na escola (BASTOS, 2002).

O confronto de interesses de classes, nos processos de trabalho coletivo ficou latente no momento do encaminhamento e da aprovação da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação (PNE). Muitas emendas propostas pelos órgãos de base foram simplesmente retiradas dos textos finais para atender aos interesses da classe hegemônica.

[...] A transição para a democracia política não conseguiu abolir o regime de correlação de forças desiguais entre os Ministérios da Educação e Cultura (MEC) e as secretarias de educação entre estas e as escolas. Esta correlação de forças desiguais vem se explicitando a cada momento, ora pela imposição de processos e técnicas de gestão, ora pelo controle de conhecimento na escola, ora pelo arrocho salarial dos professores e funcionários, ora pelo sucateamento dos equipamentos da escola. (BASTOS, 2002 p. 8).

A correlação de forças na definição da política educacional evidencia a existência de dois projetos de sociedade e de educação. Um é resultante da proposta do Estado, embasado na política neoliberal, voltado para os interesses de mercado e traz para as escolas, formas de gestão praticadas em empresas, cujos resultados direcionam para a qualidade total. O outro nasceu do desejo da classe popular, dos movimentos de base, e volta-se para a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, estabelecendo o controle social sobre o Estado, rompendo com os princípios de administração centralizadores e hierárquicos.

Nesta perspectiva, a década de 1980 foi marcada pela temática da participação como sinônimo de pressão popular cujos objetivos voltavam para a ocupação de espaços físicos “[...] para que outras vozes pudessem ser ouvidas além das dos que estavam no poder”. A luta se concentrava na pressão de grupos aos governantes para a construção e institucionalização dos canais de participação. A mobilização passou a ser tida como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas explicitadas pela sociedade (GOHN, 2003, p. 55).

Esta interpretação de participação, segundo as reflexões de Gohn (2003), é um tanto quanto mecanicista, uma vez que se restringia ao desejo de se criar canais de participação da população nas estruturas estatais sem, contudo, vislumbrar a participação como instrumento de luta, em favor das classes menos favorecidas, tampouco expressava o desejo por transformação da ordem existente. A participação era compreendida como o fato de a população civil poder se fazer ouvir por meio de seus representantes junto aos canais de participação.

Essas novas práticas trouxeram à tona, velhos problemas enraizados na cultura política nacional, tais como: o clientelismo; o paternalismo; o jeitinho brasileiro de resolver os problemas políticos, os favorecimentos de interesses particulares, a descrença da população acerca das leis. Nesta perspectiva, ocorre o incentivo aos vícios e privilégios presentes nas estruturas corporativas, em que a corrupção acaba por ser aceita como uma coisa natural. Ou seja, uma forma de se levar vantagem (GOHN, 2003).

Nesse contexto, mesmo que os organismos colegiados tentassem desenvolver ações pautadas em referenciais democráticos, criando políticas alternativas das que vinham sendo desenvolvidas pelo Estado, tornava-se difícil executá-las. Isto porque, além dos problemas resultantes de um histórico corroído pelas práticas populistas e por décadas tortuosas da ditadura militar, o país vivenciava um período de arranjos políticos, fruto das alianças político-partidárias no poder com seus colegiados, arquitetados, segundo os seus interesses; o que acabava por inibir a participação efetiva da população (GOHN, 2003).

Não sem razão, Gohn (2003) clarifica bem essas idéias:

[...] a conjuntura política dos anos 1980 construiu outras dimensões para a categoria participação. Para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando no debate a dicotomia do caráter que deveria ter: consultivo, para auscultar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão. Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia de conselhos comunitários aos conselhos de escola (p. 54-55).

Nesse cenário ocorreu a transformação na natureza dos Conselhos Escolares de consultivo para deliberativo. Os Conselhos Escolares deixavam de ser órgãos meramente consultivos, aos quais a direção escolar recorria quando julgava necessário, para tornar-se parte integrante em todos os processos decisórios deliberados na escola.

Isso modifica o modelo de gestão que por muitos anos sustentou teórica e metodologicamente o processo de organização da estrutura e funcionamento dos sistemas educacionais brasileiros, com um modelo burocrático em que a organização e funcionamento das escolas eram determinados por instâncias externas. Ou seja, cabia à escola executar o que havia sido decidido fora dela. Do ponto de vista de Gohn (2003):

[...] esta ampla gama de experiências funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que essas duas formas de participação e de representação se cruzavam, pois a dos conselhos populares se fundava nos princípios de participação direta, e a dos conselhos comunitários e outros eram articulados pelos poderes públicos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta. O cruzamento das duas formas só irá aparecer nos anos 1990, nas novas redes associativas (p. 55).

Com a nova forma de organização, institui-se um novo modelo de gestão, calcado em “princípios democráticos”, voltados para a participação de todos os segmentos que compõem a escola na discussão acerca do seu projeto administrativo e pedagógico.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo surgimento dos conselhos gestores, sinalizando um novo modelo de gestão voltado para a reordenação das políticas públicas em direção da gestão democrática, provocando maior interação entre governo e sociedade civil. Os conselhos representaram uma inovação nas políticas públicas e foram inscritos na Constituição Federal de 1988 como instrumentos de expressão, representação e participação da população. Diante disso:

[...]. A participação popular foi definida, naquele período como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. [...] Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país. O clamor à participação era geral e não se restringia aos setores populares. As demandas marcaram um período de ciclo de protestos e mobilizações em busca da democratização da sociedade brasileira, ao final da década de 1970. O fim do regime e a volta de eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, eram os objetivos centrais de todas as ações. A temática da participação era vista associada à organização política dos trabalhadores. (GOHN, 2003, p. 50).

Na verdade, esta organização deveria atender a dois princípios básicos, “[...] esclarecer e ordenar o que reivindicar e que direitos conquistar” e “[...] estabelecer formas de arregimentação de forças políticas próprias que sustentem as reivindicações e a conquista dos direitos” (GOHN, 2003, p. 51).

A categoria central da participação, na década de 1990, deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade. Surgem então os termos participação cidadã e participação social. Dessa maneira, “A participação comunitária e a participação popular cedem lugar a duas novas denominações: a participação cidadã e a participação social” voltadas para a universalização dos direitos sociais e a ampliação do conceito de cidadania (GOHN, 2003, p. 56).

De acordo com Gohn, a principal característica da participação cidadã é:

[...] a tendência à institucionalização, entendida como a inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, composta por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm. [...] Isto implica existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. (GOHN, 2003, p. 57).

No referente à participação social, a autora alerta que esta “[...] não representa um sujeito social específico, mas se constrói como modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2003, p. 59). Nesta perspectiva, a participação social se desenvolve por meio da mobilização conceituada como energias a serem canalizadas para objetivos comuns.

No fim da década de 1980 e no início dos anos 1990, surgem os Conselhos Gestores que passam a fazer parte da gestão pública, em cumprimento à legislação em vigor. Porém, em muitas realidades estes conselhos se configuraram em órgãos arranjados politicamente, atuando como meros instrumentos de legitimação das decisões tomadas aleatoriamente aos mesmos.

Este novo enfoque, dado pelos grupos hegemônicos à mobilização provoca um total esvaziamento do seu conteúdo político, pois passa a ser utilizado como mecanismo para se atingir resultados imediatos. A mobilização começa a ser concebida como instrumento de superação das dificuldades vivenciadas e como forma de atingir os objetivos comuns. Torna-se uma das diretrizes básicas preconizadas pelos programas de reformas educacionais propostas pela política neoliberal, direcionadas para uma gestão participativa solidária.

Na acepção de Gadotti (2006), é comum, em muitos municípios, a participação ser confundida com a criação de conselhos. Nesse norte, multiplicam-se os conselhos, no entanto, ocorre a diminuição da participação, que acaba ficando restrita sempre as mesmas pessoas, com a finalidade de executar decisões técnicas. Isto acaba destituindo

a real função do conselho, que é a de criar políticas e não a de executar decisões deliberadas por outros.

Outro agravante apontado por Gohn (2003), no respeitante à operacionalização dos conselhos gestores, é a falta de capacitação destinada aos conselheiros, uma vez que, em muitos casos, estes conselhos são constituídos por pessoas leigas no assunto. Por essa razão, ficam em desvantagem em relação aos conselheiros que já atuam nos órgãos públicos e que compõem os conselhos como representantes do governo. No entanto, parece inexistir, por parte do poder público, a preocupação em possibilitar, aos conselheiros, a construção de conhecimentos mais aprofundados sobre o tema em questão.

O desenvolvimento da gestão democrática também é dificultado em razão da democracia representativa. Como bem alerta Bobbio (2000, p. 57): “[...] nem toda forma de democracia é representativa, mas também é verdade que nem todo Estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo”. Em muitos casos, os representantes dos diferentes segmentos, não mantêm canais de comunicação com seus representados e, no momento de defesa dos interesses, acabam privilegiando aqueles pessoais ou corporativos em detrimento dos interesses coletivos, justamente pela ausência de canais de comunicação entre os diferentes segmentos.

Fatores como estes acabam provocando uma insatisfação em relação aos processos de democratização, pois os sujeitos acabam esperando dela um resultado, imediato, uma conclusão, sem levar em conta que a democratização é um processo coletivo que se constrói, por meio da prática cotidiana. Assim, importa considerar que “[...] não se concebe mais a democracia como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, historicamente definido e eternamente inacabado” (FORTUNA, 2002, p. 110).

O esvaziamento da participação política pode ser percebido nos Conselhos Escolares os quais, a partir de 1995, passaram a atuar como Unidades Executoras, com a função de acompanhar a aplicação dos recursos financeiros destinados à escola (GOHN, 2003). Então, a participação adquire caráter funcionalista, em que as pessoas têm a sensação de que deliberam, quando, na verdade, só estão acatando decisões tomadas por outras pessoas.

Para atingir seus objetivos, o Estado utiliza-se de certos artifícios envolvendo a sociedade civil, especialmente, como forma de resistência e conservação. Esta estratégia é utilizada pelo Estado de modo a controlar o adversário, impedindo que ele se reforce e



venha a desenvolver ações inovadoras para a superação da ordem existente. No tocante a essa discussão, Sader argumenta:

Não é nada além de uma teorização sofista da passividade, de uma maneira ‘astuta’ [...], em que a ‘tese’ intervém para debilitar a ‘antítese’, pois exatamente a antítese, que pressupõe a renovação de forças latentes e adormecidas que precisam ser arduamente estimuladas, tem necessidade de se propor objetivos mediatos e imediatos para reforçar seu movimento de dominação. Sem a perspectiva de objetivos concretos, não pode existir movimento algum. (SADER, 2005, p. 128).

Nessa esteira, recorreremos à experiência dos Conselhos de Fábrica apresentada por Gramsci (1995), que se configura na primeira experiência de organização hegemônica e de educação direcionada para um novo modelo de gestão democrática da sociedade. A organização política dos trabalhadores representou, naquele momento, o compromisso com a valorização da educação de cada um e com a difusão do saber e da experiência do grupo, independente dos grupos intelectuais, pertencentes à educação escolar tradicional.

No processo de tomada das fábricas e de construção de uma nova forma de governo, Gramsci (1995) reforçava a importância de se libertar dos conceitos ideológicos, transmitidos pelos intelectuais de carreira, que buscavam disciplinar de forma mecânica e autoritária os indivíduos, afastando toda e qualquer possibilidade de desenvolverem uma visão crítica da realidade. O autor ressaltava a importância de se intensificar a cultura para aprofundar-se na consciência crítica da realidade, pondo fim ao conformismo e assumindo para si a responsabilidade pela coletividade com vistas à transformação social.

A construção hegemônica está permeada por uma relação de forças (GRAMSCI, 1995). Portanto, a construção do processo de democratização da gestão escolar implica um movimento de idas e vindas, no qual se encontram envolvidas forças políticas em conflito. Nessa construção as forças hegemônicas no poder são as que têm conduzido o processo.

A superação desta situação só será possível, de acordo com Bastos (2002), se houver um controle das ações do Estado pela sociedade civil. Isto, segundo o autor, se dará por meio de uma participação permanente da população nas decisões da coisa pública. É preciso criar um “novo senso comum” capaz de substituir velhos princípios de administração por novos princípios e novas práticas participativas onde, de fato, ocorra uma democratização do poder decisório.

Os conselhos devem ser concebidos como instrumentos de legitimação do processo de construção da democracia, sendo ele o órgão articulador de uma participação que deve ser ativa e efetiva nas tomadas de decisão na escola.

A garantia expressa na lei, em relação à gestão democrática remete a uma democracia delegada, que se volta para a escolha do diretor, para a composição dos conselhos e para a elaboração do Projeto Político Pedagógico, em conformidade com o que estabelecem o Plano Nacional de Educação, os Parâmetros Curriculares e as Diretrizes Curriculares Nacionais. Contudo, a gestão democrática em muitas escolas resume-se ao processo eleitoral, como se esta fosse a única responsabilidade da comunidade escolar para a concretização da ação democrática. Como bem afirma Ceccon:

A escola não é democrática porque a sociedade em que vivemos ainda não é verdadeiramente democrática. Os donos do poder são também os donos do saber e os pobres são excluídos tanto da escola quanto da participação nas decisões. (2002, p. 81).

A escola como espaço de formação, voltada para a emancipação do homem e o desenvolvimento social, precisa possibilitar o envolvimento de todos os seus agentes no processo de tomada de decisão e na elaboração de propostas dirigidas para a concretização de seus objetivos. Isto deve se consolidar mediante a construção de um projeto político pedagógico construído coletivamente e alicerçado nos interesses da classe popular, tendo claro, que tipo de sujeito a escola quer formar, para atuar e em que tipo de sociedade, estabelecendo as ações e estratégias a serem desenvolvidas. O PPP deve refletir o compromisso sócio-político com os interesses reais da comunidade escolar. O processo de construção da gestão democrática implica novos processos de organização e gestão embasados em uma dinâmica que favoreça processos coletivos e participativos de decisões. A participação é um processo complexo que envolve diversos cenários e múltiplas formas de organização.

Dando ênfase a esse pensamento, recorro novamente a Sader (apud GRAMSCI, 2005, p. 35), quando alerta para a necessidade da paixão, pois “[...] somente a paixão aguça o intelecto e ajuda a tornar mais clara a intuição”. Portanto, é preciso acreditar que é possível mudar a ordem imposta pela política neoliberal assentada na globalização da economia, e, assim, fortalecer a crença de que é possível construir a gestão democrática com base na valorização humana. A construção desta realidade é fruto da nossa utopia “Somente quem deseja fortemente identifica os

elementos necessários para a realização de sua vontade” (SADER, 2005, p.35).

## 2.4 Democratização da gestão escolar em Mato Grosso

O Estado do Mato Grosso foi um dos pioneiros no processo de gestão democrática tanto na rede estadual de ensino quanto em algumas redes municipais como Cuiabá<sup>12</sup> e Rondonópolis<sup>13</sup>. Antes mesmo do princípio de gestão democrática ser garantido na Constituição Federal estes municípios já discutiam a democracia não apenas como garantia de vagas e de ensino de qualidade, mas também, como sinônimo de descentralização de poder.

As experiências de implantação da gestão democrática nos municípios citados têm início em meados da década de 1980. E, no sistema estadual de ensino de Mato Grosso, a gestão democrática instaurou-se em 1987, antes mesmo de este princípio tornar-se norma jurídica na Constituição Federal de 1988. Sua implantação se deu pela Lei nº 5.109/87<sup>14</sup>, em um período de grande efervescência pela democratização do país. Neste intervalo temporal, a Secretária de Educação e Cultura de Mato Grosso passa a orientar a implantação de Conselhos Escolares mediante Instrução Normativa nº 6/1988.

Apesar dos avanços vivenciados acerca da gestão democrática no sistema estadual de ensino e em algumas redes municipais de Mato Grosso, a de Juara-MT passava por uma gestão bastante hierárquica e burocratizada como já demonstramos em passo anterior. A implantação do processo eleitoral para a escolha de diretores só foi implantado em 2003. Os Conselhos Escolares foram criados a partir de 1997 e nasceram sob a lógica de UEx, em atendimento a uma política de indução do Governo Federal

---

<sup>12</sup> Neste sentido, ler: Torres, Artemis. **A escola é nossa**. Cuiabá: EdUFMT, v. 1, 2008, que retrata a experiência popular vivenciada por moradores do Bairro Bela Vista em Cuiabá na mobilização pela garantia do direito a educação e o processo de formação da consciência política desses sujeitos.

<sup>13</sup> Markus, Maria Elsa. **Conselho de pais e mães: o desafio participativo em uma proposta de democratização da escola pública**. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 128 p. A autora descreve e analisa a proposta de participação de pais e mães de alunos presentes no projeto político pedagógico da SMECD de Rondonópolis-MT, no período de 1985 a 1988.

<sup>14</sup> Lei que dispõe sobre o processo eleitoral para a escolha de diretores de escolas estaduais de Mato Grosso.

para a criação de entidades privadas, ligada a instituição pública, para recebimento e gerenciamento dos recursos descentralizados, e também para captação de recursos externos. A lei que estabelece a gestão democrática na Rede Municipal de Juara só foi criada em dezembro de 2007. No concernente ao processo de construção da gestão democrática, o Sistema Municipal de Ensino teve um início tardio se comparado ao sistema estadual de Mato Grosso e a outros municípios desse mesmo Estado.

No ano de 1989, ocorreram embates políticos no interior da Secretaria Estadual de Educação e, com isto, interrompeu-se o processo de democratização da gestão escolar. O processo é retomado em 1990, por meio da Lei n.º 5.604/90, que regulamenta a Gestão Democrática, por intermédio da eleição para diretores das unidades escolares e da composição dos seus conselhos. Este processo foi embasado nos princípios da Gestão Democrática contidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Em um processo desencadeado pelo grupo político que estava no poder, uma liminar derruba a Lei n.º 5.604/90, interrompendo o exercício da gestão democrática de forma repentina e brusca. Dessa forma, o resultado da luta e esforços dos professores e movimento sindical, que acreditaram e lutaram para a implantação da gestão escolar democrática no Estado do Mato Grosso, denotou frustração, vez que esta não se concretizou de fato, tampouco legalmente.

Assim, em um momento, quando vários Estados brasileiros buscavam instituir a gestão democrática, Mato Grosso retrocede no espaço e no tempo. Por quatro anos as Escolas Públicas Estaduais ficaram impedidas de realizar eleições para diretores. Com isso, este cargo passa a ser ocupado por indicação. Por todo esse tempo, a gestão democrática ficou esquecida pelos governantes, porém latente, para aqueles que acreditavam em seu valor.

O processo de democratização do sistema público de educação é retomado somente em 1995, no Governo Dante de Oliveira, só que em um contexto, não mais de euforia, mas de desconfiança, segundo clarifica Corrêa:

Surgem muitas dúvidas no cenário educacional. A instabilidade causada pelo [...] processo de interrupção é visível entre os sujeitos envolvidos com a educação. Além dessa questão, há a necessidade de transformação dos órgãos oficiais da educação para uma prática coerente de democracia no sistema educacional. (2002, p. 50).

A retomada do processo de democratização da gestão escolar foi resultante das políticas neoliberais e acompanharam as reformas do Estado. Em 1995, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Educação elabora o documento GESTÃO

ESCOLAR – Democracia e Qualidade, como proposta política da Frente Cidadania e Desenvolvimento, visando atingir o Plano e Metas – Mato Grosso 1995/2006.

O documento foi elaborado com a finalidade de subsidiar os debates sobre a democratização da gestão da escola até que fosse elaborado e aprovado o Projeto de lei que disporia sobre a gestão do sistema educacional em Mato Grosso. Sua elaboração teve como referência as experiências de gestão escolar, vivenciadas no período de 1987 a 1990 pelos Estados: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná, bem como o modelo de gestão implantado no município de Cuiabá. Serviram ainda de base, os estudos e os projetos desenvolvidos por deputados regionais tais como: Luiz Soares (1990), Hermes de Abreu (1991), ambos do PMDB e Wilson Santos (1992) do PDT. Sendo que o Fórum Estadual de Educação foi desenvolvido tendo como referência o Projeto de Lei da Deputada Serys Shlessarenko – PT, respeitando-se as emendas da Deputada Zilda Campos PSDB. (SEDUC, 1995).

A análise deste documento demonstra que a proposta foi elaborada com base nos pressupostos neoliberais, mostrando a disputa simbólica apontada por Dagnino (2004), instaurada em uma crise discursiva, resultante da “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos de construção da democracia. As ações desenvolvidas com base na política neoliberal visavam à minimização do papel do Estado com as políticas sociais, buscando a universalização e a qualidade do ensino, por meio da superação da repetência e da evasão escolar. A gestão democrática é apontada como possibilidade de ensino de qualidade capaz de garantir a cidadania moderna. Apesar das intenções de melhoria na qualidade do trabalho pedagógico não houve proposta de aumento nos recursos repassados para a unidade escolar.

O documento tornava clara a necessidade da criação de Conselhos de Gestão Escolar, dos critérios para escolha de diretores e descentralização administrativo-financeira para a escola. Apresentava ainda, uma agenda para o processo de implantação da gestão escolar.

Esta agenda considerava a realização de discussões sobre esse processo em cada município do Estado e, realização de seminários em 15 regiões, com escolha de delegados para o Fórum. Nos dias 24 e 25/10/1995, aconteceu o Fórum Estadual para o fechamento da proposta, discutida nos municípios e nas regiões. Em um processo bastante atropelado, no dia 30 do mesmo mês e ano, são divulgados os editais para a formação do Conselho e eleição de diretor. No dia 17 de novembro desse ano, ocorre a

eleição dos Conselhos e, no dia 20, os candidatos à direção escolar passam por provas de conhecimento. No dia 27/11/1995 foi divulgado o resultado deste processo.

O período de 28/11 a 11/12 foi destinado à divulgação e apresentação, para a comunidade escolar, dos programas de trabalho dos candidatos aprovados. Em 12 de dezembro de 1995, a comunidade escolar pôde eleger o diretor. Este processo foi orientado pelo Edital n.º 13/95 SEDUC/MT. O modelo de gestão apresentado encontra-se embasado nos princípios da co-responsabilidade entre poder público e sociedade, da autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola.

Esse documento explicitava que a concretização deste processo só seria possível por meio da organização e funcionamento dos Conselhos Escolares, elaboração de critérios “rigorosos” para a escolha de diretores e a descentralização de recursos financeiros para as escolas. Tratando sobre tal assunto, Corrêa nos alerta para:

[...] as limitações que a gestão democrática tem enquanto um modelo de gestão escolar que está submetida a uma série de medidas de reestruturação orçamentária para o setor público na política nacional. O qual coloca as unidades escolares públicas em condições ainda mais difíceis para se manterem. (CORRÊA, 2002, p 50).

A criação do Conselho de Gestão Escolar estava direcionada para o envolvimento de novos atores nos processos decisórios relacionados ao funcionamento da escola. Portanto, antes da democratização de poder no interior da escola, a criação desses conselhos voltava-se para a eficiência e eficácia do trabalho escolar e, transferência de responsabilidades para a comunidade escolar. O documento elaborado pela SEDUC expressa:

A eficácia e eficiência do trabalho escolar só serão conseguidas através da participação efetiva e do compromisso dos professores e da comunidade escolar que devem estar em todos os momentos avaliando e reavaliando as ações escolares na busca da melhoria do atendimento. (MATO GROSSO. SEDUC, EDITAL 13, 1995, p. 14).

A Gestão Democrática, em Mato Grosso, foi instituída pelo Decreto n.º 740, de 1997, sendo promulgado pela Lei n.º 7.040, em 1.º de outubro de 1998. Essa lei regulamenta os dispositivos do Art. 14 da LDB, bem como o Inciso VI, do Art. 206 da Constituição Federal/88 e, põe em vigor, a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, estabelecendo o sistema seletivo para o processo de escolha de diretores e a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar nas escolas estaduais.

O conselho escolar, por contar com a participação de diferentes segmentos, caracteriza-se como órgão colegiado, com caráter deliberativo e consultivo. Sendo

órgão deliberativo tanto no respeitante às tomadas de decisão, quanto às diretrizes e linhas gerais desenvolvidas na escola. A função consultiva se encontra relacionada ao exercício de emissão de pareceres e a proposição de alternativas de solução e procedimentos para a melhoria do trabalho escolar. Destaca ainda, como função fundamental do Conselho de Gestão Escolar, a promoção da integração da escola à comunidade, criando-se condições favoráveis para a autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

[...] Cabe assim aos Conselhos de escola o papel de gerir as escolas e definir ações necessárias para que a escola atenda a demanda por educação; desenvolva um processo de ensino-aprendizagem no qual os alunos elaborem o conhecimento necessário para a compreensão de suas experiências e da realidade em que vive, e preste conta de suas ações à comunidade e à administração pública. (MATO GROSSO. SEDUC, Edital n. 13, 1995 p. 28).

Não basta pontuar procedimentos a serem seguidos. É preciso possibilitar aos profissionais e aos usuários da escola, o exercício da cidadania. E, isto se dá na participação; em tomadas de decisão embasadas em uma visão crítica da realidade; no conhecimento dos direitos instituídos e na garantia de escolas públicas de qualidade. Então, mais importante do que levar todas as crianças para a escola é possibilitar-lhes uma educação voltada para sua emancipação política.

Como bem discute Corrêa (2002), as ações colegiadas só terão êxito se os membros da comunidade escolar se assumirem como co-responsáveis no desenvolvimento de Projetos Educativos voltados para o futuro da escola. As ações colegiadas não devem se resumir na busca de soluções para problemas imediatos e sim, pensar coletivamente os rumos da escola, de forma a garantir que ela cumpra a sua função social. Para isto, é fundamental a partilha de poder.

No ano de 2001, a SEDUC-MT deu início aos ciclos de estudos referentes aos conselhos deliberativos da comunidade escolar, visando oportunizar aos conselheiros, momentos de discussão, respeitante à importância desse organismo no processo de construção da gestão democrática e, compreensão da função político-social da escola, tendente a desenvolver um trabalho competente, transparente e comprometido. De acordo com o documento analisado:

[...] não se constroem modelos diferentes de escola, sem a existência de projetos que os fundamentem. Esses projetos [...] devem ser construídos no coletivo e devem representar os interesses dos diferentes segmentos da escola. Neste sentido [...] os membros do conselho e a escola, como um todo, devem entender que cultura

democrática se cria com práticas democráticas [...] a escola não é democrática apenas pela sua prática administrativa, mas se torna democrática pela sua ação pedagógica e educativa. (MATO GROSSO. SEDUC, 2001 p. 14).

No entanto, na rede municipal de Juara, desde a criação dos CE não houve o desenvolvimento de cursos de capacitação direcionados aos conselheiros com a finalidade de lhes possibilitar a apreensão do papel que devem desempenhar e compreender. Isto é, que as mudanças só ocorrem a partir da elaboração de projetos elaborados coletivamente, entendendo que a cultura democrática não é algo que depende da concessão de outras pessoas, mas sim, um processo a se construir assentado em práticas democráticas.

Para dar legitimidade à democracia, o Conselho escolar precisa promover a articulação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, atuando como órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e não meramente o de fiscalizador. Para isto, é fundamental a prática da co-gestão embasada no princípio da co-decisão ao se definirem as metas e objetivos almejados para a escola, ou melhor, a elaboração do seu projeto educativo.

No próximo segmento, entretanto, apresento os dados situando o campo da pesquisa. Mais: discuto acerca das dimensões do Conselho Escolar em âmbito educacional formal. Elementos que darão substância ao Capítulo 3 subsequente.



### 3 CAMPO DA PESQUISA E DIMENSÕES DO CONSELHO ESCOLAR

Como já dito em passagem anterior, esta é uma pesquisa qualitativa, que busca compreender o processo de criação/implementação das Unidades Executoras como Conselhos Escolares e as implicações desta ação (resultantes das reformas educacionais propostas pela política neoliberal), no processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT, uma vez que estes conselhos nasceram sob a lógica de Unidades Executoras e não de uma necessidade da escola de se organizar coletivamente na luta pela garantia dos direitos institucionais e pela qualidade social da educação municipal.

Discutindo sobre a temática, Corrêa (2002) diz que:

[...] um Conselho Deliberativo de uma escola, ao se constituir como órgão agilizador de ações que contemplem parcerias que assumam as responsabilidades com o financiamento de despesas da escola, pode estar sendo coerente com a política neoliberal do governo, pode estar fazendo o papel de um órgão que desconcentra as tarefas e desempenha funções assistencialistas com o apoio da comunidade, realizando, assim, paliativos que isentam o Estado de obrigações com a sociedade (p.16).

Contudo, é importante ressaltar que a descentralização de recursos, enviando-os diretamente às escolas, possibilitou que as instituições atendessem suas necessidades diárias de manutenção, evitando a morosidade na solução de problemas cotidianos da escola. Garantiu ainda, a autonomia para que as escolas pudessem empregar os recursos de acordo com suas necessidades e peculiaridades, e abriu um canal para a participação da comunidade escolar. Mas em uma realidade marcada por práticas administrativas burocráticas e centralizadoras, a simples institucionalização de uma lei não é capaz de alterar a cultura existente. Compreende-se que a transformação desta cultura se dará por meio da fomentação da participação sócio-política voltada para o desenvolvimento de práticas conscientes dos valores da democracia no espaço escolar.

Neste capítulo, situo o campo específico da pesquisa, com base na análise documental e nas observações realizadas. Apresento as dimensões e finalidades do Conselho Escolar nas escolas pesquisadas. Para situar o leitor no contexto histórico e geográfico, exponho no primeiro momento, o campo da pesquisa, abordando o aspecto histórico-geográfico, econômico, político e educacional do município de Juara. No segundo momento, caracterizo as três escolas pesquisadas e apresento o perfil dos

sujeitos entrevistados. No terceiro, abordo aspectos relacionados às dimensões e a dinâmica de funcionamento dos conselhos escolares nas escolas pesquisadas.

### **3.1 Campo da pesquisa**

A pesquisa foi desenvolvida no município de Juara, localizado a noroeste do Estado do Mato Grosso, pertence à Bacia Amazônica, que possui uma área territorial de 21.492 km<sup>2</sup> e está situado a 698 km de distância da capital cuiabana.

Calcada na iniciativa privada de colonização, a origem de Juara tem como referência o ano de 1971, quando a Sociedade Imobiliária da Bacia Amazônica (SIBAL), chegou a esse território com o propósito de construir mais um município. Esta sociedade era constituída de cinco sócios, a saber: José Pedro Dias, Antonio Pereira Braga Sobrinho, Firomo A. de Freitas, José Martins de França e José Olavo Giralde Gonçalves.

Esse último era o presidente da empresa, sendo que coube ao sócio, José Pedro Dias, mas conhecido por Zé Paraná, a responsabilidade de administrar a referida área e garantir a construção da infra-estrutura necessária para receber as primeiras famílias na região. Em janeiro de 1972, foi implantada a vila que, em 25 de julho de 1974, elevou-se à categoria de distrito do município de Porto dos Gaúchos. Devido à política governamental da época, “Colonizar Novas Fronteiras”, muitas famílias originárias principalmente dos Estados: Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul, migraram para Mato Grosso, inclusive, para novos espaços de colonização.

Em pouco tempo, o Distrito de Juara superou o município de Porto dos Gaúchos em vários aspectos, especialmente em número de habitantes. Com uma economia baseada na pecuária e na indústria madeireira, a população do então distrito decide, por meio de um plebiscito, pela emancipação política. Com isto, o município de Juara foi criado pela Lei n.º 4.394, de 23 de setembro de 1981, que foi sancionada em 14 de dezembro do mesmo ano. Com a emancipação política, foi nomeado para administrar o município o Sr. José Pedro Dias, considerado sócio fundador dessa circunscrição, sendo também seu colonizador.

No ano de 1982 ocorreu a realização das primeiras eleições. Foi eleito para

administrar o novo município para um mandato de seis anos, José Geraldo Riva<sup>15</sup>, um jovem de 23 anos, funcionário da SIMBAL. Essa administração e as subseqüentes aconteceram por meio de eleições diretas e ficaram definidas, conforme expressa a síntese apresentada no Quadro 2.

Gestão	Prefeito	Vice-Prefeito	Observação
1982/1988	José Geraldo Riva	Altino Lauro	O ingresso de José Geraldo Riva na vida política foi incentivado e apoiado pelo colonizador Sr. José Pedro Dias.
1989/1992	José Pedro Dias	Aparecido Pinoti	Ocorre uma ruptura política entre José Paraná, o colonizador da região e José Geraldo Riva.
1993/1996	Aparecido Pinoti	Valmiro Luiz da Silva	Concorreu com o ex-prefeito José Geraldo Riva.
1997/2000	Priminho Antonio Riva	Antonio Carlos Araújo	O prefeito eleito é irmão de José Geraldo Riva.
2001/2004	Priminho Antonio Riva - Gestão 1997/2000	Antonio Carlos Araújo	Reeleito.
2005/2008	Oscar Martins Bezerra	Nilza da Rocha e Carmo Dias	A vice-prefeita é viúva do Sr. José Pedro Dias.

**Quadro 2** – Prefeitos eleitos em Juara-MT no período de 1982 a 1998.

Fonte: Dados coletados na Câmara Municipal de Juara. Org. Taborda (2008).

Como se pode observar neste quadro, o histórico político de Juara é bastante recente e, marcado por uma disputa política/eleitoral acirrada entre dois grupos distintos, o que acaba produzindo uma alternância na administração municipal, ora com um membro de um grupo, ora com o do outro grupo.

As escolas municipais, inicialmente, eram administradas pela diretoria da Escola Estadual “Oscar Soares”. Em 1983, foi criada e organizada a Secretaria Municipal de Educação, por meio da Lei Municipal n.º 36/83, de 5 de setembro de 1983. A população total do município é de 32.023 habitantes, segundo fontes do Censo Demográfico do IBGE (2007)<sup>16</sup>.

O Município conta hoje com 48 associações civis. No ano de 2006, a população escolar era de 8.616 alunos matriculados na Educação Básica, de acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP). Estão

<sup>15</sup> José Geraldo Riva (PP) foi eleito deputado estadual em 1994, com 8.090 votos. Ocupa o cargo de primeiro-secretário na Assembléia Legislativa do Estado e cumpre o seu quarto mandato eletivo, tendo sido o deputado mais votado do Estado, por três vezes consecutivas.

<sup>16</sup> Fonte: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 out. 2008.

estruturadas e em funcionamento 39 escolas municipais, 02 particulares e 08 estaduais.

No ano de 2007, a Rede Municipal de Ensino contava com 230 professores, sendo 129 efetivos e 101 interinos. Destes, 125 possuem ensino superior, 42 docentes apresentam formação em magistério, em nível de ensino médio. No quadro de professores contratados, o município soma 38 professores com ensino médio, mas que não possuem magistério (habilitação profissional, de nível médio, para atuar de 1ª a 4ª série) e, 25 professores com formação apenas no ensino fundamental. A Rede Municipal conta, em seu quadro de servidores efetivos, com 10 servidores técnicos graduados em nível superior, 22 com ensino médio e 40 com ensino fundamental. É o que se pode apreciar nos dados estampados na Tabela 1:

**Tabela 1** – Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino de Juara-MT.

CARGO	SITUAÇÃO FUNCIONAL	FORMAÇÃO				TOTAL
		Ensino Superior	Magistério	Ensino Médio	Ensino Fundamental	
Professor	Efetivo	105	24	--	--	129
Professor	Contratado	20	18	38	25	101
Cozinheira	Efetivas	--	--	06	06	12
Zeladoras	Efetivas	03	--	10	08	21
Técnicos Administrativos	Efetivos	07	--	04	--	11
Técnicos em Multimeios	Efetivos	--	--	02	01	03

**Fonte:** Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Juara-MT, em 2007.

Desde a implantação da SMEC, o cargo de Secretário de Educação, como em outros municípios do Brasil, tem sido ocupado por pessoas indicadas pelos dirigentes municipais. Isto ocasiona mudanças do Secretário de Educação a cada mandato eleitoral e, também nos casos em que ocorrem divergências político partidárias. Desde a sua criação estiveram à frente da SMEC nove pessoas, conforme ilustra o Quadro 3.

Nome	Formação	Período de Atuação
Profª Rosa Maria Arantes Abdala	Magistério	1982 a 1988
Profª Maria das Graças Calmon Requena	Magistério	1989 a 1992
Prof. Ricardo Saburo Nozaki	Agronomia	1992 a 1994
Profª Silvia Regina Cremonez Sirena	Licenciatura em Matemática e Biologia	1994 a 1996
Profª Neuza Katsuko Uno Giacomazzi.	Licenciatura em Pedagogia por meio do NEAD- UFMT	1996 a 2004
Prof. Denílson de Brito Almeida	Licenciatura em Pedagogia	1 a 3/2005
Prof. Darcilo Guandalin Júnior	Licenciatura em Pedagogia	2005 até a presente data

**Quadro 3** – Secretários municipais de Educação de Juara-MT.

**Fonte:** Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura – 2007.

Com a posse do Prefeito Oscar Martins Bezerra, para a gestão 2004-2008, ocorreu um fato inédito na história da Rede Municipal de Ensino de Juara. Os Servidores da Educação Municipal foram convocados, para escolher, por meio do voto secreto, em uma lista de quatro nomes (apontados pelos partidos políticos coligados), quem assumiria o cargo de Secretário Municipal de Educação. A ação se deu em cumprimento de promessas estabelecidas durante a campanha, de que se eleito fosse, os profissionais da educação municipal escolheriam o Secretário Municipal de Educação. Deste processo saiu vitorioso o Prof. Denílson Almeida de Brito, que dentre os nomes apresentados, era o único que possuía vínculo com a Rede Municipal de Ensino. Logo após a divulgação dos resultados, o prefeito municipal demonstrou seu descontentamento com o resultado, deixando claro que este não era o nome que ele indicaria, mas que iria respeitar a decisão dos profissionais da educação municipal.

Entretanto, após três meses de mandato, o secretário municipal de educação promoveu uma reunião, no salão de reuniões da SMEC, com os profissionais da educação municipal, para tratar de assuntos de ordem administrativa e pedagógica, pertinentes a sua gestão. No momento em que a reunião estava acontecendo, o prefeito municipal chegou com a sua equipe administrativa, tomou a palavra e passou a relacionar vários problemas de ordem administrativa, o que impossibilitava a permanência do secretário eleito no cargo. Ainda neste momento, o prefeito informou que o cargo seria ocupado por Darcilo Guandalin Júnior, filiado ao mesmo partido do secretário destituído. Os profissionais da educação ficaram surpresos e perplexos. Mas, acabaram acatando a decisão. O secretário nomeado pelo prefeito permaneceu no cargo até o fim do mandato do prefeito. Ele é servidor técnico-administrativo efetivo da Rede Estadual de Ensino, cedido para o município por meio do termo de cooperação técnica, para atuar na condição de secretário da SMEC; é pedagogo e titulado especialista em interdisciplinaridade.

A forma de ingresso dos professores na Rede Municipal de Educação se dá por meio de concurso público e a contratação temporária ocorre em caráter emergencial. O primeiro concurso público do município de Juara aconteceu em dezembro de 1990. Posteriormente, sucederam-se outros oito concursos municipais, sendo que o último foi no ano de 2008.

Em 1990, a realidade educacional do município era bastante adversa. O quadro de professores da Rede Municipal era composto, em sua maioria, por professores leigos que, mesmo sem a formação necessária (habilitação no magistério), prestaram o

concurso, ocorrendo que muitos foram aprovados.

A Rede Municipal de Ensino contava apenas com oito professores com habilitação profissional para o magistério, sendo que destes, quatro atuavam na Supervisão Escolar e um como Orientador Educacional. Em um quadro de 88 professores da Rede Municipal de Ensino, somente três docentes possuíam habilitação para o Magistério. Os demais tinham a formação limitada ao ensino fundamental completo ou, incompleto e sua ação educativa limitava-se a imitar o que eles haviam vivenciado como aluno.

A efetivação de professores, sem a formação mínima exigida por lei, ocasionou sérios problemas para o município, que não tinha como enquadrá-los no Plano de Cargos e Salários dos Professores da Rede Municipal de Ensino, explicitado na Lei n.º 666, de 4 de janeiro de 1995. Diante dessa situação, buscou-se incentivar a formação dos professores por meio do programa de formação modular, oferecido pela Secretaria de Estado de Educação denominado LOGUS I. Inicialmente, a formação era voltada para o ensino fundamental e, posteriormente, para a conclusão do ensino médio, por meio do programa de formação de professores denominado LOGUS II.

A prefeitura procurou, ainda, firmar parcerias entre os municípios que compõem o Vale do Arinos e a Secretaria de Estado de Educação-MT, para a oferta de programas específicos de formação para professores. Assim, em julho de 1995 teve início o Projeto GerAção, voltado para a formação inicial em ensino médio com habilitação profissional para o magistério de 1ª a 4ª série, tendo como pólo o município de Juara. Nesta mesma perspectiva, a administração municipal tentou alternativas para a qualificação docente dos profissionais da região.

Em 1993, a UFMT oportunizou mediante oferta do curso de licenciatura plena em pedagogia, a formação acadêmica de 50 professores habilitados somente em nível de magistério. No ano de 1999, a UNEMAT/Sinop, respaldando-se no Programa Interinstitucional de Qualificação Docente (PIQD), ofereceu os cursos de Letras, Matemática e Pedagogia, pelo Núcleo de Educação Aberta e a Distância (NEAD). Isto oportunizou a habilitação, para a docência nas séries iniciais do ensino fundamental, de 182 profissionais que já atuavam na área educacional.

Em 2001, visando também atender demandas específicas, foi implantado, pela da UNEMAT, o Núcleo Pedagógico de Juara, vinculado ao Campus Universitário de Sinop, com os cursos de Bacharelado em Ciências Contábeis, Bacharelado em Administração e Licenciatura Plena em Letras. Esses cursos foram propostos na

condição de turmas especiais. Em 2004, foi criado o Campus Universitário de Juara e implantado o curso regular de Pedagogia.

Quanto à gestão escolar, até a década de 1990, esta era centralizada na Secretaria Municipal de Educação, uma vez que inexistia o cargo de direção nas unidades escolares. Esta função era exercida pelo Secretário Municipal de Educação. A documentação, de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, encontrava-se arquivada na Secretaria Escolar, que funcionava em uma das salas da SMEC, sob a responsabilidade de um secretário escolar que, juntamente, com o Secretário Municipal de Educação eram responsáveis pela assinatura. Desta forma, toda solicitação de transferência ou matrícula, da Rede Municipal de Ensino deveria ser dirigida ao órgão central. Isto perdurou até o ano de 2003, quando algumas escolas passaram a ter vida própria, ou seja, houve a descentralização da secretaria escolar e as escolas começaram também a responder, gradativamente, pela gestão pedagógica.

Em virtude da escassez da agricultura e a expansão da pecuária, no interstício de 1994 a 2002, sobrevém uma diminuição significativa no número de alunos da zona rural. De outra parte, ocorre superlotação nas escolas urbanas, o que exigiu da Rede Municipal de Ensino, não só a ampliação de oferta de vagas no perímetro urbano, mas também a progressão da centralização de escolas rurais.

Com a centralização das escolas, surge então a função de “coordenador escolar”. No início essa função era exercida por um professor da Rede Municipal (efetivo ou contratado) indicado pelo órgão central ou pelo Prefeito Municipal (muitas vezes atendendo a reivindicações de vereadores eleitos). Posteriormente, essa indicação passou a ser feita pelos professores e funcionários das unidades escolares.

Em 11 de outubro de 2000, foi aprovada a Lei n.º 1.205, que inaugurou o Estatuto do Magistério Público Municipal. O regulamento enquadrava todos os professores no regime de trabalho de 30 horas semanais. Desta jornada, 10 horas semanais eram destinadas a estudos, pesquisas, planejamento, atualização, avaliação de atividades curriculares, aperfeiçoamento, articulação com a comunidade, reuniões pedagógicas, escrituração de diários de classe, recuperação dos alunos e outras atividades estabelecidas pelo Projeto Político Pedagógico de cada escola. Vale ressaltar que, com isso, todos os professores municipais passaram a ter direito às horas atividades, independentemente, de sua situação funcional.

Naquilo que toca à Gestão de Ensino, a respectiva lei estabelecia, em seu Capítulo XI, Artigo 40, que era facultado, a cada unidade escolar, com número de salas

em funcionamento igual ou superior a oito, um diretor escolar. Todavia, para ocupar o cargo de gestão, o profissional da educação deveria ter no mínimo dois anos de exercício efetivo na área educacional e habilitação em Pedagogia ou Pós-Graduação na área.

A lei não estabelecia como seria a escolha deste diretor, apenas explicitava que deveria ser de acordo com a Lei Municipal, que estabeleceria a Gestão Democrática. Com a aprovação da Lei Municipal n.º 1.205, a escolha do diretor e do coordenador passou a ser garantida mediante eleições. Inicialmente, o processo de escolha era realizado somente pelos professores e funcionários da escola. Posteriormente, este direito de escolha estendeu-se a toda a comunidade escolar. Porém, a lei específica a estabelecer a gestão democrática só foi aprovada em dezembro de 2007.

No concernente ao aspecto financeiro, cabe salientar, primeiro que tudo, que as escolas municipais não contavam com nenhum repasse de recursos para funcionamento. Todos os materiais necessários para manutenção eram conseguidos por meio de solicitação à SMEC. Subseqüentemente, a secretaria encaminhava, por memorando, o pedido para a Divisão de Compras que, mediante autorização da Secretaria de Finanças, era liberado ou não.

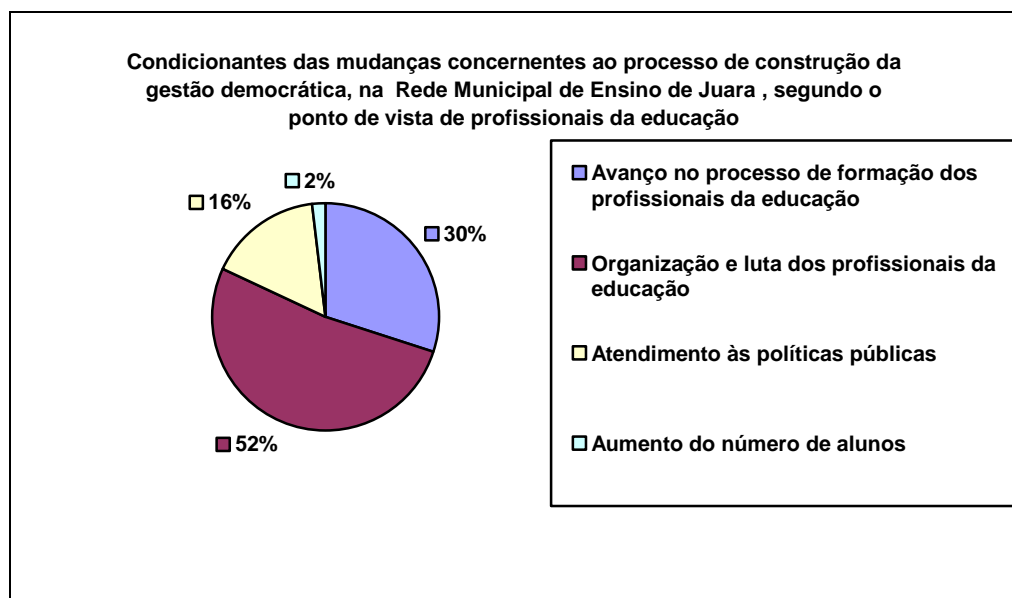
Essa situação permanece a mesma até os dias atuais, uma vez que o único recurso que as escolas recebem é proveniente do PDDE e, só recebem este recurso as que contam com seus CE instituídos. Porém, o recurso destinado às escolas não tem sido suficiente para atender suas necessidades. A solução encontrada para as necessidades emergenciais é a realização de promoções tais como: rifas e festas. Para a realização de reformas e ampliações do espaço físico, a escola recorre a SMEC, que encaminha solicitação à Secretaria de Finanças para a liberação dos materiais e da mão-de-obra. A manutenção das escolas municipais fica sob a responsabilidade da administração municipal.

Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, durante a realização de duas palestras, ministradas por mim, discutindo o tema “Projeto Político-Pedagógico e suas implicações no processo de construção da gestão democrática”, cujo público alvo englobou professores e técnicos administrativos de duas escolas envolvidas com esta pesquisa. Perguntei aos participantes: ao que eles atribuíam as mudanças concernentes à gestão escolar processadas na Rede Municipal de Ensino de Juara?

Os dados apresentados no Gráfico 1, a seguir, patenteiam que, dos 47 sujeitos consultados, 30% atribuem essas mudanças ao avanço no processo de formação dos



professores e profissionais da educação. Ao passo que 52% conferem-nas à organização sindical e à luta dos profissionais da educação. Já 16% alegam que essas transformações ocorreram em sintonia com as políticas públicas de educação. Por fim, 2% apontaram que as transformações ocorreram em razão do aumento no número de alunos. Observe-se:



**Gráfico 1** – Condicionantes das mudanças, concernentes ao processo de construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT.

**Nota:** Gráfico elaborado pela pesquisadora. Dados coletados durante os meses de janeiro e fevereiro de 2007, junto a professores e servidores que atuam na Rede Municipal de Ensino de Juara-MT.

Com base nos dados desse gráfico, pode-se perceber que, do ponto de vista dos respondentes, a organização e luta dos profissionais da educação tem sido um fator provocador de mudanças sociais. Inferimos então que, quando há mobilização em prol de uma causa, neste caso, a educação, as possibilidades de alcance dos propósitos almejados são bem mais palpáveis.

Logo, parto do pressuposto que a mobilização desses profissionais precisa continuar rumo a muitas mudanças requeridas para melhoria do ensino. Isto traduz que as escolas municipais precisam conquistar a autonomia financeira para o desenvolvimento de projetos inovadores, que possam atender às expectativas da comunidade escolar. A participação é um exercício que precisa ser motivado. A não participação é fruto do nosso sistema político marcado pelo patrimonialismo que concebe as instituições públicas como empreendimento pessoal de determinados governantes ou de corporações internas, colocando-as a serviço de seus interesses.

Cabe enfatizar que, rechaçando as políticas neoliberais, no final da década de 1990 e início de 2000, os professores municipais foram, gradativamente, se organizando ao sindicato da categoria e passaram a reivindicar aumento salarial e melhores condições de trabalho. No período de 24 de março a 8 de abril de 2008, os profissionais do Sistema Municipal de Ensino de Juara se organizaram coletivamente com os profissionais de sistema estadual de ensino e deflagraram uma greve reivindicando melhoria salarial e condições dignas de trabalho. Esta paralisação se constituiu em um marco histórico, tendo em vista, que os profissionais da Rede Municipal de Ensino de Juara nunca haviam se organizado neste sentido.

### **3.2 Caracterização das escolas pesquisadas**

Como já abordamos na introdução, a pesquisa foi desenvolvida em três escolas municipais. A escolha por essas escolas se deu em virtude de terem sido as que primeiramente instituíram seus Conselhos Escolares. Os aportes teóricos e metodológicos apontam evidências de que a criação dos CE, nas escolas pesquisadas, se deu em cumprimento à Resolução n.º 3, de 4 de março de 1997, do MEC, tornando-as aptas para receberem os recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

#### **3.2.1 Escola Municipal Presidente Costa e Silva**

A Escola Municipal Presidente Costa e Silva, localizada na Avenida Dona Nilza s/n.º, Jardim Paranaguá, foi criada em 11 de abril de 1990, com a Lei Municipal n.º 334/90, e teve seu reconhecimento com a Portaria Estadual n.º 3277/92, de 15 de dezembro de 1992.

O prédio da escola apresenta condições satisfatórias de uso, pois foi reformado recentemente. A escola conta com pátio coberto, onde os alunos recebem a alimentação escolar, cozinha, almoxarifado, quinze salas de aula, sendo que cinco de tamanho menor

são destinadas às aulas de reforço, ministradas em horário extra. As salas de aula são pouco ventiladas, algumas apresentam problemas com a iluminação natural. Conta também com uma ala administrativa, onde funciona a Secretaria escolar, a sala da direção, sala da coordenação, sala dos professores, sala de vídeo e uma pequena biblioteca.

O prédio da escola é utilizado no período noturno para o funcionamento de cursos de graduação à distância pelo sistema de teleconferência, vinculados a instituição privada, Universidade de Tocantins - UNITINS.

O quadro de servidores é composto de: um diretor, duas coordenadoras, vinte professores, dois técnicos administrativos, quatro merendeiras, cinco apoios e um vigia.

A escola oferece à comunidade Educação Infantil e as quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, em regime anual, com classes seriadas atendendo alunos da zona urbana e rural, oriundos de diversos bairros e de comunidades rurais. Os períodos de funcionamento são: matutino e vespertino. No ano de 2007, atendeu 462 alunos, sendo 239 no período matutino e 223 no período vespertino.

A escola fica sob a responsabilidade de um Diretor eleito pela comunidade escolar. Este diretor, em conformidade com o que estabelece o regimento escolar, é quem deve prestar assistência técnica e pedagógica a toda a unidade, por meio de ações voltadas para “supervisionar”, “controlar”, fazer expedir e assinar toda a documentação escolar (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO, 2002, p. 8-9). Além do Diretor, a escola conta com duas coordenadoras eleitas pelo corpo docente.

### **3.2.2 Escola Municipal Maria Pirovani Riva**

A Escola Municipal Maria Pirovani Riva, se situa na Rua Ângela Maria Reis de Araújo s/n.º, Bairro Parque Alvorada, na zona urbana de Juara-MT. Foi criada, a partir da Lei Municipal n.º 1.299/2000, de 19 de dezembro de 2000, que alterou a denominação e endereço da antiga “Escola Municipal Presidente Dutra”, que havia sido criada pela Lei Municipal n.º 058/1984, de 2 de abril de 1984.

A mudança de endereço se deu em razão de a escola funcionar ao lado da Rodovia-MT 338, no km 2 e, não contar com passarelas para pedestres. Tal localização representava uma preocupação constante de pais e professores. A ausência de passarelas

punha em risco os alunos que precisavam atravessar aquela estrada de rodagem. Os pais preocupados com a segurança de seus filhos passaram a pressionar o poder público para que a escola mudasse para um dos bairros próximos. Diante desta solicitação e, da necessidade que a administração municipal tinha em disponibilizar um espaço para o funcionamento do Tiro de Guerra, a Prefeitura Municipal construiu outro prédio no Bairro Parque Alvorada. A escolha por este bairro se deu em razão do maior número de alunos residirem na localidade e também pelo fato de que a escola poderia atender aos alunos do Bairro Jardim Primavera, que fica próximo.

A escola contava, inicialmente, com oito salas de aulas, uma sala de professores e secretaria, uma cozinha, quatro banheiros masculinos, quatro femininos e um banheiro para os professores. Atendia aproximadamente 350 alunos desde a Educação Infantil até a 4.<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental. O quadro de funcionários era de dezesseis professores, uma cozinheira, quatro zeladoras e duas coordenadoras.

Com o crescente número de alunos, foi necessário ampliar o espaço físico e, no ano de 2003, foram construídas mais quatro salas, sendo três salas de aula, e uma destinada aos professores para cumprirem a hora atividade. Apesar do número significativo de alunos, a escola não conta com refeitório e nem pátio coberto.

Até o ano de 2004, a escola era diretamente ligada à SMEC (Secretaria Municipal de Educação e Cultura). Todos os documentos referentes à vida escolar dos alunos eram expedidos pelo órgão central. A partir de 2004, a escola passou a contar com direção própria. A primeira diretora foi indicada pelo grupo de professores e servidores da escola e, acatada pela administração municipal (Secretária de Educação, senhora Neuza Katsuko Uno Giacomazzi e pelo prefeito municipal Priminho Antônio Riva).

Com a implantação da Escola Estadual Nivaldo Fracaroli, no Bairro Primavera, no ano de 2006, que passou a atender todas as etapas do Ensino Fundamental, a Escola Maria Pirovani Riva teve uma queda significativa no número de alunos e, nos dias em curso, atende um total de 410 discentes, nos períodos matutino e vespertino.

As escolas municipais trabalham na modalidade seriada e o fato de atenderem somente até a 4.<sup>a</sup> série leva os pais a procurarem vaga nas escolas estaduais, onde seus filhos poderão concluir o Ensino Fundamental. Outro agravante que tem feito com que muitas famílias migrem deste município e diminua a procura pela escola, tem sido o fechamento de várias indústrias madeireiras.

### **3.2.3 Escola Agrícola Municipal Artur Pinotti.**

A Escola Agrícola Municipal Artur Pinotti está plantada a 6 km do centro da Cidade, na Av. Rio Arinos, n.º 4622 – Gleba Taquaral. Foi criada junto à Lei Municipal n.º 638, de 29 de setembro de 1994. Teve sua denominação alterada por força da Lei Municipal n.º 838, de 12 de dezembro de 1996. Franqueia o Ensino Fundamental de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> séries. No ano de 2007, atendia a 153 alunos. Já em 2008, concentrou, em seu quadro discente, o total de 135 alunos matriculados.

Esse estabelecimento de ensino funciona no período matutino, com aulas teóricas e, no período vespertino, com aulas práticas. O quadro de profissionais atuantes na escola é composto por doze técnicos educacionais e dez professores. Destes, somente dois não possuem curso superior.

Esta escola, assim como as outras duas, tem enfrentado a diminuição no número de alunos matriculados. A justificativa apontada pela direção para essa diminuição é a distância da escola da zona urbana, uma vez que todos os alunos dependem do transporte escolar. Além disso, o fato de a escola desenvolver atividades nos dois períodos faz com que os alunos que precisam ajudar seus pais no sustento da casa prefiram estudar em outras escolas, principalmente, da rede estadual onde as atividades escolares se resumem em apenas um turno.

O prédio é de alvenaria e alberga amplo refeitório. Nos dias atuais, a escola está a experimentar reformas em toda a sua estrutura física. A exemplo, em fase de construção, encontra-se uma quadra poliesportiva. Esta instituição também desenvolve práticas agrícolas, zootecnia e práticas industriais. Essas atividades possibilitam a participação dos alunos no cultivo da terra, na criação de frangos, suínos e bovinos. Com essas ações, este estabelecimento de ensino produz hortaliças, ovos e frangos. A comercialização da produção é realizada com a finalidade de manutenção de tais atividades.

As três escolas atendem alunos de baixo poder aquisitivo e a inexistência da participação dos pais no conselho, é justificada pela direção, em razão da falta de disponibilidade para tal, por exigir uma dedicação de tempo maior. Tempo este que, a maioria dos pais não desfruta, segundo informações obtidas por intermédio dos professores e da direção escolar.

### 3.3 Perfil dos entrevistados

Para situar o leitor, faço uma breve apresentação do perfil dos sujeitos entrevistados sendo: três do órgão central, um da Delegacia Regional do SINTEP e dez das escolas pesquisadas, englobando professores, diretores, coordenadores e pais de alunos que fazem parte do Conselho Escolar. Preservando a identidade dos sujeitos entrevistados, utilizei nomes fictícios para denominá-los. O total de respondentes que participaram do estudo pode ser visualizado no Quadro 4, seguinte:

SUJEITOS	Nº DE PARTICIPANTES
Secretário Municipal de Educação	1
Delegado Regional do SINTEP	1
Atual diretor (a) das escolas	3
Coordenadoras do Órgão Central (SMEC)	2
Presidentes dos Conselhos Escolares	2
Professores que fizeram parte da ata de fundação do CE	3
Servidor	1
Representante de pais	1
Profissionais da Educação de 2 das escolas envolvidas que responderam ao questionamento	47
Total de sujeitos que colaboraram com o desenvolvimento deste estudo	51

**Quadro 4** – Caracterização dos Sujeitos Entrevistados.

Na seqüência é possível visualizar as porções quantitativas de sujeitos, por faixa etária, conforme descritas na Tabela 2:

**Tabela 2** – Faixa etária dos sujeitos entrevistados

Faixa etária (em anos)	Nº de entrevistados por faixa	%
20 – 24	-	-
25 – 29	1	7,14
30 – 34	1	7,14
35 – 39	3	21,43
40 – 44	4	28,58
45 – 49	3	21,43
50 – 54	1	7,14
55 – 59	1	7,14
60	-	-
Total	14	100

**Fonte:** Entrevistas realizadas nos meses de fevereiro a agosto de 2008.

Com base nos dados exarados na Tabela 2 depreende-se que a maioria dos respondentes se concentra na faixa de idade entre 35 e 49 anos, correspondendo a 77,44% dos entrevistados. O perfil de sua situação funcional está circunscrito na Tabela 3:

**Tabela 3 – Situação funcional dos sujeitos entrevistados**

Situação Funcional	Nº de Professores ou Servidores	%
Efetivos	11	91,67
Interinos	1	
Total	12	100

Fonte: Entrevistas realizadas nos meses de fevereiro a agosto de 2008.

O número de professores e servidores efetivos se dá em virtude das entrevistas terem sido direcionadas aos sujeitos do órgão central, diretores, presidentes dos conselhos e alguns dos membros que participaram da primeira composição dos Conselhos. Além disso, o requisito para ocupar o cargo de direção é ser professor efetivo. Realizamos também entrevista com um conselheiro representante de pais que atua na área da saúde e com o Delegado Regional do SINTEP. O tempo de atuação dos respondentes na Rede de Ensino de Juara aparece na Tabela 4:

**Tabela 4 – Tempo de atuação, dos sujeitos entrevistados, na Rede Municipal de Ensino**

Tempo de atuação na Educação Municipal (anos)	Nº de Professores ou Servidores	%
1 – 6	2	15,38
7 – 10	1	7,69
11 – 16	3	23,08
17 – 22	4	30,77
23 – 26	3	23,08
Total	13	100

Fonte: Entrevistas realizadas nos meses de fevereiro a agosto de 2008.

Como se pode notar, segundo a leitura dos dados exarados nesta tabela, os sujeitos entrevistados, majoritariamente atuam há mais de dez anos na Rede Municipal de Ensino. O que significa que vivenciaram o processo de criação dos Conselhos Escolares como Unidades Executoras.

Quanto à formação acadêmica do grupo de entrevistados, busquei descrevê-la na Tabela 5:

**Tabela 5** – Formação acadêmica dos entrevistados

Nível de Formação	Nº de Professores, Servidores e ou pais	%
Especialização	8	57,14
Superior Completo	2	14,29
Superior Incompleto	3	21,43
Ensino Médio Profissionalizante	1	7,14
Total	14	100

**Fonte:** Entrevistas realizadas nos meses de fevereiro a agosto de 2008.

Pela Tabela 5, pode-se notar que o maior grupo de concentração agrega aqueles sujeitos titulados especialistas na área educacional, segundo os dados censitários coletados no campo da investigação.

A Tabela 6 desfia o quantitativo, em números absolutos e participação percentual, de sujeitos atuantes no Conselho Escolar:

**Tabela 6** – Atuação no Conselho Escolar

Atuação	Número de Participantes	%
Diretoria	4	33,33
Conselho Deliberativo	4	33,33
Conselho Fiscal	4	33,33
Total	12	100

**Fonte:** Dados obtidos por meio das entrevistas realizadas de fevereiro a agosto de 2008.

É de todo significativo registrar que o secretário municipal de educação e o delegado regional do SINTEP de Juara não participam da composição dos Conselhos mencionados na Tabela 6.

Sobre o tempo de atuação dos conselheiros, os dados se encontram descortinados na Tabela 7:

**Tabela 7** – Tempo de atuação no Conselho

Tempo de Atuação	Número de Participantes	%
2 anos	1	8,33
4 anos	3	25,00
6 anos	6	50,00
Mais de 6 anos	2	16,67
Total	12	100

**Fonte:** Dados obtidos mediante entrevistas realizadas de fevereiro a agosto de 2008.



Em consonância com os dados exibidos na Tabela 7, nota-se que o tempo de atuação dos conselheiros extrapola o período estabelecido pelo próprio estatuto das Unidades Executoras, o qual traduz um intervalo temporal de dois anos, podendo ser reconduzido por igual período. Esta situação aponta que os conselhos, no geral são compostos pelos mesmos membros, que acabam ocupando funções diferenciadas dentro do Conselho.

A permanência dos mesmos membros é justificada pela direção escolar, pela falta de interesse de outras pessoas em participar dos Conselhos. Pelo depoimento de um dos conselheiros do segmento de pais, esta dificuldade ocorre em virtude da forma como vem sendo conduzida a atuação destas corporações deliberativas.

### **3.4 Dimensão, finalidade e dinâmica do Conselho Escolar**

A análise dos Estatutos de Criação dos Conselhos Escolares demonstra que o teor do Estatuto é o mesmo, nas três escolas. O processo de criação/implantação dos CEs seguiu as normas estabelecidas no manual fornecido pelo Ministério da Educação e Cultura. Os Estatutos registrados em cartório são fiéis ao modelo fornecido pelo MEC.

Embora o próprio Estatuto de criação da Unidade Executora (UEX) no Artigo 1.º estabeleça que a nova atribuição do Conselho não implica mudanças da sua nomenclatura, mantendo-se como Conselho Escolar, o que se pode perceber, é que, em várias partes do estatuto encontramos a expressão "Unidade Executora" ao referir-se ao Conselho Escolar. O Estatuto caracteriza a Unidade Executora como uma sociedade civil sem fins lucrativos, de duração indeterminada.

O Estatuto explicita a finalidade geral e específica da associação:

1. A finalidade geral do Conselho Escolar: colaborar na assistência e formação do educando, promovendo a aproximação entre pais, alunos e professores, promovendo a integração entre o poder público, a comunidade, a escola e a família. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997 Capítulo I, Seção II).

2. A finalidade específica do Conselho: volta-se para a conjunção de esforços e articulação de objetivos, bem como, a harmonia de procedimentos com a finalidade de colaborar no aprimoramento do processo educacional, interagindo junto à escola para a transformação de ação, promovendo o bem-estar da comunidade do ponto de vista

educativo, cultural e social; visa também promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade nas atividades escolares, contribuindo para a solução de problemas inerentes à vida escolar, preservando uma convivência harmônica entre pais ou responsáveis legais, professores, alunos e funcionários da escola, cooperando na conservação dos equipamentos e prédios da unidade escolar; administrar os recursos provenientes de subvenções, convênios e arrecadação da entidade. O conselho deve ainda incentivar a criação de grêmio estudantil e trabalhar cooperativamente com os mesmos. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Capítulo I, Seção II).

A finalidade do órgão colegiado especifica a necessidade de compartilhar o poder de decisão, possibilitando que tanto os profissionais da escola quanto os usuários possam participar na gestão da escola, apontando soluções conjuntas para a superação dos problemas vivenciados e a melhoria do trabalho escolar. Dessa maneira, a atribuição do Conselho Escolar não pode e nem deve restringir-se à fiscalização e acompanhamento do repasse, aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros repassados à escola, vez que atribuições desse Conselho perpassam por essa questão devendo inserir-se em todos os aspectos da escola.

Caso o poder decisório do CE seja explorado de maneira ampla, sua atuação pode transformar a organização da escola, em gestão participativa na qual todos, de fato, possam deliberar a favor de mudanças que atendam as necessidades coletivas. Porém, quando a estrutura organizacional da escola não prevê a existência de órgãos colegiados, entende-se que a gestão escolar desenvolvida, encontra-se fundamentada na gestão monocrática com o poder de decisão nas mãos da direção escolar.

Os Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Juara compõe-se de: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria e Conselho Fiscal, sendo que a escolha dos membros que irão compor esses conselhos é realizada na mesma Assembléia por segmentos:

**3. A Assembléia Geral:** é constituída pela totalidade dos associados e a mesma é soberana em suas deliberações, levando-se em conta o estatuto que as rege. Cabe à Assembléia Geral a ação de fundar o Conselho, realizar plebiscito, discutir e aprovar o estatuto da entidade. Compete também à Assembléia Geral discutir e aprovar a programação anual, o relatório anual, o plano de aplicação de recursos e a Prestação de Contas do exercício, acompanhado do parecer do Conselho Fiscal; Deliberar sobre eleição, eleger diretoria, conselho fiscal e conselho deliberativo, podendo ainda preencher cargos vagos e criar novos cargos se o Estatuto assim o permitir. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Art. 5.º, Capítulo II, Seção II).

Ao realizar a análise das atas de reuniões dos Conselhos Escolares das três

escolas municipais envolvidas nesta pesquisa, percebemos que a Assembléia Geral só ocorre em momentos de deliberação sobre eleições para nova composição do Conselho. Nenhuma das atas analisadas explicita a realização de Assembléia Geral para deliberar sobre a aprovação da programação orçamentária anual, relatórios anuais, planos de aplicação de recursos e prestação de contas. Essas ações são realizadas somente com os conselheiros em reuniões ordinárias. Observe-se o que patenteia o documento:

3.1 O Conselho Deliberativo: constitui-se de: presidente (exercido pelo diretor (a) da unidade escolar); secretário (exercido por um professor ou pelo secretário da escola) e 5 (cinco) conselheiros sendo 4 (quatro) representantes de pais e 1 (um) representante de professor. Cabe ao Conselho Deliberativo: apreciar o plano de ação da diretoria; aprovar o plano de aplicação de recursos, revisar os balancetes de receita e despesas, apresentados nas reuniões pela Diretoria, emitindo parecer por escrito com assinatura de 1 (um) conselheiro que seja pai ou responsável, cabe ainda ao Conselho Deliberativo, promover sindicância para apurar irregularidade no âmbito de sua competência; determinar a perda de mandato dos membros da diretoria por violação do Estatuto; emitir parecer conclusivo sobre matérias levando à apreciação do colegiado e reunir-se ordinariamente uma vez por bimestre. As decisões emanadas do Conselho Deliberativo só terão validade se forem aprovadas pela maioria absoluta. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Art. 3.º Capítulo III, Seção III).

3.2 A Diretoria: é o órgão executivo e coordenador do Conselho Escolar, sendo eleita em Assembléia Geral, para um mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzida uma vez por igual período. A diretoria é composta por: Presidente (diretor ou pai de aluno), Vice-Presidente (pai ou responsável); Secretário (pai ou professor), Tesoureiro (pais ou professor). Compete à diretoria elaborar e executar a programação anual e o plano de aplicação de recursos destinados à escola; encaminhar o balanço e o relatório ao Conselho Fiscal e Deliberativo, antes de submetê-lo a Assembléia Geral e em caso de convênios é preciso prestar conta aos órgãos envolvidos. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Seção IV, Art. 11).

3.3 O Conselho Fiscal: é o órgão de controle e fiscalização da Unidade Executora, sendo constituído por 3 (três) membros efetivos (dois professores e um pai de aluno) e 3 (três) suplentes. **O Conselho Fiscal deve ser eleito após a eleição da diretoria.** Cabe ao Conselho Fiscal exercer a fiscalização das ações e a movimentação financeira do Conselho Escolar, ou seja, a: entradas, saídas e aplicação de recursos, emitindo pareceres para posterior apreciação da Assembléia Geral; examinar e aprovar a programação anual, o relatório e a prestação de contas, sugerindo alterações caso haja necessidade e emitir parecer; solicitar à Diretoria, sempre que for necessário, esclarecimentos e documentos comprobatórios de receitas e despesas; apontar à Assembléia Geral as irregularidades, sugerindo as medidas que julgar úteis. O Conselho Fiscal poderá convocar a Assembléia Geral Ordinária, caso o Presidente do Conselho Escolar retardar por mais de 1 (um) mês a sua convocação, e convocar a Assembléia Geral Extraordinária sempre que ocorrerem motivos graves e urgentes. O

mandato do Conselho Fiscal deverá ter a duração de 01 (um) ou 02 (dois) anos permitida a reeleição por uma vez. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Seção V).

O estatuto do CE estabelece no Artigo 24, que o seu quadro social será constituído por um número ilimitado de sócio, sendo composto de sócios efetivos e sócios colaboradores. Os sócios efetivos são: diretor, vice-diretor, professores, pais de alunos e alunos maiores. São considerados sócios colaboradores: pessoal técnico-administrativo; ex-diretores; pais e responsáveis de ex-alunos; ex-alunos maiores; ex-professores e membros da comunidade escolar que desejem prestar serviços à unidade escolar (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Seção V, Capítulo III).

Naquilo que concerne aos direitos e deveres dos sócios, o estatuto estabelece que, em relação aos direitos, os sócios devem: apresentar sugestões e oferecer colaboração aos dirigentes da UEx; participar das atividades associativas; votar e serem votados; solicitar em Assembléia Geral esclarecimentos a respeito da utilização dos recursos financeiros da UEx e dos atos da Diretoria e Conselho Fiscal, bem como apresentar pessoas da comunidade para a ampliação do quadro de sócios. Constituem deveres dos sócios conhecerem o Estatuto da UEX; participar das reuniões e assembleias para as quais forem convocados; **cooperar, de com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da UEx** e colaborar na realização das atividades da UEx. (MINUTA DO ESTATUTO, 1997, Seção V, Capítulo III, grifos meus).

O Estatuto ao estabelecer que os sócios devam cooperar, de acordo com suas possibilidades, para a constituição de um fundo financeiro da UEx, incentiva o distanciamento entre escolas de um mesmo sistema, uma vez que, em razão de sua localização e do poder aquisitivo dos seus usuários, haverá maior ou menor participação dos sócios neste sentido. Em uma escola localizada em um bairro periférico, por exemplo, onde a maioria dos educandos é oriunda de famílias de baixa renda, em que o salário dos pais mal dá para manter as despesas da casa, dificilmente estes sócios teriam condições de contribuir com a manutenção da UEx.

Essa questão acaba alargando as diferenças entre as escolas de um mesmo sistema, criando uma idéia de mérito da gestão escolar. Pois, valoriza as escolas que conseguem envolver a comunidade externa e interna no desenvolvimento de ações para a superação de suas dificuldades pela promoção de estratégias e ações criativas e, que busquem ampliar seus recursos financeiros, minimizando a necessidade de investimento do poder público. Isto se configura na transferência de responsabilidades do Estado para

a comunidade local, ou seja, no descompromisso do poder público com suas responsabilidades na área educacional. A pesquisa desenvolvida possibilitou verificar que as escolas pesquisadas não adotaram a sistemática de os sócios contribuírem para a manutenção da UEx.

Embora o estatuto do CE apresente as finalidades, tanto geral quanto específicas e, estabeleça que sua função é a de “[...] colaborar na assistência e formação do educando, promovendo a aproximação entre pais, alunos e professores, promovendo a integração entre o poder público, a comunidade, a escola e a família.”, o Artigo 26, inciso III, evidencia a transferência de responsabilidades do poder público para os sujeitos da escola, ao estabelecer como dever dos sócios a “[...] cooperação, de acordo com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da UEx”. Pois bem:

Todas essas observações apontam para uma possível retirada, mesmo que gradual ou relativa, do Estado nas políticas sociais e, conseqüentemente, uma maior investida das empresas no financiamento da educação e elaboração de política para o setor. O redimensionamento da posição do MEC, de função executiva para supletiva e redistributiva, poderia estar indicando uma tentativa de colocar-se como espaço definidor de políticas gerais e facilitador de instrumentos e normativos para que a privatização da educação possa ocorrer não pela via jurídica, o que é plenamente dispensável, mas pela absorção de critérios e interesses que visem a acomodação do sistema de ensino às demandas segmentadas por nichos de mercado. (OLIVEIRA, 1997, p. 100).

Diante desta situação é preciso refletir e buscar compreender o que está implícito nesta proposta. Neste sentido, concordamos com Peroni (2003) quando nos conduz a refletir que mais do que o repasse de dinheiro para a escola, vez que o valor repassado é insignificante diante das necessidades apresentadas pelas escolas públicas, este programa visava transferir a responsabilidade na manutenção das escolas para a comunidade escolar e local:

O programa objetivava [...] a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que poderia vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais estabelecidas no programa de reforma do Estado. (PERONI, 2003, p. 102-103).

Essa questão fica mais evidenciada ainda nos Art. 33 e 34, do Estatuto dos CEs analisados, os quais estabelecem que os meios e recursos para atender os objetivos da UEx, serão obtidos mediante: contribuição voluntária dos sócios, convênios, subvenções, sendo que estes recursos deverão ser depositados em conta específica, cuja movimentação será realizada por meio de cheque nominal assinado pelo Presidente e

pelo Tesoureiro.

O Estatuto estabelece, no Art. 35, que os recursos financeiros destinados à escola deverão ser gastos em conformidade com o plano de aplicação elaborado e aprovado pelo Conselho Deliberativo e cabe ao conselho fiscal **acompanhar, supervisionar e fiscalizar a aplicação desses recursos**. Com isto, passa-se a valorizar muito mais o Plano de Desenvolvimento Escolar – PDE, do que a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da Escola.

Embora o Estatuto do CE estabeleça, em seu Art. 27, que haverá reuniões administrativas convocadas pelo Presidente, no mínimo, uma vez ao mês, com a presença da Diretoria e/ou dos Conselhos Fiscal e Deliberativo, a análise de atas de reuniões dos Conselhos Escolares das escolas selecionadas para o desenvolvimento deste estudo, bem como os depoimentos dos sujeitos entrevistados, demonstram que, a periodicidade das reuniões, estabelecida nos estatutos não tem sido respeitada. A participação dos conselheiros é também bastante limitada e não existe um envolvimento dos CE com a comunidade externa.

Em relação à periodicidade, de acordo com o Quadro 5, percebemos que as reuniões do Conselho Escolar são promovidas pela direção escolar, duas vezes por ano (uma quando a escola recebe o recurso financeiro proveniente do PDDE e, outra no final do exercício quando a escola precisa prestar contas dos recursos recebidos). Ainda que eu tivesse mostrado interesse em participar das reuniões no ano de 2007, para analisar a dinâmica de funcionamento dessas reuniões, não fui informada sobre a realização das reuniões, em nenhuma das escolas pesquisadas. Seguem então, a compilação dos dados:

Nome do Conselho	Criação	Assembléia Geral	Reuniões realizadas
CE da Escola Municipal Presidente Costa e Silva	11/04/97	2	15
CE da Escola Municipal Maria Pirovani Riva	03/04/98	3	17
CE da Escola Agrícola Municipal Artur Pinoti	06/04/98	3	20

**Quadro 5** – Dados referentes à criação e funcionamento dos conselhos escolares junto à Rede Municipal de Ensino de Juara-MT no período de 1997 a 2007.

Nota: Quadro elaborado pela pesquisadora. Dados obtidos por meio da análise das atas de reuniões do CE das escolas pesquisadas.

No geral, as reuniões são conduzidas pela direção escolar, que procura informar aos conselheiros, o valor repassado à escola pelo Programa PDDE, tanto no

referente aos recursos destinados à aquisição de materiais de consumo, quanto para materiais permanentes. A direção apresenta aos conselheiros a relação de materiais de consumo necessários para a manutenção da escola (materiais de expedientes), bem assim, equipamentos apontados como prioritários. O levantamento dessas necessidades é realizado pelos servidores e professores da escola.

Na primeira reunião anual, a direção apresenta o valor repassado pelo PDDE e o levantamento de preço realizado no comércio local acerca dos materiais e equipamentos apontados pela equipe da escola como prioritários. A opção do local de compra se dá em razão do menor preço apresentado. Essas deliberações são realizadas pela Diretoria e pelo Conselho Deliberativo. A segunda reunião anual ocorre com a finalidade de deliberar sobre a prestação de contas, momento em que a escola apresenta ao conselho fiscal, extratos de conta, cópias de notas fiscais e cheques para a obtenção do parecer favorável, pelos conselheiros.

As atas analisadas não explicitam o envolvimento do Conselho Escolar com os aspectos pedagógicos e administrativos. Percebe-se que a ênfase dada a estes conselhos é a de operacionalização acerca da aplicação dos recursos provenientes do PDDE.

Embora o próprio estatuto do CE estabeleça no Art. 7.º Parágrafo 2.º, que a Assembléia Geral ordinária deverá ocorrer duas vezes por ano, essa periodicidade não tem sido cumprida, conforme podemos verificar no Quadro 6:

Conselho Escolar	Assuntos Deliberados
Escola Presidente Costa e Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informação sobre os valores repassados pelo PDDE;</li> <li>– Apresentação de relação de materiais e equipamentos a serem adquiridos;</li> <li>– Apresentação dos levantamentos de preços já realizados no comércio local;</li> <li>– Verificação sobre se os conselheiros concordam com a aquisição dos materiais;</li> <li>– Prestação de contas com a apresentação de notas fiscais, referentes aos respectivos exercícios;</li> <li>– Apresentação de extratos bancários e cópia dos respectivos cheques;</li> <li>– Nas últimas reuniões a Presidente informa aos conselheiros que houve redução nos recursos repassados para a escola. Porém as atas não registram uma explicação para esta questão.</li> </ul>
Escola Municipal Maria Pirovani Riva	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informação dos valores repassados à escola pelo PDDE;</li> <li>– Nas primeiras reuniões realizadas a coordenação da escola apresentava a relação de materiais necessários à escola, justificando sua utilização e, verificava se todos os conselheiros concordavam com a compra dos mesmos;</li> <li>– Posteriormente, as atas se resumem na apresentação de listas de materiais e equipamentos a serem adquiridos;</li> <li>– Prestação de contas sem informar os locais onde foram realizadas as compras.</li> </ul>
Escola Agrícola Municipal Artur Pinoti	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informação sobre os valores repassados pelo PDDE;</li> <li>– Apresentação de relação de materiais e equipamentos a serem adquiridos;</li> <li>– Apresentação dos levantamentos de preços realizados no comércio local;</li> <li>– Verificação se os conselheiros concordam com a aquisição dos materiais;</li> <li>– Prestação de contas com informações dos locais onde foram realizadas as compras.</li> </ul>

**Quadro 6** – Principais assuntos deliberados nas reuniões dos conselhos escolares.

**Fonte:** Dados obtidos por meio de análise das atas de reuniões do CE das escolas pesquisadas.

A análise das atas demonstra que a Escola Agrícola tem promovido reuniões de prestação de contas no final do bimestre. Esta estratégia faz com que ocorra maior participação dos pais ou responsáveis pelos alunos. Nestas reuniões são repassadas algumas informações das ações pedagógicas desenvolvidas na escola e, posteriormente, é apresentada a prestação de contas do exercício. Nas últimas reuniões realizadas, a direção escolar buscou envolver alguns dos conselheiros, em reivindicações direcionadas ao poder público. Estas reivindicações estão relacionadas à melhoria na estrutura física da escola com a construção de novas salas de aula, reforma dos banheiros, refeitórios e cozinha e também a construção de uma quadra de esporte.

A escola envolveu os conselheiros, no processo de tomada de preço dos materiais a serem adquiridos com os recursos do PDDE. As prestações de contas,



conforme constam nas atas em determinadas reuniões, foram realizadas de forma mais detalhada e, em outras, de maneira superficial.

Contudo, constatou-se que a ênfase maior desses conselhos volta-se para a dimensão operacional e encontra-se relacionada à questão orçamentária, com um campo de atuação limitado e com uma função bastante burocrática no âmbito da escola. Sua atuação se resume em deliberar sobre o levantamento das prioridades apontadas pelos professores e servidores das escolas e também acerca da prestação de contas. Momento este em que os conselheiros devem dar o parecer favorável sobre as ações orçamentárias realizadas.

Ao questionar os sujeitos entrevistados sobre a dinâmica de funcionamento das reuniões do Conselho, a periodicidade com que ocorrem, bem como, a maneira como são realizadas as convocações, fui informada de que as convocações para as reuniões são realizadas através de recados, telefonemas ou comunicados por escrito. Quem convoca e conduz as reuniões do CE é a direção escolar. Esta questão é confirmada no depoimento de um dos atuais presidentes CE. Notemos:

As reuniões sempre são convocadas e conduzidas pela direção escolar.  
(Everton presidente do CE).

Esta situação é confirmada, também, por uma das gestoras entrevistadas. Embora ela tenha explicitado, inicialmente, que as reuniões são convocadas e conduzidas de forma democrática, seu depoimento deixa claro que quem convoca e conduz as reuniões é mesmo a direção escolar. É o que se pode apreciar na seguinte narrativa:

A direção, coordenação e os membros do Conselho, de uma forma democrática, realiza a reunião para cada um expor suas idéias [...] eu fiz ano passado uma e esse ano outra reunião. A primeira foi quando a escola recebeu o dinheiro. A reunião foi realizada para informar aos conselheiros o valor repassado para a escola e apresentar a relação de materiais e equipamentos necessários. Esta relação é apresentada aos conselheiros para ver se todos concordam com as aquisições e como serão realizadas. A segunda reunião aconteceu este ano e foi para fazer a prestação de contas. (Gestora Carla).

O depoimento da gestora Carla explicita bem que a função do CE tem sido reduzida a emitir pareceres acerca da questão orçamentária. Não existe uma efetiva participação dos conselheiros no processo de definição de aplicação dos recursos. O Conselho é convidado a deliberar sobre uma questão já definida internamente na escola.

Em geral, as reuniões ocorrem em razão da chegada do recurso do PDDE e, em

alguns casos, a reunião nem é realizada, os conselheiros são procurados para assinar os cheques, a fim de que a direção escolar realize as compras. Como bem podemos perceber no relato da conselheira Valci:

Do tempo que atuei no conselho eu participei de duas reuniões só. Outras vezes, eu era procurada pela direção escolar para assinar os cheques, para que a escola pudesse realizar a compra dos materiais. (Conselheira Valci representante de pais).

Esta situação é confirmada pelo delegado regional do SINTEP, que assim expressa:

Nós temos contemplado situações gravíssimas em que gestores nem convocam o conselho para reuniões na escola. Mas, têm levado os livros atas na casa dos conselheiros para que eles assinem. Isto é sinal que ele não está participando das políticas educacionais. (Delegado Regional do SINTEP no Vale do Arinos).

Os relatos da conselheira Valci e do Delegado do SINTEP explicitam que a função deliberativa do CE não está acontecendo. A sua composição foi feita com a única finalidade de possibilitar que a escola receba os recursos provenientes do PDDE. Essas ações configuram como fatores limitadores da ação democrática destes órgãos, tornando-os órgãos meramente burocráticos e operacionais, uma vez que não existe o envolvimento dos conselheiros no processo de tomadas de decisões acerca do emprego destes recursos e, conseqüentemente, na deliberação acerca das políticas educacionais desenvolvidas no interior da escola.

O desenvolvimento da pesquisa mostrou que na Rede Municipal de Ensino de Juara, os CE já nasceram sob o crivo de Unidades Executoras – UEx. Os sujeitos pesquisados, ao se referirem ao Conselho Escolar o denominavam: Conselho do PDDE.

A função do Conselho, na prática cotidiana, tem se resumido a “acompanhar” a execução orçamentária relacionada aos recursos repassados à escola pelo PDDE. Mediante o exame documental e narrativas dos sujeitos entrevistados constatei que não existe a articulação do Conselho com as questões pedagógicas da escola. Nem existe a construção de um planejamento de gastos, em conformidade com as prioridades estabelecidas no Projeto Pedagógico da escola, uma vez que este projeto sequer é mencionado em nenhuma das atas analisadas.

A análise documental demonstrou que as escolas não têm seguido o que o próprio Estatuto estabelece acerca do processo de eleição para os cargos da Diretoria, do Conselho Fiscal e do Conselho Deliberativo. A recomposição do CE que deveria

acontecer por meio de assembléia geral, no mais das vezes, ocorre mediante a realização de reuniões em que novos conselheiros assumem as vagas em vacância. Essas reuniões contam com um número bastante reduzido de participantes. As recomposições têm se dado em virtude do desligamento dos conselheiros com a unidade escolar.

O período de mandato dos conselheiros tem extrapolado o limite estabelecido no estatuto. Embora o Art. 30, do Estatuto torne claro que: “[...] os membros eleitos terão mandato pelo período de dois anos, permitida a reeleição por uma única vez”, existem membros que já estão no Conselho há mais de seis anos.

Nos registros de atas pode-se perceber que durante as reuniões quem faz uso da palavra é a direção escolar e, em alguns casos, o presidente do Conselho Deliberativo. As atas não apresentam registro de fala de outros conselheiros. As listas de materiais e equipamentos apresentadas pela equipe da escola, constantemente são aceitas sem questionamentos por parte dos conselheiros. O mesmo ocorre na reunião de prestação de contas. Nos registros das atas das reuniões realizadas, não existem anotações de nenhuma contestação por parte dos conselheiros acerca da prestação de contas

Outra questão a chamar bastante a nossa atenção, no concernente à análise do Estatuto de funcionamento destes Conselhos, se deu em relação à composição dos mesmos. Pois, diferentemente de outros Estatutos que vetam que professores e servidores ocupem as vagas dos representantes de pais ou responsáveis por alunos, os Estatutos dos Conselhos Municipais não fazem menção a essa questão. O que acaba ocasionando a composição desses conselhos, em alguns casos, somente com pessoas diretamente ligadas às escolas. Assim, professores e servidores ocupam o cargo de conselheiros, atuando como representantes de pais de alunos, por terem filhos estudando na escola. Essa questão é confirmada pelos sujeitos entrevistados, que apontam isso como uma alternativa necessária diante da dificuldade que a escola enfrenta para conseguir membros para compor o Conselho.

O gestor Lucas, em seu depoimento, busca evidenciar que a falta de envolvimento do CE com as questões pedagógicas e administrativas se dá em razão da falta de interesse da equipe escolar em compor o Conselho:

Eu acho que a falta de envolvimento do Conselho com as questões pedagógicas e administrativas, a grande causa é a falta de compromisso dos profissionais da educação, os profissionais da unidade escolar por que eles não querem participar. A participação dos pais é importante, mas eles não têm condições de vir acompanhar o funcionamento da escola e quem poderia acompanhar não quer

participar. Nós temos incentivado os pais a participar. (Gestor Lucas).

Em relação à participação dos pais nos Conselhos, na interpretação de Mendonça (2000, p. 139), “[...] a pouca participação dos pais nos processos de gestão democrática do ensino público tem relação direta com a hegemonia exercida pelos docentes na estrutura de poder da escola”. Ainda por esse aspecto, argumenta o autor que “[...] tornar pública a escola estatal é uma tarefa de cidadania e não apenas um compromisso profissional de quem nela exerce seu ofício” (p.160).

Ao questionarmos os sujeitos sobre a composição dos Conselhos somente com a equipe que atua na escola e, se esta era uma prática comum, eles deixaram claro que esta constitui alternativa necessária. Segundo os relatos do professor Ivo e da gestora Carla, são os próprios pais a insistirem para que os servidores da escola assumam o Conselho.

Sim, muitas vezes isto acontece, justamente, porque, é feita a reunião com os pais, mas eles não querem assumir e acaba ficando a cargo dos professores ou servidores da própria escola compor o conselho escolar. (Prof. Ivo).

Eu acredito que pela dificuldade de entender o processo, os pais ficam receosos em assumirem o conselho e acabam delegando isto para os representantes da escola. (Gestora Carla).

O depoimento da conselheira Valci, representante do segmento de pais de alunos que fazia parte do CE explicita também, a dificuldade que a escola tem em compor os seus conselhos, porém demonstra que têm pais dispostos a assumirem este compromisso. Ao questionarmos como se deu o seu ingresso no Conselho, obtive a seguinte resposta:

Através de reunião de pais. Eu tinha um filho estudando na escola fui convidada pela direção escolar e como não tinha ninguém querendo assumir eu resolvi aceitar porque queria ajudar a escola. (Conselheira Valci, representante de pais).

Concordamos com Paro (2004), quando nos alerta que a gestão democrática da escola traz implicitamente a idéia de participação da população neste processo. Assim sendo, a comunidade não pode ser concebida como um fator externo à realidade escolar, que necessita ser administrado. A gestão democrática se faz com a participação de todos. Nessa ótica, a autora assinala:

[...] o equívoco aqui apontado parece estar muito mais presente do que se imagina, na teoria e na prática da administração de nossas escolas,

numa suposição de que a questão das relações deve restringir-se às pessoas que atuam no âmbito do Estado, sem se dar conta de que, por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir-se apenas em mais um arranjo entre funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária. (PARO, 2004, p. 15).

De acordo com Gohn (2003), ao se tratar da participação de diferentes atores na composição dos conselhos escolares, em geral, como atores externos: os pais são os atores apontados por excelência, esquecendo-se de que os pais já são parte integrante da comunidade escolar. Neste sentido os agentes externos deveriam ser membros de outras instituições, organizações e associações presentes no bairro.

Na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência. Em raros casos, lembram-se de outras instituições, organizações ou associações do próprio bairro ou da comunidade, que fazem articulações com a escola, como os sindicatos e as associações docentes (GOHN, 2003 p.102).

Contudo, existem casos em que até mesmo a participação dos pais e alunos é dificultada, apresentando fatores impeditivos que parecem surgir do próprio segmento. Neste caso, é preciso ter claro, que as conquistas alcançadas na área educacional foram resultantes da luta dos profissionais da educação:

A participação da população no processo de gestão democrática da escola não pode ser considerada uma benesse do Estado ou de seus funcionários. Assim como a participação dos profissionais foi resultado da luta histórica pela democratização das relações de poder nos sistemas de ensino, também a participação da população será qualitativamente relevante uma vez que se constitua como resultado de sua própria luta. (MENDONÇA, 2002 p.160).

O CE é concebido como órgão colegiado, justamente por contar em sua estrutura organizacional com representantes de todos os segmentos da escola e configura-se num espaço de debate e tomada de decisão no qual a comunidade escolar pode defender seus interesses e fazer valer suas reivindicações, exercendo o seu caráter político. A construção de uma escola democrática só será possível se ocorrer a participação e o comprometimento político de todos os segmentos na elaboração, execução e avaliação de projetos educativos voltados para a formação de alunos críticos e atuantes.

Neste capítulo, procurei retratar o caminho percorrido no campo da pesquisa consoante as dimensões do Conselho Escolar, aliando aspectos teóricos com os dados coletados empiricamente, buscando assim, respostas em alguns autores, hábeis para explicar o conteúdo das narrativas dos entrevistados e do exame documental. O encaminhamento seguinte será o exame do Conselho Escolar como Unidade Executora. Prosseguimos então, em direção à análise dos dados referentes a esse aspecto, o que consubstanciará o Capítulo 4.

#### **4 CONSELHO ESCOLAR COMO UNIDADE EXECUTORA**

Na década de 1990, mais especificamente em 1995, houve a implantação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), sendo posteriormente alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa foi instituído pelo Governo Federal, mediado pelo MEC e FNDE, com a finalidade de alocar recursos financeiros diretamente para as escolas, descentralizando-os dos órgãos centrais, no sentido de promover a autonomia financeira dos estabelecimentos de ensino.

A concepção deste Programa volta-se para o princípio de descentralização da execução de recursos federais destinados ao ensino fundamental da esfera federal, diretamente para a esfera local, com o repasse de recursos direto para as escolas. Os recursos repassados são destinados às despesas de custeio e manutenção das unidades escolares, com a finalidade de contribuir para a melhoria física e pedagógica da escola. Os recursos desse Programa devem ser empregados na manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, processo de avaliação de aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e no desenvolvimento de atividades pedagógicas diversificadas (BRASIL, 1995).

A política educacional da década de 1990 criou mecanismos contraditórios aos princípios democráticos. A transformação dos órgãos colegiados em UEx representou uma forma de limitar a atuação desses órgãos a aspectos técnico-procedimentais, destituindo-os do seu poder mobilizador. A existência dos órgãos colegiados deve fundamentar-se em objetivos mais amplos que a mera integração entre poder público, comunidade, escola e família.

No tocante a essa temática, eis as reflexões de Gohn (2003):

Os conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo o contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (p. 104).

A criação dos conselhos escolares, nos moldes propostos pelas reformas educacionais, se voltava para o processo de minimização do papel do Estado com as

políticas sociais. Isto, por meio de práticas administrativas que apontavam para a privatização das escolas públicas. Criam-se então as Unidades Executoras para o controle e gerenciamento dos recursos repassados à escola pelo FNDE, bem como dos recursos que a escola viesse a arrecadar.

Diante da necessidade de habilitar as escolas para o recebimento dos recursos do PDDE, as escolas municipais de Juara receberam orientações da Secretaria Municipal de Educação, a constituírem suas Unidades Executoras. Os argumentos para tal se pautavam no aspecto de que os estabelecimentos de ensino com número igual ou superior a 200 alunos não receberiam os recursos provenientes do programa se não tivessem suas Unidades Executoras criadas e patenteadas.

Assim, em 11 de abril de 1997, foi instituída a primeira unidade executora na Rede Municipal de Ensino de Juara, denominada de Conselho Escolar. Até então, as escolas municipais não contavam com mecanismos coletivos de deliberação.

Para atender a essa exigência, as escolas foram criando os seus Conselhos Escolares de acordo com o número de alunos matriculados, ou seja, o CE só era criado quando o número de alunos de fato ultrapassava o exigido pelo FNDE. Esta prática existe até hoje.

Neste capítulo, faço a análise da implantação, constituição e dinâmica de funcionamento dos conselhos escolares, com base nos depoimentos coletados, nas atas das reuniões e nas observações realizadas nas três escolas selecionadas como campo investigativo. Isto, na tentativa de clarificar como se deu a implantação Conselhos; se a criação e funcionamento dos mesmos provocaram alterações na organização e funcionamento das escolas; quais os aspectos priorizados por estes conselhos; quais as sugestões apontadas para a melhoria de sua atuação; se existe e como ocorre a dinâmica de comunicação do conselho; como é feita a gestão financeira e se existem dificuldades na operacionalização da mesma e como é concebida a autonomia do Conselho Escolar. E, com base nos depoimentos coletados e nos aportes teóricos que fundamentam este estudo explícito que a gestão democrática, nas escolas municipais juarenses, é um processo que precisa ainda ser consolidado.



#### 4.1 Implantação, constituição e dinâmica do Conselho Escolar: diferentes olhares

Ao questionarmos os sujeitos desta pesquisa acerca do processo de criação/implantação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais de Juara e qual a relação do Governo Federal com esse processo, os depoimentos evidenciam que essa criação se deu mediante exigência legal, uma vez que para estar apta ao recebimento dos recursos provenientes do PDDE, a escola com número igual ou superior a 200 alunos deveria criar/implantar sua Unidade Executora (UEx), registrando-a em cartório. Eis então as concepções de alguns dos entrevistados:

O Processo se dá a partir do momento em que o Governo Federal começa a exigir que as escolas que recebem recursos criem suas unidades executoras para gerir os recursos recebidos. Este processo inicia-se primeiramente na rede estadual e no município num processo mais demorado, mais lento as escolas também criam suas unidades Executoras para gerir os recursos repassados pelo Governo Federal. (Secretário Municipal de Educação).

O que eu sei é que na época foi uma exigência para que as escolas pudessem receber o recurso do PDDE. (Gestora Mara).

Eu acredito que o incentivo veio por parte da Secretaria Municipal de Educação. Na última composição que eu participei, [a unidade executora] foi uma exigência da Secretaria como forma da escola estar apta a receber o recurso do PDDE. (Prof. José).

O que motivou foi a necessidade da escola receber o recurso do PDDE e [a escola] foi motivada pela Secretaria Municipal de Educação. (Gestora Carla).

Esse conselho foi criado devido ao dinheiro que vem para a escola. Precisaria de um conselho para fiscalizar o dinheiro que passaria a vir direto para a escola. (Prof. Mario).

Na realidade, a proposta veio da Secretaria de Educação. Na época, o MEC estava exigindo que todas as escolas com mais de 200 alunos deveriam criar os seus conselhos. Como essa escola tinha mais de 200 alunos a Secretaria de Educação que deu respaldo para a gente fazer uma consultoria que ajudou a montar o conselho. (Profª. Aline).

Foi para que a escola pudesse receber recursos do Governo Federal. (Valdeci, representante do segmento de pais).

A política de descentralização de recursos em favor das escolas fazia parte das exigências do Banco Mundial e voltava-se para a promoção de maior autonomia para as escolas na aplicação e gerenciamento destes recursos. À medida que os recursos

foram descentralizados para a escola, a política neoliberal passa a exigir uma participação mais efetiva da comunidade escolar no gerenciamento destes recursos e nos rumos da escola (BRUNO, 2005, p.40).

As escolas que não computavam o número de alunos exigido para a criação da UEx continuaram sendo beneficiadas pelo programa mediante convênios firmados entre o FNDE e a Prefeitura Municipal. Neste sentido, quem gerenciava o recurso era a própria Prefeitura. O repasse de recursos do PDDE só levava e leva em conta, os alunos matriculados no ensino fundamental.

Ao questionarmos o Delegado Regional do SINTEP sobre o processo de implantação das Unidades Executoras na Rede Municipal de Ensino de Juara, ele explicita que as escolas municipais seguiram os passos das escolas estaduais:

A Rede municipal seguiu os passos da Lei 7040 de 01 de outubro de 1998 que regulamentou a gestão democrática no Estado de Mato Grosso. O município tomou por parâmetro esta lei de gestão democrática. A gente sabe que antes as escolas tinham apenas as APM (Associações de Pais e Mestres). Com a aprovação desta lei, que é fruto da luta e dos estudos da categoria, que desde o início da década de 90 já debatia e discutia a necessidade de existência de uma lei de gestão democrática que democratizasse o sistema de educação de Mato Grosso. Nós conseguimos sua aprovação em 1998, dando direito às escolas de criarem os seus conselhos escolares deliberativos e realizarem a eleição direta para diretor e coordenador das escolas. Não permitindo mais que esses cargos fossem indicados por partidos políticos da região. Este processo passa a ser realizado pela comunidade escolar através da eleição. (Delegado Regional do SINTEP).

Apesar de o Delegado do SINTEP ter afirmado que as escolas públicas já contavam com APM, os dados pesquisados demonstram que até a implantação das Unidades Executoras, as escolas municipais não contavam com nenhum órgão colegiado, e a criação das mesmas se deu mediante determinação do Governo Federal que, por meio da Resolução n.º 3, de abril de 1997, estabeleceu que todas as escolas com mais de 200 alunos criassem suas Unidades Executoras UEx. No município de Juara, essas unidades receberam o nome de Conselho Escolar. Situação diferenciada da realidade da rede estadual, na qual as escolas já tinham uma experiência democrática em relação aos órgãos colegiados deliberativos.

Na rede municipal, as UEx foram sendo criadas de acordo com o número de alunos que as escolas contavam. Na época em que o Governo Federal lançou o programa PMDF houve um amplo trabalho do Sindicato dos profissionais da Educação

não só em Mato Grosso, mas em todo o Brasil, alertando para a necessidade de refletir sobre a intencionalidade do governo ao exigir a criação de uma entidade privada dentro de uma instituição pública.

Ao questionarmos o delegado se ele acompanhou este processo no município de Juara, ele respondeu:

Eu acompanhei todo o processo de criação das Unidades Executoras, tanto de Juara como da região do Vale do Arinos e também do Estado, porque a gente se reúne na central em Cuiabá. O sindicato fez uma campanha contra e somos contra até hoje. Até porque nós sabíamos que os governantes não iriam dar conta de resolver esta demanda. Nós sabíamos que os governantes não iriam assumir a responsabilidade de repassar os recursos diretamente para as escolas. Se a escola tem uma entidade jurídica ela está apta a receber todos os recursos a ela destinados. (Delegado do SINTEP no Vale do Arinos).

Em relação ao que justifica a definição atribuída aos Conselhos Escolares como “Entidades de Direito privado, criadas para administrar os recursos da escola”, o depoimento do Secretário Municipal de Educação ressalta que a finalidade era a criação de uma entidade privada dentro do espaço público, mas a única função que essa entidade vem exercendo é a de gerir os recursos repassados pelo Governo Federal:

Em minha opinião é em razão da sua formação, dela [Unidade Executora] ter a criação do CNPJ. Isto faz com que ela se torne uma entidade privada mesmo. Uma empresa. Porém sua única função é gerir os recursos repassados pelo governo federal ou fontes do governo municipal. (Secretário Municipal de Educação).

No referente a isso, o Delegado do SINTEP, por sua vez torna claro a responsabilidade e os riscos que os conselheiros correm ao assumir estes conselhos e não realizarem o acompanhamento de sua situação funcional no término dos dois anos de mandato:

Por que quando você cria uma entidade que tem personalidade jurídica os componentes destes Conselhos passam a usufruir dos encargos sociais, pois será utilizado o CPF deles como uma empresa privada. Os conselheiros têm que ter cuidado como está sendo feito o fechamento dos Conselhos a cada dois anos; como está a situação destes Conselhos junto a Receita Federal. Corre o risco dos envolvidos com estes Conselhos, estarem inadimplentes com a receita federal. (Delegado Regional do SINTEP).

Esse delegado destaca que, embora estes conselhos tenham surgido como Unidade Executora, entidades de direito privado, criadas para administrar os recursos da

escola, essas instâncias devem ser respeitadas e precisam ter o poder para deliberar no espaço escolar:

Em primeiro lugar ele [o Conselho] deve ser respeitado dentro da unidade escolar. Se ele foi criado em comissões paritárias que tenha representação da comunidade, dos trabalhadores da educação e de alunos e se ele é respeitado no âmbito institucional. O Conselho tem que ser convocado para a elaboração da proposta pedagógica, tem de realizar reuniões mensais para acompanhar o andamento dos recursos. Saber como estão sendo aplicados estes recursos, em que estão sendo aplicados e, atuar junto com a escola e cobrar mais recursos para a escola junto aos governantes. O Conselho não está ali [na escola] só para dizer que tem, é preciso mostrar trabalho Este trabalho deve ser paritário e precisa acompanhar o dia-a-dia da unidade escolar tanto na questão administrativa quanto pedagógica e naquilo que está relacionado à aplicação dos recursos para poder ajudar a unidade escolar. O Conselho precisa ter o poder de deliberar. (Delegado Regional do SINTEP).

A caracterização dos Conselhos Escolares em Unidades Executoras buscava, por parte da política governamental, instituir certa padronização institucional, delegando a responsabilidade da gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada (PERONI, 2007).

O depoimento do delegado regional do SINTEP explicita que mesmo as escolas estando aptas para gerir os recursos destinados a ela, os governantes não realizam a descentralização orçamentária em seu favor. É o que se pode observar no seguinte relato:

As escolas que instituíram suas entidades jurídicas estão aptas, para receberem todos os recursos a elas destinados. Porém, os governantes, nunca repassam os recursos para as escolas O único recurso repassado são os provenientes do PDDE. Até hoje, nem o governo estadual nem o municipal tiveram a audácia de repassar os recursos destinados à escola, diretamente para a escola. Os conselheiros só são convocados pelos gestores nos momentos de prestação de contas para assinar notas e as atas de reuniões. O conselho não participa do desenvolvimento democrático e da socialização de poder dentro da escola. (Delegado Regional do SINTEP).

A Unidade Executora, de acordo com a Resolução n.º 3/1995, do Ministério da Educação, é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Pode gerenciar os recursos que lhes forem transferidos tanto por órgãos federais, estaduais, municipais, pela comunidade, quanto por entidades privadas, bem como recursos provenientes de promoções de eventos e campanhas escolares. A esse respeito:

A ênfase destes conselhos se dá em relação aos aspectos procedimentais com a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União, isto leva a uma super valorização da dimensão técnico-operacional, relegando a um plano secundário a dimensão política dos processos coletivos. A ampliação da participação reduziu-se ao exercício de tarefas gerenciais. (PERONI, 2007, p. 259).

Apesar de o Secretário Municipal de Educação ter citado como função do Conselho Escolar a gerência de recursos do Governo Municipal, o que ficou evidenciado no transcurso das entrevistas, tanto com os sujeitos do órgão central quanto com os das escolas pesquisadas, é que as escolas municipais contam somente com o repasse financeiro proveniente do PDDE. Sendo assim, os recursos que eram suplementares acabam se configurando os únicos repassados para as unidades escolares.

As demais necessidades da escola são atendidas por solicitações na Secretaria Municipal de Educação, que por meio de memorando, as encaminha para a Secretária Municipal de Finanças, a qual autoriza a liberação dos produtos e/ou serviços solicitados. A análise dos documentos evidenciou que essa prática acontece há muito tempo na Rede Municipal de Ensino de Juara.

As entrevistas e a análise documental deixaram patente que a criação e implantação das Unidades Executoras possibilitaram aos estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino, contarem com o repasse direto dos recursos do PDDE. Constatei, ainda, que este é o único recurso repassado diretamente para as escolas. Ainda que tenham autonomia para realizar a compra dos gêneros alimentícios para refeição dos alunos, pude perceber que essa aquisição é realizada mediante liberação de memorandos da Divisão Financeira, que repassa um valor estipulado por escola, considerando o número de alunos atendidos. Cada unidade escolar realiza a aquisição dos produtos, em conformidade com suas necessidades. Nas escolas pesquisadas, os dados forneceram um indiciário de que inexistiu o envolvimento do Conselho Escolar com esta questão.

Os estudos realizados demonstram que, a mera criação de um Conselho como Unidade Executora em cumprimento a uma determinação legal não garante o desenvolvimento de uma gestão democrática nos moldes propostos pelos movimentos sociais. Como participação política, entendemos a participação de todos os segmentos no processo de tomada de decisões, visando à melhoria educacional. Melhoria esta, voltada para atender às expectativas dos seus usuários e não na perspectiva neoliberal, que visa apenas atender as necessidades de mercado, tendo por meta a “qualidade total”. Uma qualidade que busca comparar a escola a uma empresa, que deve, com o mínimo

de recursos, promover o máximo de produção.

Para que a participação política ocorra, necessário se faz a participação e deliberação da comunidade escolar acerca dos rumos da escola, porque a democracia é um processo que se constrói e não um valor que se impõem por meio de leis. Não se trata, portanto, de uma outorga de privilégio concedida pelo Estado, que busca pela participação, integrar a comunidade na estrutura da escola e do sistema de ensino.

É por meio da participação efetiva da comunidade que a escola deixa de ser uma ilha de procedimentos aleatórios e torna-se um espaço educativo e deliberativo. Um espaço em que os atores se constroem como sujeitos participativos, exercitando a cidadania. Este processo de construção ocorre por meio da participação coletiva nos processos de tomada de decisões, comprometendo-se e responsabilizando-se por essas decisões, que de certa forma, irão interferir em um contexto mais amplo.

A participação como processo organizacional ganha sentido à medida que possibilita a construção de conhecimentos, habilidades e valores voltados para a formação de sujeitos críticos, participativos e comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O Conselho Escolar, na concepção democrática, se constitui como expressão da vontade dos diferentes atores que compõem a escola e a quem a escola de fato pertence e que precisam sentir-se parte deste contexto. O conselho representa um espaço de deliberação, de tomada de decisões. Um espaço em que todos têm o direito à voz e ao voto. Um espaço de exercício da cidadania.

Contudo, o modelo imposto pelas reformas educacionais no qual o CE assume a função de Unidade Executora, realizando atividades procedimentais de comparação de tomada de preços, de emissão de pareceres acerca das necessidades apontadas pela equipe da escola e depois com relação à prestação de contas. São ações que não promovem a democratização de poder de decisão no espaço escolar e isto acaba limitando a atuação do CE como instância de deliberação, reduzindo-a a mero órgão executor de políticas e ações deliberadas por outras pessoas.

Os conselhos escolares observados são constituídos por professores, servidores e pais. A inexistência de alunos nos CE se dá em razão de as escolas municipais não contarem com alunos com a idade mínima estipulada no estatuto. Para representar o segmento de pais, em geral, é nomeado um professor ou servidor da própria escola. Esta questão como já mostrei antes, é considerada natural pelos professores e gestores. Eles parecem concordar que os pais não estão mesmo preparados para atuarem no Conselho.

O depoimento da professora Ana, ao explicar a constituição do CE, busca justificar a participação de professores ou servidores como representantes do segmento de pais:

A escolha dos conselheiros é realizada através de assembléia geral. A escola convida os pais, aí é perguntado quem quer participar. As pessoas que se dispõem a colaborar, colocam seus nomes para a aprovação da comunidade. Isto é feito primeiro por segmento e aí se monta uma chapa ou duas se for o caso. Os pais por falta de conhecimento e também por falta de tempo nunca participam do Conselho. Eles preferem que fiquem pessoas da própria escola. (Conselheira Ana).

Embora os entrevistados tentassem justificar a ausência de pais no Conselho, alegando opção própria, percebe-se que no processo de escolha dos conselheiros não existe um trabalho de orientação e incentivo para que eles possam compor de fato os CE. A participação nessa entidade é compreendida pelos agentes da escola como um processo de contribuição e de colaboração dos pais na solução dos problemas, sem que haja um real envolvimento destes com a escola.

Nas reuniões a gente pede se alguém quer fazer parte, contribuir com o Conselho da escola e às vezes as pessoas se propõe. (Gestora Carla).

O CE deve se constituir no órgão deliberativo máximo dentro da unidade escolar e deve ser composto por representação paritária, garantindo, assim, a participação de todos os segmentos na sua constituição. Para atuar de forma competente, é preciso que a escola reconheça o papel desse órgão deliberativo e passe a respeitá-lo como organismo máximo, na deliberação sobre as diretrizes gerais da proposta pedagógica da escola e não simplesmente atuar nos estreitos limites da fiscalização na aplicação dos recursos repassados pelo PDDE.

Uma das questões que observamos pela análise documental e pelas entrevistas realizadas, é que as reuniões destes Conselhos são esporádicas; ocorrem sem discussão prévia com os conselheiros e, em horários que, normalmente, os conselheiros que trabalham em locais externos à escola não podem participar. Essas questões demonstram que as reuniões acontecem somente para cumprir a exigência do programa, as quais, de modo geral, são convocadas pela direção escolar, que também as preside. Os conselheiros são informados da data da reunião por intermédios de recados (por escrito ou via telefone). A análise das atas demonstra que as reuniões geralmente são realizadas com um número mínimo de conselheiros. Estas ocorrem no final da tarde ou

da manhã, horário em que dificilmente os pais poderiam participar. A ausência dos conselheiros pode ser confirmada nos depoimentos do conselheiro Rogério e da conselheira Valci:

Ultimamente não tem vindo todo mundo. Mas quando tem alguma coisa para ser repassada o diretor convoca a reunião. [...] Em geral as reuniões são para repassar o valor vindo para a escola e para a prestação de contas. O diretor repassa o valor que veio para a escola e a relação de materiais a serem adquiridos. Nunca houve caso dos conselheiros não aprovarem a decisão da escola, pois é explicado o motivo da aquisição para que vai servir, qual é a vantagem. Nunca houve desconfiança por parte dos conselheiros porque é bem justificada a necessidade de tudo e geralmente eles aprovam. (Conselheiro Rogério).

Em geral as reuniões do conselho acontecem sem que estejam todos os conselheiros presentes. A última reunião que eu participei era para resolver um problema que aconteceu com um professor e o professor nem estava presente. A direção queria o apoio do Conselho em uma decisão já deliberada pela direção. Está foi a única vez que o CE foi convocado para resolver questões administrativas da escola. (Conselheira Valci).

A decisão do que vai ser comprado é realizada coletivamente pelos professores que se reúnem, quando o recurso é repassado para a escola. A direção e o presidente do conselho informam o valor que veio para a escola para a aquisição de material permanente aí nós fazemos o levantamento dos equipamentos que a escola está precisando aí priorizamos a mais importante. Os demais funcionários fazem o levantamento dos materiais de consumo, tipo material de papelaria e material de limpeza. (Conselheira Ana).

As questões apontadas pelas conselheiras Valci e Ana demonstram que a função do CE têm sido as de respaldar as decisões já deliberadas pela equipe da escola. Uma situação que acaba afastando as pessoas do CE, uma vez que, não existe um envolvimento dos conselheiros no cotidiano da escola. As pessoas, principalmente os pais de alunos, precisam tomar parte das decisões, precisam sentir-se valorizadas, tornarem-se co-responsáveis pelas ações e estratégias a serem desenvolvidas. O Conselho Escolar como órgão máximo de deliberação da escola não pode ser utilizado como peça de manobra para a aprovação do que já foi decidido pela equipe da escola.

Infelizmente, prevalece ainda no interior das escolas uma cultura que insiste em acreditar que os pais não podem ajudar a pensar o projeto pedagógico da escola, por não terem a formação necessária. Acredita-se que os pais devem ajudar na realização de festas mutirões, ou seja, contribuir para a melhoria da infra-estrutura da escola. Concordamos com Torres (2006), quando afirma que a participação da comunidade na



escola tem sido uma participação limitada:

[...] a participação tem-se reduzido à presença subserviente de um sob o comando de outros, sendo refém da hierarquia que reafirma a concepção instalada de que uns são mais que outros, porque sabem mais e melhor, e cujos símbolos estão preservados na organização da escola. (TORRES, 2006, p. 241).

Segundo Mendonça (2000), a tradição patrimonialista que prevaleceu na formação do Estado brasileiro faz com que a gestão da coisa pública seja desenvolvida, como se fosse uma empresa privada, uma vez que os dirigentes se sentem proprietários do espaço público. Neste sentido, as ações desenvolvidas no interior destes espaços são marcadas pela burocratização e pela obediência à autoridade. Os órgãos colegiados seriam, segundo o autor, instrumentos limitadores da dominação patrimonial e da burocratização, para quem:

A gestão democrática do ensino público pressupõe a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Pressupõe, mesmo, a participação da comunidade externa, ou seja, aquela não diretamente envolvida na escola como usuárias, mas a ela ligada pela proximidade geográfica ou pela sua condição de mantenedora. Entretanto, a escola pública brasileira tem sido mais estatal e governamental do que verdadeiramente pública. Por isto um dos principais desafios da gestão democrática é o de ‘publicizar’ a escola estatal, tornando-a verdadeiramente pública pela incorporação daquele segmento que a sustenta. (MENDONÇA, 2000, p. 159).

Mas, para isso é preciso avançar na compreensão crítica acerca da constituição e da dinâmica de funcionamento do CE, analisando os pressupostos neoliberais existentes, em sua proposta como Unidade Executora, buscando superar os limites impostos na dinâmica de seu funcionamento, transformando-o em instância deliberativa, explorando a amplitude do seu potencial social. Nesta perspectiva, a escola precisa ter claro o que quer com o Projeto Político Pedagógico (que deve ser construído coletivamente), compreendendo que, o papel do CE vai muito além da “[...] presença subserviente de uns sobre o comando de outros, sendo refém da hierarquia que reafirma a concepção instalada de que uns são mais que outros, porque sabem mais e melhor, e cujos símbolos estão preservados na organização da escola” (TORRES, 2006 p. 241).

As potencialidades do CE precisam ser exploradas, aproveitando as oportunidades conquistadas em relação à participação democrática, criando dinâmicas que envolvam os diferentes segmentos na elaboração do PPP, definindo coletivamente os rumos da escola, compartilhando responsabilidades acerca da utilização dos recursos financeiros destinados à escola, em um trabalho voltado para a ampliação dos espaços

deliberativos e do compromisso com a educação popular.

Certamente este processo não irá se concretizar se as escolas insistirem em realizar reuniões esporádicas com a finalidade única de dar publicidade aos atos desenvolvidos acerca da aplicação dos recursos do PDDE, ou seja, somente para assinar atas. A participação política vai além da simples reunião de um grupo de pessoas. Ela exige o conhecimento crítico da realidade e uma atuação consciente sobre esta realidade. As estratégias e ações desenvolvidas na escola devem estar respaldadas em objetivos concretos e possíveis de serem concretizados.

#### **4.1.1 Implicações na organização e funcionamento das escolas**

Ao indagar aos sujeitos entrevistados, se a implantação dos Conselhos Escolares, como Unidades Executoras, trouxe alguma implicação na organização e funcionamento das escolas municipais de Juara, deparamos com relatos que apontam aspectos positivos e negativos acerca desta implantação.

O Secretário Municipal de Educação explicita a necessidade de a escola explorar o potencial dos CE no sentido de “normatizar e controlar” as atividades desenvolvidas no interior da escola, muito embora a finalidade do Conselho não seja a de controlar, mas sim, a de contribuir na busca de ações voltadas para o bem comum. Ele ressalta que a composição dos conselhos tem ficado restrita somente à equipe interna das escolas.

Não, a gente não percebe isso. Na realidade ele deveria funcionar como um órgão normatizador e até controlador dos trabalhos na escola. Mas a estrutura que se põem hoje na escola, os Conselhos passam mais a ser uma entidade que, diante da necessidade de assinar a prestação de contas dos recursos é convidada a vir à escola. Isto não possibilitou maior autonomia e descentralização de poder, nem tem contribuído para a qualidade de ensino, isto não tem colaborado muito não; eu falo isso com base tanto na realidade estadual quanto municipal. A escolha dos membros destes conselhos não tem se expandido para toda a comunidade escolar, ficando mais restrita ao grupo da escola. (Secretário Municipal de Educação).

O Secretário afirma que a maneira como os conselhos vêm atuando, não têm possibilitado a participação política dos seus membros no processo de tomada de decisões. Isto não tem possibilitado maior autonomia e nem tem contribuído para a

melhoria na qualidade do ensino. Assevera que a existência destes conselhos, nos moldes em que está configurada tem se justificado, somente, pela necessidade de a escola estar apta a receber os recursos federais. Aliás, a sua atuação tem sido reduzida a ações procedimentais acerca da prestação de contas dos recursos do PDDE. Até para escolha dos membros destes conselhos acaba ficando restrita somente à equipe da escola.

Para o Delegado do SINTEP, a criação dos conselhos escolares como Unidades Executoras trouxe sim, implicações para a organização e funcionamento da escola. Mas, infelizmente as escolas não têm oportunizado a atuação eficiente dos conselhos no projeto pedagógico da escola. Contudo, ele ressalta que a criação destes conselhos oportunizou a participação da comunidade no interior das escolas. O que tem faltado é a articulação dos conselhos com as propostas pedagógicas das escolas e o comprometimento dos conselheiros em cobrar dos governantes a ampliação dos recursos para as escolas:

Trouxe implicações sim. Porém, estes conselhos precisam avançar na sua atuação; é preciso fazer parte da proposta pedagógica da escola. O conselho precisa realizar o acompanhamento da administração, que está diretamente ligada com a parte pedagógica da escola. Na realidade essas questões funcionam como uma engrenagem. Uma depende da outra para existir. Não tem como o conselho querer administrar se a escola não dá oportunidade desta engrenagem funcionar. O mais importante destes conselhos é que ele veio sim, para democratizar e, na realidade ele está democratizando. É sim, se a gente for pensar bem, ele está democratizando, porque antes a comunidade não tinha acesso dentro escola, hoje ela tem acesso. O que está faltando é a articulação da escola com a comunidade interna e externa. As pessoas que são eleitas para compor os conselhos precisam saber que não é só serem eleitas. Elas precisam saber que tem a responsabilidade de buscar e de cobrar dos governantes. (Delegado Regional do SINTEP).

Avançando em suas reflexões, esse delegado considera que está faltando capacitação dos conselheiros e que o sindicato tem cobrado esta capacitação. Além disso, sugere que parte dos recursos repassados pelo PDDE, sejam disponibilizados para a formação continuada dos conselheiros.

O que a gente tem visto é que os conselhos precisam de qualificação investimento; e, uma questão bastante importante que o sindicato tem cobrado, é que parte do recurso repassado pelo PDDE seja utilizada na formação continuada do próprio Conselho. (Delegado Regional do SINTEP).

Levando em conta os escassos recursos repassados às escolas, questionei se o Sindicato poderia oferecer cursos de formação para estes conselheiros e, o delegado afirmou que esta entidade representativa promoverá um seminário, ainda este ano, para todos os conselheiros da região.

Pelas narrativas coletadas, percebe-se que não existe um envolvimento do CE com a proposta pedagógica da escola, nem com as questões administrativas e que a direção escolar ainda é concebida como autoridade máxima responsável pela condução das atividades administrativas e pedagógicas. A participação da comunidade se dá no sentido de promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade nas atividades escolares. Porém, na perspectiva de uma gestão democrática, a participação pressupõe muito mais do que isso na solução de problemas inerentes à vida escolar. A participação exige o comprometimento, o poder de decisão, o diálogo e a definição de metas e estratégias, elaboradas coletivamente. Estas metas devem ser traçadas a partir da necessidade dos usuários da escola.

A nossa cultura política e a concepção de poder, ainda contaminadas pela origem e tradição patrimonialista, dificultam a efetiva implantação da gestão democrática na escola pública. [...] Enquanto não superarmos a cultura patrimonialista, que gera atitudes de ‘donos do poder’, ou do saber, não florescerá nas escolas o habitat adequado para o efetivo exercício da gestão democrática. (BRASIL, 2005, p. 58).

Pelos depoimentos dos entrevistados, as escolas precisam ainda superar a tradição patrimonialista existente. Esta superação perpassa pela constituição do conselho em um espaço de escuta de opiniões, de compartilhamento de decisões, de divisão de responsabilidades com a finalidade de promover uma educação voltada para os anseios da comunidade e o bem da coletividade.

O conselho será um instrumento de tradução dos anseios da comunidade, não de legitimação da voz da direção. Para falar de si os governos eleitos não necessitam de conselhos para legitimar sua voz [...] Por isto é fundamental que o conselho congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa constituir-se a voz da pluralidade dos atores sociais a quem a escola pertence. (BRASIL, 2004, p. 35).

O depoimento da gestora Mara explicita que a criação dos Conselhos não provocou alteração na organização e funcionamento das escolas e, ressalta a necessidade de ampliar a dimensão de atuação destes Conselhos:

Implicações não. Eu acho que estes Conselhos deveriam ter uma

atuação não só para a questão do recebimento da verba, mas para outras coisas que seriam realizadas na escola. Estes Conselhos não provocaram maior autonomia, nem fortaleceu o processo de descentralização de poder e a qualidade de ensino. O Conselho precisa se envolver em mais questões dentro da escola além da questão financeira. (Gestora Mara)

A gestora Luísa ressalta que a implantação dos Conselhos Escolares provocou alteração na organização da escola, uma vez que possibilitou a participação de outros segmentos no processo de tomadas de decisões acerca da gestão dos recursos repassados pelo PDDE:

Eu acredito que sim. A criação dos Conselhos possibilitou a participação de vários segmentos da comunidade escolar dentro da escola. A gestão desses recursos acaba não ficando a cargo de uma só pessoa. (Gestora Luísa).

O depoimento da gestora Luísa demonstra ainda que a atuação do CE na Rede Municipal de Ensino de Juara tem se limitado ao aspecto financeiro, ou seja, tem atuado nos limites estritos de Unidade Executora mesmo.

Para a Conselheira Ana, a criação do CE fez com que a escola se tornasse menos dependente da Secretaria Municipal de Educação:

Antes da criação do CE, a situação da escola era bastante precária, faltava muito material. Com o repasse de recurso direto para a escola foi possível adquirir material para os alunos e também material de limpeza; antes a escola dependia da secretaria de educação para tudo e a secretaria dependia da secretaria de finanças. A criação deste Conselho fez com que essa dependência diminuísse. (Conselheira Ana).

Para a Gestora Carla a criação do CE não provocou alteração na organização da escola. Ela enfatizou sobre a necessidade de uma participação mais ativa dos membros do CE:

Eu acho que na organização, não. Em minha opinião, não alterou em nada. Falta uma participação mais ativa dos membros. Eu creio que se eles tivessem um esclarecimento melhor sobre a função do Conselho seria bom. Pois, às vezes até por falta de conhecimento, esclarecimento dessa parte é que não existe uma atuação mais ativa. (Gestora Carla).

Segundo Libâneo (2004, p. 134), “[...] a organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas a gestão da participação”. De nada adianta a escola abrir os seus portões, trazendo a comunidade para o seu interior, se não possibilitar que esta comunidade participe do processo de tomada de decisões acerca

dos rumos da escola. É preciso possibilitar que essas pessoas se tornem sujeitos deste processo, analisando criticamente as realidades existentes, compreendendo o significado da sua participação. Ou seja, tornando-se co-responsável pelas ações a serem desenvolvidas, exercendo o poder de decidir, mobilizando-se no engajamento de formulações e implementações de ações pensadas coletivamente para a superação dos problemas vivenciados e para o desenvolvimento da escola, exigindo que o poder público cumpra com suas obrigações acerca da oferta de uma educação de qualidade social.

O Conselheiro Rogério relata que não houve alteração na organização e funcionamento da escola. Porém, ressalta o aspecto funcional e o poder mobilizador do CE ao lutar por melhorias para a escola.

Alteração, não. Mas a escola ganhou benefícios. Pois o conselho só vem brigar pelas causas da escola. Uma coisa é o gestor ir pedir alguma coisa, sozinho e outra é o conselho. A escola só tem a ganhar com a existência do Conselho Escolar. (Conselheiro Rogério)

Nesse sentido, o manual do programa nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares estabelece:

Os conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Assim, os conselhos, como órgãos de Estado, têm um duplo desafio: primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e, segundo, agir como instituintes da vontade da sociedade que representam. (BRASIL, 2005, p. 22).

Para o gestor Lucas, a criação do Conselho não provocou alteração nenhuma na escola por não haver a participação efetiva dos conselheiros.

Não provocou nenhuma alteração, porque não acontece a participação efetiva dos conselheiros. (Gestor Lucas).

A gestora Carla argumenta que a vantagem da criação do Conselho foi ter oportunizado que a escola recebesse o recurso do PDDE:

Eu acho que a vantagem foi o recebimento da verba. Eu creio que a maior vantagem foi essa. (Gestora Carla).

Para a conselheira Valci, a maneira como tem sido a atuação do CE no interior das escolas, não provocou alteração em seu funcionamento, uma vez que a sua atuação

tem sido limitada ao ato de assinar os documentos autorizando a escola a aplicar os recursos naquilo que julga ser necessário e depois, em assinar os documentos de prestação de contas. A escola não tem possibilitado o envolvimento do CE com os aspectos pedagógicos e administrativos:

Em minha opinião, não provocou alteração não. Pois, eu acredito que a existência de um Conselho Escolar é para deliberar sobre todos os aspectos da vida escolar, tanto financeira como questões do dia-a-dia da escola e não simplesmente para assinar cheques quando a escola recebe recursos, e depois, no momento de prestação de conta. No meu ponto de vista este Conselho só existe para que a escola possa continuar recebendo os recursos do Governo Federal (PDDE). Não existe um acompanhamento e controle dos conselheiros na aplicação destes recursos. Os professores e a direção, por exemplo, quando precisam de alguma coisa para a escola, eles vão ao comércio e pegam e depois quando o dinheiro chega, vai lá pega uma nota fiscal para fazer a prestação de conta. Eu só era procurada para assinar os cheques e depois para a prestação de contas. (Conselheira Valci – segmento de pais).

A gestão democrática só poderá se legitimar no espaço escolar se conseguirmos romper com os fundamentos patrimonialistas do Estado brasileiro. E, incorporar na prática cotidiana o sentimento de pertencimento a escola, discutindo os problemas vivenciados, respeitando as diversidades existentes no interior da escola, traçando novos rumos, comprometendo-se com as ações e estratégias a serem desenvolvidas, lutando para que o governo cumpra com suas responsabilidades. É um espaço em que a educação é assumida como direito de todos e dever do Estado (MEDONÇA, 2000).

A gestão democrática requer uma relação orgânica entre a direção e a comunidade escolar. Nessa linha, o entendimento de Libâneo:

[...] a gestão democrática não pode ficar restrita ao discurso da participação e às suas formas externas: as eleições, as assembléias e reuniões. Ela está a serviço dos objetivos do ensino. Especialmente da qualidade cognitiva dos processos de ensino e aprendizagem. Além disso, a adoção de práticas participativas não está livre de servir à manipulação e ao controle do comportamento das pessoas, as quais [...] podem ser induzidas a pensar que estão participando quando na verdade, estão sendo manipuladas por interesses de grupo de facções partidárias, interesses pessoais, etc. (LIBÂNEO, 2004, p. 143-144).

É importante ressaltar que as pessoas só se comprometem com aquilo que acreditam e que lhes dizem respeito. Aquilo que de alguma forma irá interferir nas suas vidas.

Só há efetiva participação e compromisso quando se estabelece a cultura do querer fazer – no lugar do dever fazer – para exercer o poder sobre o que nos pertence, o que diz respeito as nossas vidas, ao nosso futuro, que está vinculado ao futuro coletivo social. (BRASIL, 2005 p. 37).

A participação efetiva se dá mediante a compreensão crítica da realidade vivenciada e, quando os sujeitos envolvidos com a educação deixarem de ser meros expectadores para se tornarem partes integrantes do processo de tomada de decisões. As decisões a serem deliberadas e as ações e estratégias adotadas devem estar em consonância com o contexto vivenciado pelas pessoas envolvidas e voltadas para atender aos interesses coletivos, com uma educação voltada para a promoção humana e não para os valores de mercado.

No que se refere às vantagens e desvantagens da implantação dos CE na Rede Municipal de Ensino, os depoimentos mostram como positiva a abertura dada à participação da comunidade escolar nos processos de tomada de decisões, mas por outro lado, apontam que a atuação desses Conselhos é ainda muito tímida.

O Secretário Municipal de Educação ressalta a necessidade de as escolas explorarem mais as potencialidades dos Conselhos:

A Vantagem é que se deu uma abertura para a comunidade estar, não vou dizer interferindo, mas ajudando na administração da escola para que acontecesse uma administração mais participativa. Porém, se percebe que a escola ainda não tem essa visão. Ela ainda não conseguiu assimilar o valor real do Conselho. No momento em que eles descobrirem que o Conselho pode ajudar muito não só em questão relacionada à estrutura física, mas também à estrutura pedagógica... às vezes até na reivindicação salarial e melhoria na qualidade educacional. Aí eles vão descobrir que o Conselho é fundamental e muito útil neste sentido. (Secretário Municipal de Educação).

De acordo com o Secretário Municipal de Educação, as escolas ainda não se deram conta do real valor do Conselho Escolar e, por esta razão sua atuação tem se resumido em ações operacionais, ligadas ao repasse do recurso do PDDE. Contudo, ele ressalta a importância de uma administração mais participativa em que o CE possa de fato se envolver em todos os aspectos da vida escolar, lutando pela melhoria na qualidade educacional.

Pelo depoimento do Secretário, os Conselhos Escolares, da forma como vêm atuando, não têm exercido sua função mobilizadora de mediação entre o governo e a sociedade, tampouco têm desencadeado estratégias de participação e de



comprometimento de todos no desenvolvimento de ações e estratégias voltadas para a promoção dos direitos educacionais e da cidadania.

O delegado do SINTEP ressalta que a principal desvantagem foi ter instituído estes Conselhos com personalidade jurídica, sem levar em conta a legislação que normatizava a criação dos mesmos e a falta de transparência nas ações desenvolvidas em relação a sua competência. Ele alerta ainda, que o fato de o CE ter personalidade jurídica, não garante que as ações desenvolvidas no interior da escola sejam transparentes. A vantagem apontada por ele é de que estes Conselhos possibilitaram a democratização do sistema de ensino, oportunizando que tanto a comunidade interna quanto a comunidade externa possam participar da gestão da escola.

A primeira desvantagem é ele ter que ter personalidade jurídica. Até porque se já existe uma lei que cria este Conselho ele deveria ser criado com base nesta lei e não com os encargos sociais. Mas como os tribunais de conta exigem que para ter efeito legal à função destes conselhos, é preciso que eles tenham personalidade jurídica. Porém, a personalidade jurídica não interfere na situação do trabalho que é realizado no interior da escola. O que adianta ter a personalidade jurídica e não ter segurança. Por que quando o governo diz que se não tiver personalidade jurídica a escola não vai receber os recursos. É preciso refletir que ter personalidade jurídica não é garantia de transparência. Tem personalidade jurídica para ter uma garantia intercalada entre o público e o privado. Contudo, não existe a transparência das ações desenvolvidas por estes conselhos. A vantagem é ter possibilitado a democratização do sistema educacional dando abertura para que a comunidade pudesse participar dos rumos da escola, o que faz parte da democratização da educação. Mas para isto, é preciso que haja transparência na ação destes Conselhos. O que temos percebido é que os governantes através destes Conselhos estão usando a comunidade para dizer que as ações desenvolvidas são transparentes, mas na verdade essa transparência não existe. (Delegado Regional do SINTEP).

Nos depoimentos da gestora Luísa e do conselheiro Rogério, é possível perceber que a valorização da criação do CE encontra-se diretamente ligada às questões financeiras. Ou seja, ao fato de ter possibilitado às escolas gerir o seu próprio recurso. A desvantagem encontra-se relacionada à limitação na atuação destes Conselhos, ao deliberarem somente acerca dos recursos repassados pelo PDDE, relegando a um plano secundário a sua dimensão coletiva de tomada de decisões, mesmo sobre os recursos repassados.

A vantagem é que a partir do momento que a escola tem um recurso para que ela própria possa gerir é muito melhor. Pois, a escola é quem melhor sabe de suas necessidades. A desvantagem é que infelizmente

esses conselheiros não exercem seu verdadeiro papel. Eles atuam, mas só para assinar papel, quem acaba administrando esse recurso acaba sendo a direção, a coordenação e às vezes os professores da escola. Quando eu participei do Conselho na escola, era assim, fazia-se uma reunião com a equipe interna colocando quanto a escola recebeu e para ver o que a escola precisava mais, então se determinava como ia gastar o dinheiro, o que ia comprar mais. O que ia comprar menos, ou seja, definia-se o que se compraria. O Conselho em si não tem aquele poder maior dentro da escola. Ele só participa das reuniões, assina os documentos que tem que assinar. Acredito que está faltando uma capacitação direcionada aos conselheiros para que eles realmente saibam o papel do Conselho dentro da escola e atuem de acordo com o que se pede. (Gestora Luísa).

A primeira vantagem é o dinheiro do PDDE, se não tiver o Conselho, a Unidade Executora, a escola não recebe o benefício do Governo Federal. A outra vantagem é trazer os pais para [...] ver a escola e envolvê-los na vida [...] nas decisões [...] na questão da autonomia e democracia da escola. (Conselheiro Rogério).

Enquanto que, nos depoimentos do Professor José e do gestor Lucas, fica evidente a existência da visão funcionalista em relação a esses conselhos, que convocam os membros a participarem da realização de festas e promoções. Também é enfatizado a eles sobre a importância que o Conselho tem na solicitação junto ao poder público de melhoria para a escola.

A vantagem é que o pessoal que faz parte do Conselho tem ajudado a escola na realização de festas; existe um envolvimento deles na prestação de serviço nos eventos promovidos pela escola e também na aquisição de materiais. Teve um ano que nós conseguimos mesas, cadeiras e armário. O Conselho se reuniu com a direção e buscou junto ao deputado da região e consegui ganhar esses materiais. No ano passado, nos reunimos com o Prefeito e Secretário Municipal de Educação e conseguimos a melhoria na estrutura física da escola, como se pode observar através das reformas que estão sendo realizadas pela prefeitura. (Prof. José).

A vantagem no caso é que quando a gente vai solicitar alguma coisa para a escola nos órgãos públicos, a gente é visto de um jeito. Mas, quando é o Conselho que faz essas solicitações a visão do poder público é outra e as solicitações são rapidamente atendidas. Isto acontece porque o Conselho representa o coletivo da escola. Outra contribuição foi o repasse do recurso direto para a escola, possibilitando a autonomia dos conselheiros na aplicação desses recursos. Eu acredito que se não existe questionamento sobre essa aplicação por parte do Conselho é porque ele é composto por representantes de todos os segmentos. Assim ninguém pode reclamar de nada. (Gestor Lucas).

Na época em que foi criado o CE a situação da escola era bastante precária, faltava todo tipo de material. Lembro que a primeira vez que a escola recebeu o recurso foi comprado material para os alunos e

também material de limpeza e de consumo. Antes de a escola receber este recurso ela dependia da Secretaria de Educação para tudo e a Secretaria dependia da Secretaria de Finanças. A criação deste Conselho fez com que essa dependência diminuísse. (Conselheira Ana).

Pelos depoimentos dos sujeitos entrevistados pode-se perceber que a lógica da criação dos CE foi a de oportunizar às escolas o recebimento de recursos, administrando-os segundo suas necessidades. Os conselheiros entrevistados, não citam as dinâmicas de participação, os processos de decisão e deliberação e nem o favorecimento para a implementação de processos coletivos de decisão.

Sobre a presença de forças democráticas no interior da escolar sem, contudo, provocar alterações na cultura escolar, Torres (2006) assim se manifesta:

[...] um exame mais aprofundado do modo como as coisas vêm ocorrendo mostra que, ao serem introduzidos na cultura escolar, tais dispositivos não causam o abalo necessário a uma mudança de rota. Mostra que, mais freqüentemente, eles apresentam como oportunidades reiterativas, no âmbito escolar, da retórica da democracia contida nos discursos e na legislação. (TORRES, 2006, p. 235).

Isso encaminha à constatação de que a criação do CE como Unidade Executora não tem provocado o aprendizado e o exercício da participação. A sua função meramente executora impede a construção dos processos de gestão e participação nas decisões acerca dos aspectos pedagógicos e administrativos. Outros fatores que limitam que este mecanismo seja usado em favor da democratização é a forma ditatorial como foram criadas as Unidades Executoras denominadas de Conselhos Escolares; a falta de experiências democráticas das escolas municipais e a forma como estão sendo constituídos essas entidades, uma vez que, a sua representatividade tem ficado restringida a um número reduzido de pessoas.

#### **4.1.2 Aspectos priorizados pelo Conselho Escolar**

Em relação aos aspectos priorizados pelos Conselhos Escolares, os depoimentos dos sujeitos entrevistados evidenciam que é o financeiro. O CE é denominado pelos sujeitos da escola como "Conselho do PDDE". Os depoimentos não sinalizam um envolvimento dos CE com a dimensão pedagógica ou administrativa e

nem o desenvolvimento de ações voltadas para a garantia de mecanismos de participação da comunidade escolar na elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola.

O financeiro, mas não no aspecto de definição da aplicação dos recursos do PDDE, mas sim, na prestação de contas. Não existe um acompanhamento dos conselheiros na aplicação dos recursos. (Secretário Municipal de Educação)

É só o financeiro, mas a gente sabe que não pode ficar só no financeiro. [...] A prestação de contas deveria ser feita lá na unidade escolar e não na prefeitura como vem sendo realizada. A gente precisa acompanhar este processo, dar suporte aos conselheiros. Os gestores estão usando estes Conselhos para uma coisa que vai ser feita depois; a verdade é isto que está acontecendo. Estes Conselhos estão sendo usurpados de suas reais funções. Eles estão utilizando os elementos destes Conselhos para fazer uma coisa sem ter noção do que eles estão fazendo. Por isso, nós precisamos mais do que nunca democratizar estes conselhos e qualificar essas pessoas. Para que elas possam acompanhar o dia-a-dia lá da escola e jamais assinar uma ata que não tenha participado da reunião. Os conselheiros precisam de fato participar das reuniões questionar sobre os assuntos abordados. Nesta reunião é preciso convocar todos os professores e servidores. (Delegado do SINTEP).

Alguns dos entrevistados apontaram a participação do Conselho na solicitação, junto ao órgão central e prefeitura, como responsável pelas melhorias na infra-estrutura da escola.

Só prestação de contas mesmo. No ano passado foi realizada uma reunião com o Prefeito Municipal, Secretário Municipal de Educação e os membros do Conselho Escolar. Na ocasião, foram feitas várias reivindicações e agora, depois de um ano, é que essas reivindicações estão sendo atendidas, conforme se pode observar através das reformas que estão sendo realizadas aqui na escola. (Gestor Lucas).

Na última reunião, diferentemente da prestação de contas ou recomposição do Conselho, reivindicou-se melhorias na estrutura física da escola. O Conselho se reuniu com a direção da escola, Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Educação, para reivindicar melhoria na estrutura física da escola, reforma de salas e construção de uma quadra esportiva. A ênfase maior do Conselho volta-se para a questão financeira. (Prof. José).

No caminhar das análises, percebemos que a ação e atuação destes Conselhos não estão embasadas na co-responsabilidade com as ações pedagógicas e administrativas que envolvem a escola. Sua atuação tem se limitado a exarar pareceres acerca do emprego dos recursos proveniente dos PDDE. Com isto, a criação e atuação dos Conselhos Escolares não produziram mudanças significativas na organização

escolar, tampouco no processo de tomada de decisões com relação aos rumos da escola. A função meramente executora do CE acaba provocando um “engessamento” das potencialidades deste órgão deliberativo. Com isto, a prática administrativa no interior da escola continua ainda muito centrada na direção escolar.

Para a superação dos problemas vivenciados no contexto atual, Torres (2006) traz suas contribuições ao pontificar que:

[...] Isso tudo é bem mais simples nas condições que estão dadas – mas quase nunca aproveitadas – de poder paritário, de participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), de definição coletiva – portanto, de responsabilidade compartilhada – sobre a utilização dos recursos financeiros destinados à escola. No entanto, o aproveitamento efetivo dessas condições depende de se explicitarem as oposições, mediante o trabalho persistente das forças contra-hegemônicas. (TORRES, 2006, p.241).

A alternativa que a escola dispõe para mudar o quadro existente é justamente o desejo de transformar as práticas atuais, aproveitando as situações existentes, naquilo que se refere à participação coletiva e ao compartilhamento de responsabilidades. Nessa direção, a comunidade escolar deve pautar-se na análise crítica da realidade, desenvolver ações contra-hegemônicas, pondo fim à participação do faz-de-conta, buscando transformar democraticamente a gestão escolar. Mas para isto, é preciso ter clareza dos rumos que a escola quer tomar. E isto se dá na construção coletiva do seu projeto-político-pedagógico.

#### **4.1.3 Apontamentos para melhoria na atuação do Conselho Escolar**

Como sugestão para a melhoria da atuação dos CEs, os sujeitos entrevistados apontaram que as reuniões desse órgão deliberativo deveriam acontecer todos os meses e que o mesmo deveria tratar das questões pedagógicas e administrativas. Mostraram ainda, como necessidade básica, a capacitação dos conselheiros, pois, segundo depoimento da gestora Luísa, os conselheiros não conhecem a função do Conselho e, isto os acaba impedindo de uma participação mais crítica e efetiva no mesmo:

Se o conselho atua da maneira como atua, a culpa não é dos Conselheiros, uma vez que eles não tiveram curso de capacitação para saberem qual é a real função do Conselho. Na verdade esses conselheiros são empurrados para esses conselhos sem terem a noção de qual é o papel deles. E por isto a ação se resume, em concordarem

com a aquisição dos materiais e equipamentos, apontados pelos profissionais da educação. Isto acaba minimizando as potencialidades dos Conselhos, desmotivando a participação de pais e comunidade externa. Seria importante que a SMEC oportunizasse aos conselheiros momentos de estudos e reflexão acerca do papel do Conselho e da dimensão de atuação dele. (Gestora Luísa).

O depoimento da conselheira Luísa emite indícios acerca da falta de preparo dos conselheiros para o exercício de suas atribuições nos Conselhos. Para ela, esta falta de conhecimento das reais funções desse órgão, acaba provocando desmotivação por parte da comunidade escolar, em participar de sua composição. Quanto a esse aspecto, Spósito (2002) alerta:

[...] a gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria da qualidade de ensino se ela for concebida, em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Não há canal institucional que venha a ser criado no sistema público de ensino que, por si só, transforme a qualidade da educação pública, se não estiver pressuposta a possibilidade de redefinição e se não existir uma vontade coletiva que queira transformar a existência pedagógica concreta. [...]. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo. (SPÓSITO, 2002, p. 54).

O conselheiro Rogério ressaltou a necessidade de seus colegas, integrantes do Conselho, realizarem estudos do estatuto que regem o CE para compreender qual é seu papel dentro da escola, quais são os seus direitos e deveres. Para isto, ele aponta como necessário:

Sentar e estudar o estatuto que rege o Conselho Escolar para que cada um saiba sobre sua missão dentro do Conselho e possa dar sua parcela de contribuição. Pela falta de tempo que nós temos é preciso compreender o papel do Conselho e a função de cada um. (Conselheiro Rogério)

O Gestor Lucas aponta que as dificuldades na atuação do CE estão diretamente ligadas à falta de interesse dos sujeitos da própria escola:

Que as pessoas tivessem mais interesse e as pessoas que fizessem parte da unidade escolar efetivamente se doassem mais, vestissem a camisa da escola. Muitas vezes as pessoas não querem compromisso, criticam, mas não chegam com soluções. Na verdade não querem nem saber. Só sabem criticar. (Gestor Lucas).

Ele explicita a situação que a escola está vivenciando e a necessidade do envolvimento do Conselho, bem como o desinteresse dos sujeitos que atuam na escola

em fazer parte dos CE, e a dificuldade enfrentada pelos pais para participarem desta entidade:

O problema da escola está sendo a diminuição de alunos [...]. Agora vão abrir a escola atrativa [...], com isto haverá a diminuição de alunos. A escola pode até perder a vida própria. Eu fiz reunião com os professores e expliquei que não sou eu quem tem que correr atrás de alunos; este é um problema de todos e todos devem correr. Pois, se diminuir o número de salas vai diminuir o número de professor também. Foi sugerido que fizéssemos um corpo a corpo e estivéssemos indo à casa de cada aluno falar com os pais. Eu acho que o Conselho deve articular também esta questão. Eu acho que a falta de envolvimento do Conselho com as questões pedagógicas e administrativas, a grande causa é a falta de compromisso dos profissionais da educação; os profissionais da unidade escolar, porque eles não querem participar. A participação dos pais é importante, mas eles não têm condições de vir acompanhar o funcionamento da escola e quem poderia acompanhar não quer participar. Nós temos incentivado os pais a participarem. (Gestor Lucas).

Para a melhoria da atuação do Conselho, Lucas menciona a necessidade de que o mesmo se reúna mais vezes durante o ano letivo e desenvolva uma ação harmônica com a direção escolar:

A realização de reuniões periódicas mensais. Porque passa o ano todo, o Conselho só se reúne duas vezes. Se todos os meses o Conselho se reunisse e procurasse saber dos problemas da escola, das conquistas e procurar trabalhar junto com a direção e com os professores, no sentido de colaborar e não de interferir. Eu já trabalhei em uma escola em que o Conselho só servia para atrapalhar ao invés de ajudar. (Gestor Lucas).

Para a conselheira Valci, a melhoria da atuação do CE perpassa a superação da compreensão limitada, que existe hoje acerca de sua função, ressaltando a necessidade de que estes Conselhos desenvolvam as funções consultivas e deliberativas e possam atuar conjuntamente com a direção escolar:

Para melhorar é preciso que o Conselho deixe de ser visto somente como órgão fiscalizador, criado unicamente com a finalidade de possibilitar que a escola recebesse os recursos do PDDE. O Conselho precisa atuar como um órgão consultivo e deliberativo, capaz de contribuir no desenvolvimento da escola e, para isto, a direção escolar precisa atuar de forma conjunta com o Conselho. (Conselheira Valci).

Ela ressalta ainda, que para a melhoria do Conselho é preciso que haja diálogo entre a direção e os conselheiros. Os conselheiros se sentem desinformados acerca das ações desenvolvidas no interior da escola. Sobre o assunto, os pesquisados assim

expressam:

Em minha opinião falta o diálogo entre a direção e o Conselho. Isto atrapalha muito. Às vezes a escola promove festas para arrecadar recursos e o Conselho nem fica sabendo. Não é comunicado, não é informado e isto dificulta uma atuação mais eficaz destes Conselhos. O Conselho não é informado de outros recursos arrecadados pela escola. Na realidade, o que se percebe é que o Conselho só foi criado para receber o dinheiro do PDDE. Só para ter pessoas para assinar os cheques e a prestação de contas. (Conselheira Valci representante de pais).

Primeiro é preciso buscar curso de qualificação para estes Conselhos. Em segundo lugar ao abrir a eleição para estes Conselhos é preciso divulgar que a função do Conselho não se resume a ter poder. Mas, é preciso que este Conselho delibere em relação aos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Este Conselho precisa contar com todos os segmentos e, que cada representante tenha a responsabilidade e o comprometimento em estar mantendo uma linha direta de comunicação com aqueles os quais representa. Estes Conselhos não podem ser usados pelo poder público, como forma de manutenção da ordem existente. Este Conselho não pode sofrer interferência política partidária ou ser composto por pessoas indicadas, porque é parente do diretor, parente de não sei quem. Estes Conselhos precisam ser compostos por pessoas comprometidas que estejam buscando, fiscalizando. Os Conselheiros precisam saber quais são as suas competências. Se essas questões fossem levadas em conta, aí sim, o Conselho iria funcionar de fato. Mas, do jeito que estão funcionando, antes não existissem Conselhos. O Conselho é uma pedra fundamental no processo de construção da proposta pedagógica da escola. O Conselho precisa ser valorizado. A escola jamais pode desenvolver uma proposta pedagógica sem antes passar pelo Conselho. (Delegado Regional do SINTEP).

A capacitação de conselheiros foi uma das questões apontadas pelos sujeitos entrevistados como requisito para a qualidade no processo de participação. Entretanto, é importante ressaltar, que esta capacitação deve envolver todos os segmentos e não estar apenas direcionada aos pais de alunos. Pois, ao questionarmos os sujeitos entrevistados se eles tinham conhecimento sobre o estatuto que rege o Conselho, apenas três afirmaram conhecer o regimento. Eis, o que o documento legal preceitua:

Para que o conselheiro possa exercer bem sua função o programa de capacitação de conselheiros aponta que os conselheiros precisam conhecer o significado e o papel do Conselho; o papel de conselheiros e o significado da representação; a escola como organização e seu projeto político-pedagógico; a legislação educacional básica; o sistema de ensino (do Estado ou do Município) – princípios e normas; o significado da participação – a pertença da escola à cidadania. (BRASIL, 2005, p. 57-58).

Como sugestão para a melhoria dos conselheiros na atuação dos Conselhos, a



gestora Luísa aponta para a necessidade de estes últimos oportunizarem programas de capacitação aos eleitos. Segundo ela, a falta de conhecimento de sua real função dentro do Conselho tem impedido uma atuação mais eficaz deste órgão, e, por conseguinte, eles, os membros acabam atuando segundo as conveniências da escola:

Que seja oportunizada uma formação aos conselheiros. Pois se eles não atuam como devem, realmente não é por falta de interesse deles ou por irresponsabilidade. Mas, com certeza, é por falta de conhecimento de suas reais funções. Quando é para formar os Conselhos as escolas enfrentam dificuldades porque ninguém quer participar. Ninguém quer ter uma responsabilidade a mais, praticamente esses conselheiros são empurrados para isto e aí eles atuam só no que são chamados, mesmo uma vez que eles não recebem capacitação, não sabem qual é a função e a responsabilidade que eles têm dentro destes Conselhos. Os conselheiros acabam apenas cumprindo as determinações que as escolas cobram deles. O que consiste na assinatura das prestações de conta. (Gestora Luísa).

Em seu depoimento, a conselheira Valci diz que para melhorar a atuação do Conselho é preciso romper com a concepção existente de que a única função deste é a de fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo PDDE à escola:

Para melhorar é preciso que o Conselho deixe de ser visto somente como órgão fiscalizador que possibilita à escola receber o recurso do PDDE. O Conselho precisa atuar como um órgão consultivo e deliberativo, capaz de contribuir no desenvolvimento da escola e, para isto, a direção escolar precisa atuar de forma conjunta com o Conselho. (Conselheira Valci).

Ao solicitarmos aos sujeitos atuantes na SMEC, que apontassem sugestões para melhorar a atuação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Juara, o Secretário, dirigente deste órgão, informou que foi aprovada a Lei Municipal n.º 1.895, de 13 de dezembro de 2007, que institui a gestão democrática neste sistema de ensino. A lei normatiza a criação e funcionamento dos Conselhos Escolares e a realização de eleição para direção escolar. Nas palavras desse entrevistado:

A partir desta Lei nós temos uma noção que vai até estar melhorando a atuação dos Conselhos, uma vez que, não tínhamos nada que pudesse cobrar efetivamente do Conselho, o seu trabalho. Agora com a aprovação dessa lei em 2008, nós teremos eleição para diretores e nós estaremos trabalhando em parceria com a Assessoria Pedagógica para oferta de formação e qualificação aos futuros gestores e também para os futuros presidentes e conselheiros da rede municipal de educação. (Secretário Municipal de Educação).

De acordo com o depoimento do Secretário, até a aprovação desta lei, a Rede

Municipal não contava com uma legislação própria que normatizasse a gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino. Talvez, por esta razão, o órgão central tenha deixado de acompanhar e avaliar a atuação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais, deixando-os entregues a sua própria sorte.

Ele ressaltou ainda que a melhoria das ações dos Conselhos Escolares está diretamente relacionada à participação crítica e efetiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar, os quais precisam atuar nos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. Segundo suas reflexões:

Seria importante que a escola oportunizasse a participação da comunidade em todos os aspectos da vida escolar e que a própria comunidade tivesse mais conhecimento da lei e começasse a participar mais da vida tanto financeira como administrativa e pedagógica da escola. (Secretário Municipal de Educação).

No respeitante à Lei de Gestão Democrática da Rede Municipal de Ensino, o Delegado Regional do SINTEP afirmou que a elaboração da mesma foi realizada pelo “Sindicato” com base na Lei n.º 7.040, de 01 de outubro de 1998, e que este articulou junto ao legislativo para sua aprovação:

Quem escreveu esta lei fui eu e tive também que articular com a Câmara Municipal para a sua aprovação. Houve a discussão com representantes de cada escola e depois foi encaminhada para todas as escolas. Porém, os professores não tiveram interesse em ler esse documento. A lei de gestão democrática da rede municipal de ensino foi embasada na Lei 7.040. Pois, o município tem que se embasar numa lei maior [...]. (Delegado Regional do SINTEP).

Para os sujeitos do órgão central, bem como para os sujeitos das escolas, a aprovação da lei que institui a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino, era uma novidade. Isto ficou evidenciado no momento de realização das entrevistas. A maioria dos entrevistados não tinha conhecimento nem da aprovação e nem do teor da lei.

Essa lei não é do conhecimento de todos não foi trabalhada com a maioria dos professores e funcionários nas escolas municipais. Até quem atua dentro da SMEC desconhece-a. (Gestora Luísa).

O Secretário de Educação explicita em seu depoimento, que até o ano passado os Conselhos estavam sendo criados com base na Lei n.º 7.040/98, que estabelece a gestão democrática nas Escolas Públicas do Estado do Mato Grosso. A partir de dezembro de 2007, foi aprovada a Lei Municipal n.º 1.895, de 13 de dezembro de 2007,

que institui a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara. Em seus argumentos:

Até 2006 a gente não tinha uma lei própria para a formação de Conselho no município; a gente usava a correlata Lei n.º 7.040/98, do Estado de Mato Grosso. Mas, a partir de 2007 foi aprovada uma lei própria que regulamenta a gestão democrática na rede municipal de ensino, ou seja, a partir de 2007, a criação dos conselhos e o processo eleitoral das escolas ocorrem amparados nesta lei. A Lei Municipal 1.895, de 13 de dezembro de 2007, que normatiza a formação dos conselhos dentro da Rede Municipal. A partir daí nós temos uma noção que vai até melhorar a atuação dos conselhos, uma vez que, não tínhamos nada que pudesse cobrar efetivamente do Conselho o seu trabalho. Agora com a aprovação dessa lei, em 2008, nós teremos eleição para diretores e, estaremos trabalhando em parceria com a Assessoria Pedagógica para oferta de formação e qualificação aos futuros gestores e também para os futuros presidentes e conselheiros da Rede Municipal de Educação. (Secretário de Municipal de Educação).

Pelo depoimento do Secretário de Educação, vê-se que, aprovada esta lei, Juara assentará, na prática, os mesmos critérios utilizados pela Rede Estadual de Ensino na realização do processo eleitoral da escolha de diretores (critérios estes já superados). Estendendo-se a ação para a composição dos CE, uma vez que a Rede Municipal também adotará a sistemática de capacitação para os conselheiros e futuros diretores.

Nas entrevistas realizadas indagamos aos sujeitos envolvidos na pesquisa, se eles sabiam sobre a homologação da lei em pauta, bem assim, se conheciam o seu teor. Logo, foi possível perceber que tal aprovação ocorreu sem que os sujeitos atuantes na educação municipal tivessem analisado esse dispositivo legal e debatido sobre seu conteúdo.

Apesar de os entrevistados terem afirmado desconhecer o teor da lei que institui a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Juara, obtive informação de que a Câmara Municipal encaminhou cópia da minuta da lei a cada escola, para efeitos de análise e discussão pelos profissionais desse sistema de ensino. Entretanto, os depoimentos dos sujeitos entrevistados levam ao indiciário que isto não ocorreu, pois, do universo de pesquisados, ficou evidente que a maioria desconhece a existência da lei. A fala de Lucas patenteia bem essa idéia:

Não conheço. Ela não foi discutida na escola A aprovação da lei é importante, mas mais importante, é colocá-la em prática e, para ser colocada em prática, é preciso que ocorra um estudo desta lei e que ela seja interpretada e assumida pelos sujeitos envolvidos no processo educacional. Eu tenho esperança que com a recomposição do

Conselho possamos ter uma participação mais ativa desses conselheiros nas ações desenvolvidas pela escola. (Gestor Lucas).

Nessa mesma direção, ao perguntar para a gestora Mara, se conhecia aquela lei, ela permaneceu em silêncio por alguns minutos e, embora sem ter tido acesso ao teor da lei, ressaltou a importância de sua aprovação, assim justificando:

É uma lei muito importante e que deveria ter sido instituída há muito mais tempo. Se isto tivesse acontecido eu acho que hoje as escolas estariam bem mais amparadas e muito mais organizadas em relação aos seus Conselhos. Por que eu acho que o Conselho é essencial para a escola. Uma escola que não tem um Conselho bem formado com condições de uma atuação bem liberada não tem razão de ser. O fato de os Conselhos da rede municipal terem nascido como Unidade Executora limitou a atuação dos mesmos no processo de democratização de poder. Sua ação fica mais limitada à questão do repasse de recursos. Outra questão que acho que tem impedido a atuação dos Conselhos é a falta de conhecimento da sua real função por parte dos conselheiros. (Gestora Mara).

A gestora Mara resalta a importância de a escola poder contar com um Conselho Escolar bem estruturado. Ela aponta alguns fatores percebidos como limitadores da atuação destes conselhos no interior das escolas, alegando principalmente sobre a falta de conhecimento da real função do Conselho por parte dos conselheiros.

De fato, consoante os dados da pesquisa, nota-se que a SMEC deu total apoio à criação das Unidades Executoras, em resposta à política de indução do Governo Federal, que ameaçava a suspensão do repasse de recursos do PDDE para as escolas a comportarem mais de 200 alunos. Houve uma mobilização, naquele período, para orientar as escolas a criarem suas Unidades Executoras denominadas Conselhos Escolares. No entanto, hoje a Secretaria Municipal de Educação não dispõe de servidor para orientar as escolas no processo de criação dos CE, tampouco para acompanhar e avaliar a atuação dos já existentes. Conforme avalia a gestora Luísa:

A Secretaria Municipal de Educação em si tem deixado muito a desejar neste sentido, uma vez que os próprios funcionários não têm essa capacitação. Não existe um técnico que tem essa capacitação para orientar as escolas neste processo. Isto fica muito a desejar. Eu acho que pelo tempo em que foram instituídos os Conselhos Escolares o avanço foi muito pouco, justamente, pela falta de capacitação, de estudo dos conselheiros. (Gestora Luísa)

Ao inquirir o Delegado acerca da existência de acompanhamento por parte do SINTEP, no que tange à sistemática de funcionamento dos Conselhos Escolares, a resposta obtida foi que:

O SINTEP tem cobrado muito um acompanhamento destes conselhos. Mas teve caso de chegarmos à escola e a direção se negar a dar informações sobre o funcionamento do Conselho. (Delegado Regional do SINTEP).

Mesmo assim, essa autoridade deixou evidente que tem conhecimento das precárias condições de funcionamento destes conselhos. É o que se pode observar em seu relato:

O Conselho é um órgão de competência e deliberação dentro da unidade escolar e, para ter essa competência precisa ter o seu estatuto. Eu sei que a maioria das escolas municipais não tem estatuto atualizado, pois estes têm que sofrer alterações constantemente. A cada nova composição do Conselho é preciso pegar o estatuto ler e fazer as reformulações necessárias, pois as legislações educacionais estão em constantes reformulações. Eu acredito que os Conselhos só vão funcionar a partir do momento em que houver uma cobrança em relação a sua atuação. As universidades precisam estudar a atuação destes Conselhos com base nos estudos realizados. As pessoas que fazem parte destes Conselhos irão refletir sobre a atuação destes no interior das escolas. Os profissionais da Rede Municipal de Educação precisam participar mais das reuniões do sindicato e de fato exercer a fiscalização na aplicação dos recursos públicos. (Delegado Regional do SINTEP).

Os depoimentos coletados evidenciaram que a criação destes Conselhos se deu somente para que as escolas pudessem receber os recursos provenientes do PDDE. “[...] caracterizando um processo de participação outorgada, não fruto de um processo de cidadania ativa” (GOHN, 2003, p.103).

Os agentes das escolas, talvez pela falta de experiências democráticas e em decorrência da forma como foram instituídos os CE nas escolas municipais, demonstram que tais Conselhos não foram apropriados, no interior das escolas, como mecanismo da gestão democrática. Esta questão ficou evidenciada mediante os seguintes aspectos: número reduzido de reuniões realizadas; falta de discussão e reformulação dos estatutos que regem estes Conselhos; falta de envolvimento do CE com as questões pedagógicas e, até mesmo no referente à participação dos conselheiros no processo de tomada de decisões acerca da aplicação dos recursos repassados para as escolas, uma vez que quem delibera acerca desta questão é a equipe interna da escola. Outro fator apontado como limitador pelos sujeitos entrevistados, para uma participação ativa, é a falta de capacitação dos conselheiros, os quais desconhecem a função do Conselho e suas atribuições.

No tocante ao processo de capacitação dos conselheiros, a Secretaria de

Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, instituiu, em 2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Este programa conta com a participação de organismos nacionais e internacionais articulados em ação integrada, voltada para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Porém, a Rede Municipal de Ensino de Juara não buscou firmar o regime de colaboração para integrar-se a este programa e oportunizar a formação continuada dos conselheiros.

Como já foi dito, as escolas que comportavam o número necessário para a composição do Conselho já o constituíram. Parece inexistir uma política de incentivo e valorização para que outras escolas constituam os seus CE, bem como de acompanhamento e avaliação da atuação dos CE em funcionamento.

A gestão democrática deve ser concebida como instrumento de transformação das práticas escolares e essa transformação exige uma nova forma de pensar a escola e sua relação com a comunidade. De nada adianta abrir os portões da escola para a comunidade se a escola não possibilitar que as pessoas se envolvam nos processos decisórios, discutindo a proposta pedagógica da escola estabelecendo ações e estratégias voltadas para o alcance dos objetivos propostos conjuntamente. O órgão colegiado pressupõe debates, pois existem pensamentos divergentes acerca da solução de determinados problemas. No entanto, essas questões devem ser debatidas, dialogadas a fim de se buscar soluções possíveis. De acordo com Mendonça (2000):

[...] A maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados têm levado ao seu funcionamento inadequado. Apesar do poder formal que possuem essas instâncias no encaminhamento de diferentes situações da convivência escolar, muitas vezes ele não é exercido por falta de consciência dos conselheiros em relação a esse poder. De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são um mecanismo capaz de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar. (MENDONÇA, 2000, p.413).

Este é um desafio que exige um repensar nas práticas desenvolvidas no contexto da escola, na atual constituição dos Conselhos Escolares como unidades executoras, nos obstáculos a serem enfrentados para transformar estes conselhos em espaços democráticos. Não querendo ser redundante, mas ressaltando que não basta abrir as portas da escola para a comunidade, é preciso reformular sua prática cotidiana, construindo coletivamente a sua proposta pedagógica. Isto exige assumir o Conselho Escolar como instância máxima de deliberação.

Segundo interpreta Bobbio (2000), quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia é necessário procurar saber, não, se aumentou o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito “Para dar juízo sobre o estado da democracia num dado país, o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o de “onde” se vota” (BOBBIO, 2000, p. 39-40).

Na década de 1990, com a pressão do Governo Federal para que as escolas, com número igual ou superior a 200 alunos, criassem suas Unidades Executoras, ameaçando a suspensão do envio dos recursos provenientes do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (que era até então encaminhado para a administração municipal por meio de convênios), a Secretaria Municipal de Educação passou a apoiar as escolas na constituição de seus CEs. Porém, passados 11 anos do processo inicial de criação destes conselhos, a Secretaria Municipal de Educação não conta em sua equipe técnica com profissionais atuando na orientação da sistemática de formação dos CE e, tampouco existe por parte do órgão central o acompanhamento e avaliação do funcionamento dos CE existentes.

#### **4.1.4 Dinâmica de comunicação dos conselheiros**

No desenvolvimento desta pesquisa percebemos que, embora haja a necessidade do CE desenvolver mecanismo de comunicação e aproximação dos seus membros com os segmentos que representam, essa dinâmica não ocorre. O Conselho acaba desenvolvendo uma ação restrita a um pequeno grupo de conselheiros.

Nas atas analisadas, percebi que só uma escola promove as reuniões de prestação de contas no final de bimestre, ocasião em que os pais são convocados para participar da reunião.

O depoimento do Secretário Municipal de Educação relata a falta de mecanismos de comunicação entre os conselheiros com os segmentos que representam:

A percepção que temos é que essa dinâmica não ocorre. Muitas vezes, não são realizadas assembléias, para que os conselheiros vejam com os segmentos que representam quais são as suas reais necessidades e anseios. O que esses segmentos querem, é que seus representantes, levem para ser deliberado no Conselho questões que tenham sido

discutidas coletivamente. Esta prática na realidade não tem acontecido. (Secretário Municipal de Educação).

Os Depoimentos dos professores e diretores esclarecem que a dinâmica de comunicação entre representantes e representados é mais fácil entre o segmento de professores e servidores. Neste sentido, pode-se perceber o distanciamento e as dificuldades colocadas pelos sujeitos da escola, em relação à participação do segmento de pais. Contudo, pelos depoimentos coletados pode-se constatar que não existem dinâmicas de comunicação estabelecidas entre os conselheiros e os segmentos que representam. Nessa linha, o entendimento de alguns dos entrevistados:

Quando eu participava, a relação de comunicação entre aqueles que estavam dentro da escola era mais fácil, os comunicados eram realizados através de ofício. Só para vir nas reuniões. Mas não havia dinâmicas de comunicação para deliberar sobre os assuntos discutidos nas reuniões. (Gestora Luísa).

Às vezes há esta informação, mas isto ocorre de forma muito superficial. (Gestora Mara).

Não, isto não acontece. Geralmente essas informações são repassadas nas reuniões com os pais, que acontecem ao final de cada bimestre. Mas não existe um momento específico para este fim. (Prof. José).

Temos muito ainda que aprender sobre isto. Por que aí já entra na gestão democrática e nós ainda estamos engatinhando para isto. Não existe um repasse dessas informações. (Conselheiro Rogério).

Não repassam, apesar de serem representantes legais eles, não repassam. (Gestor Lucas).

Os depoimentos revelam a grande dificuldade dos conselheiros em se articular com seus representados. No caso do segmento de pais essa dificuldade fica mais evidenciada, demonstrando que não existem mecanismos de consulta, o que impede o funcionamento democrático do Conselho. As escolas acabam aceitando como natural a ausência da participação de determinados segmentos e não promove ações voltadas para a construção destes mecanismos. Neste sentido, o diretor escolar e os professores exercem papel fundamental no concernente à mobilização da comunidade usuária e externa. A escola que pretende desenvolver uma gestão democrática precisa promover a articulação entre os diferentes segmentos, mantendo um canal de comunicação entre escola e comunidade.

A democratização das decisões e da informação no interior da escola é um exercício de cidadania, pois permite que as pessoas, envolvidas com a escola possam



compreender sua dinâmica de funcionamento, seus limites e suas possibilidades. Permite ainda que participem na elaboração, execução e avaliação dos projetos educativos com conhecimento de causa. Com a dinâmica de comunicação entre os representantes e os seus respectivos segmentos cria-se espaço aberto de diálogo, que promove a formação de cidadãos ativos, participantes e críticos.

A gestão democrática exige uma gestão colegiada em que as decisões surgem de discussões coletivas envolvendo todos os segmentos da escola, embasados no sentido político e pedagógico dessas práticas. A democratização da gestão escolar implica superar os processos centralizadores de decisão. Sob esta perspectiva é preciso que os vários grupos que compõem a escola avaliem as práticas desenvolvidas no interior da escola e compreendam as possibilidades que a prática de cada um apresenta rumo à construção de uma escola verdadeiramente democrática (SOUZA; CORRÊA, 2002).

A escola precisa criar espaços de deliberação e discussão coletiva que possibilite a construção do Projeto Pedagógico, formando ambientes que favoreçam a participação efetiva de todos os conselheiros, tanto nas questões administrativas e financeiras, quanto pedagógicas. O campo de atuação dos Conselhos Escolares não pode e nem deve reduzir-se em questões pontuais e operacionais, como assinatura de cheques, prestação de contas e apresentação de balancetes.

#### **4.2 Gestão financeira e os conselhos escolares.**

A escola é uma unidade inserida num sistema de administração pública. No caso, as escolas pesquisadas encontram-se inseridas no Sistema Municipal de Ensino. Como parte integrante desse sistema, elas devem seguir os princípios que regem a administração pública, que são a legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Mesmo a escola contando com uma entidade de direito privado, como é o caso da Unidade Executora essa unidade não pode deixar de cumprir esses princípios que podem assim ser resumidos de acordo com o módulo VI do Progestão:

- a) **Legalidade:** as ações financeiras desenvolvidas devem se submeter ao que a lei prescreve;
- b) **Moralidade:** aplicação de regras de correta administração, regida pela ética

em perfeita conjugação com a lei, visando resguardar o interesse público;

c) **Impessoalidade:** os atos administrativos devem atender aos interesses da comunidade de maneira impessoal;

d) **Publicidade:** os atos devem ser divulgados o mais amplamente possível, indicando a finalidade e os objetivos esperados e alcançados (MOREIRA, 2001, p. 18).

Estes princípios estão estabelecidos no Artigo 37, da Constituição Federal (1988, p. ??), o qual determina que: “[...] as administrações públicas direta, indiretas ou funcionais, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Em suma, é fundamental que a equipe da escola tenha conhecimento da legislação que assegura a utilização de recursos públicos e privados, bem como os estatutos dos CEs, que na realidade se configuram como uma entidade de direito privado formado pela integração da escola com a comunidade onde se encontra inserida. Esses conselhos foram criados com a finalidade de receber e controlar a aplicação de recursos financeiros repassados para a escola.

As escolas que possuem a unidade executora recebem os recursos destinados a elas por meio de conta específica do PDDE. O repasse é efetuado em agência bancária com a qual o FNDE mantém parceria. No caso das unidades pesquisadas, a agência para esse fim, é a do Banco do Brasil S/A.

Os recursos do PDDE são transferidos diretamente para as escolas que possuem unidade executora e destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que devem ser empregados em: aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo, necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais; funcionamento das escolas nos finais de semana e implementação do Projeto de Melhoria da Escola (PME). É vedada a aplicação dos recursos do programa em gastos com pessoal, implementação de outras ações financiadas pelo FNDE e pagamento de tarifas bancárias e tributos, quando não incidentes sobre bens e serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa.

As unidades executoras devem aplicar obrigatoriamente os recursos do PDDE até a sua utilização. Essa aplicação poderá ser realizada em caderneta de poupança ou

outra aplicação em que os rendimentos sejam superiores aos encargos financeiros resultantes da operação. Sendo que os recursos financeiros do programa devem ser gastos em conformidade com seus objetivos visando à melhoria do ensino e ambiente escolar. No desenvolvimento da pesquisa, observamos que as aquisições dos materiais de custeio e manutenção, bem como de materiais permanentes são realizadas mediante cotação de preço, com a finalidade de alcançar o menor valor. O pagamento das despesas é realizado por meio de cheque nominal.

Os valores repassados para as escolas estão em conformidade com o número de alunos matriculados no ensino fundamental do ano anterior. Desde que foram criadas as unidades executoras, as escolas pesquisadas tiveram o repasse dos valores cujos dados estão condensados na Tabela 8.

**Tabela 8** – Valor/Ano repassado pelo FNDE aos Conselhos Escolares

ANO/ REPASS E	VALOR ANO / CE ESCOLA. MUNICIPAL. PRESIDENTE COSTA E SILVA	VALOR ANO / CE ESCOLA MUNICIPAMARI A PIROVANI	VALOR ANO / CE ESCOLA AGRÍCOLA MUNICIPAL ARTUR PINOTI
1997	3.200,00	-	-
1998	3.200,00	2.700,00	1.300,00
1999	3.200,00	-	-
2000	3.900,00	2.700,00	2.700,00
2001	6.300,00	2.700,00	2.700,00
2002	3.900,00	2.700,00	2.700,00
2003	6.349,40	3.900,00	2.700,00
2004	6.349,40	4.069,00	2.858,60
2005	6.352,00	4.168,60	3.942,90
2006	4.819,80	4.714,80	4.189,80
2007	4.412,40	4.340,40	4.005,00
<b>TOTAL</b>	<b>51.983,00</b>	<b>31.992,80</b>	<b>27.185,40</b>

**Fonte:** Livros-atas das reuniões realizadas pelos CE das escolas pesquisadas. Disponível em: <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>. Acesso em: 18 out. 2008.

Nota: Tabela elaborada pela pesquisadora.

No desenvolvimento da pesquisa, percebi que o Programa Dinheiro Direto na Escola é conhecido por todos os sujeitos entrevistados, inclusive, o Conselho Escolar é denominado por vários destes sujeitos como "Conselho do PDDE".

Os sujeitos entrevistados reconhecem a importância do repasse de recursos direto para a escola. Isto possibilita que a própria escola possa gerenciar sua aplicação, pois de acordo com o depoimento da gestora Luísa, a escola é quem melhor sabe de suas necessidades:

[...] a partir do momento em que a escola tenha um recurso para que ela própria possa gerir é muito melhor. A escola é que melhor sabe de suas necessidades. (Gestora Luisa).

Ao abordarmos se os recursos repassados por este programa são suficientes para suprir as necessidades da escola, todos alegaram que os recursos são insuficientes. Dessa maneira, para suprir suas necessidades às escolas promovem festas, rifas, torneios e recorrem com frequência à Secretaria Municipal de Educação. As respostas estão assim expressas:

Não são suficientes e a escola busca realizar algum evento para conseguir recursos para solucionar esta questão. (Conselheiro Jairo).

Dá meio amarrado, mas dá. Na verdade o recurso é muito pouco diante da necessidade da escola. Quando não dá a escola busca consumir menos, ou seja, busca retirar da relação de materiais alguma coisa para ficar certinho o valor e não passar. (Conselheiro Rogério).

Quando o recurso não é suficiente, nós recorremos a SMEC e também realizamos algumas promoções para arrecadar recursos como festas juninas, torneio. (Gestor Lucas).

O dinheiro não é suficiente; quando o dinheiro não dá são realizadas promoções. Através de promoções consegue-se manter a escola funcionando. (Prof. Mário).

Os depoimentos dos sujeitos entrevistados confirmam o aspecto apontado por Peroni (2007), quando nos alerta que o objetivo da política neoliberal, ao exigir a criação das UEx para que as escolas pudessem receber os recursos do Programa PDDE, não era o de oportunizar maior autonomia financeira às escolas, uma vez que os recursos repassados são mínimos diante das enormes necessidades apresentadas pelas escolas. O objetivo, na verdade era o de se criar uma estrutura paralela visando à captação de recursos “[...] o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não estatais do programa de reforma do Estado” (PERONI, 2007, p. 259).

O contato com a realidade escolar possibilitou perceber que apesar de os Conselhos Escolares terem sido criados na perspectiva de oportunizar maior flexibilidade legal e administrativa, visando o fortalecimento da escola por meio da implementação de ações e decisões deliberadas coletivamente, o plano de aplicação dos recursos tem ficado a cargo da equipe interna das escolas.

Outra questão merecedora de atenção é a falta de intercâmbio da gestão financeira com o projeto pedagógico das escolas pesquisadas. Nas atas analisadas, não aparece justificativa das ações a serem desenvolvidas com a proposta pedagógica da escola, embora a implementação dessa proposta deva ser a referência para a aplicação

dos recursos financeiros destinados à escola.

A análise das atas das reuniões e as informações obtidas por meio das entrevistas demonstram que as escolas pesquisadas não elaboram sistematicamente um plano de aplicação dos recursos. A definição do que será adquirido com o recurso repassado para a escola se dá no momento em que este recurso é garantido por meio de repasse na conta específica da UEx. A definição do que vai ser adquirido, no que diz respeito a material de consumo ou outros produtos, resume-se na aquisição de materiais de limpeza e materiais de expedientes. Estes materiais são definidos pela equipe técnica e de apoio administrativo. Os bens permanentes, em geral, originam-se da necessidade apontada pelos professores e correspondem à aquisição de geladeiras, tanquinhos, cortinas, armários, mesas, ventiladores de teto, impressoras, coleções de livro e outros. Após a definição destes, pela equipe interna da escola, os conselheiros são informados sobre tais necessidades apontadas pela equipe da escola. Nos registros de reuniões efetivadas constatei que não houve contestação em nenhuma delas, no referente à aquisição dos materiais apontados pela equipe interna da escola.

Sobre as dificuldades na operacionalização do Programa PDDE, os sujeitos entrevistados afirmaram que a dificuldade maior encontra-se relacionada à escassez do recurso repassado e à falta de capacitação para os conselheiros. Contudo afirmam que, como a prestação de contas dos CEs é realizada pela Divisão de Contabilidade da Prefeitura Municipal, isto de certa maneira, desobriga os conselheiros e a equipe técnica da escola de buscarem minuciosos conhecimentos sobre a gestão financeira.

Apesar de os conselheiros entrevistados não explicitarem a existência de dificuldades na operacionalização do Programa, a análise das atas das reuniões realizadas, revelou que duas das escolas pesquisadas, tiveram problemas no repasse dos recursos do PDDE, em razão de os conselhos estarem inadimplentes. Uma, devido a um relatório incorreto encaminhado para o FNDE e a outra, por não ter entregado a declaração de imposto de renda em tempo hábil. E, continuam os relatos:

Percebo que a dificuldade seria devido à escassez de recursos. É sempre muito pouco o valor repassado diante da enorme necessidade da escola. Falta também uma capacitação para os conselheiros, pois até mesmo os professores que trabalham na escola não têm um conhecimento da função deste Conselho; como os pais vão ter esse conhecimento. A maneira como o Conselho tem sido conduzido dificulta conseguir a participação efetiva dos pais. Falta conhecimento do que é o Conselho e dos direitos dos alunos e dos familiares. (Prof. José).

A prefeitura ainda não conseguiu descentralizar a prestação de contas.

Ela é feita pelo contador da prefeitura. A escola tem toda a autonomia para gastar o recurso, ou seja, eles escolhem onde vão gastar o dinheiro e a prefeitura faz a prestação de contas ao FNDE. (Secretário Municipal de Educação).

Eu acho que há muitas dúvidas. É preciso que haja uma capacitação para as pessoas que compõem o Conselho. Os conselheiros não têm a quem recorrer para tirar suas dúvidas. (Gestora Luísa).

A dificuldade maior é em relação à escassez do recurso, uma vez que este recurso é pouco, diante da enorme necessidade da escola. (Gestora Mara).

A falta de conhecimento do próprio estatuto e a falta de tempo das pessoas para estudar mais sobre seus direitos. (Prof. Ivo).

A conselheira Ana afirma que em muitos casos, o valor repassado pelo programa não corresponde ao número real de alunos que a escola atende, vez que os recursos são repassados com base no número de alunos do ano anterior.

O PDDE é repassado em conformidade com o número de alunos do ano anterior e nem sempre está em conformidade com a realidade da escola. Pois às vezes o número de alunos pode ser maior que do ano anterior. (Conselheira Ana).

Ao analisar as atas das reuniões realizadas pelo Conselho Escolar nas escolas pesquisadas, e de acordo com a Tabela 8, pode-se perceber que, nos últimos anos, os valores repassados pelo PDDE, para as escolas, sofreram redução em virtude da diminuição da quantidade de alunos. Ao informar aos conselheiros o valor repassado para a escola, a direção escolar ou o presidente do CE, informam somente que o valor repassado é menor que do ano anterior. Os conselheiros não são informados de que essa alteração ocorreu em consequência da diminuição no número de alunos. Tampouco, buscam discutir com eles as possíveis causas desta diminuição e a necessidade de, coletivamente, procurar soluções para a questão. A preocupação com a diminuição no número de alunos foi evidenciada no depoimento de um dos gestores entrevistados:

O problema da escola está sendo a diminuição de alunos, no ano passado chegamos perto de 200 alunos, hoje nós estamos com 130, e existe o risco de diminuir ainda mais este número. Com isso, esta escola pode até perder a vida própria. Eu fiz reunião com os professores e expliquei que não sou eu quem tem que correr atrás de alunos, este é um problema de todos e todos devem buscar soluções. Pois, se diminuir o número de salas vai diminuir o número de professor também. Os professores sugeriram que fizéssemos um corpo a corpo e estivéssemos indo à casa de cada aluno falar com os pais. Eu acho que o Conselho deve se articular também com esta questão. (Gestor Lucas).

A gestão escolar participativa pressupõe que as tomadas de decisões sejam

realizadas pelo grupo e com isto, a escola vai se construindo democraticamente e se fortalecendo externamente. Ampliando a discussão sobre a temática, recorro a Paro (2008, p. 164) ao argumentar:

Quando a escola está sob a responsabilidade e autoridade única de um diretor, este se torna muito mais sensível às pressões e às tentativas de cooptação para a defesa de interesses que não são os da classe trabalhadora. Isso se torna muito mais difícil de serem revogadas do que as tomadas por um indivíduo.

A gestão financeira da escola pressupõe a observação de regras e critérios relativos à captação de recursos, a utilização dos mesmos e a devida prestação de contas. Logo, é necessário que a equipe gestora tenha conhecimento destas regras e critérios sob pena de ficarem inadimplentes junto ao tribunal de contas.

A autonomia financeira da escola é muito importante, pois sem dinheiro ela não tem como elaborar projetos educativos inovadores. A autonomia financeira perpassa por fluxos de recursos a serem encaminhados pelo sistema de ensino regularmente, com valores definidos para que a escola possa contar com este recurso para a elaboração do seu Projeto Político Pedagógico.

No que toca à gestão financeira, a escola deve observar, pautando-se pelas seguintes questões: a construção do planejamento de gastos está ocorrendo em concordância com a proposta pedagógica da escola? Quais os critérios estabelecidos para a aplicação dos recursos? Este é feito em conformidade com as prioridades estabelecidas nos projetos pedagógico da escola? Ou esta aplicação se dá de forma aleatória? O conselho participa na definição das despesas a serem realizadas, ou, apenas a direção escolar participa desta definição? Existe o acompanhamento da aplicação dos recursos e dos resultados da aplicação pela comunidade escolar (direção e conselho)? A direção escolar apresenta as fontes orçamentárias dos recursos que estão sendo aplicados e os resultados atingidos para a comunidade escolar? Como está sendo feita a prestação de contas? (MATO GROSSO. SEDUC, 2000, p. 12).

No que se refere à deliberação do CE sobre a questão financeira ficou evidenciado por meio da análise das atas das reuniões que o Conselho Fiscal, Diretoria e membros do Conselho Deliberativo nunca questionaram ou fizeram objeções às metodologias utilizadas pelas escolas na aplicação dos recursos provenientes do PDDE. Pode-se perceber também que não existe o envolvimento do Conselho Fiscal com a prestação de contas de outros recursos arrecadados pela escola, mediante eventos e promoções feitas.

A autonomia financeira das escolas apresenta caráter relativo, porque por intermédio das Unidades Executoras e/ou Conselhos Escolares, após a execução orçamentária dos recursos a ela destinados, serão objetos de Prestação de Contas, sob pena de a instituição ficar inadimplente perante o Tribunal de Contas do Estado e da União (MATO GROSSO. SEDUC, 2000, p. 15). Contudo, Mamede (2005, p. 57) alerta:

A autonomia de uma escola significa ter o poder de decisão sobre seus objetivos e suas formas de organização, administrar livremente as questões administrativas, pedagógicas e os recursos financeiros. Sendo assim, a escola pode traçar seu próprio caminho, envolvendo os professores e os demais segmentos da comunidade escolar.

O que podemos perceber é que embora o programa PDDE já tenha alguns critérios definidos pelo FNDE, para a aplicação dos recursos, a escola deve se organizar para receber, aplicar e prestar contas dos mesmos. Neste sentido, é importante o envolvimento da comunidade escolar no levantamento de suas prioridades, construindo coletivamente um plano de aplicação destes recursos. Este plano deve estar em consonância com a proposta pedagógica da escola, tendo claro que a gestão de recursos financeiros se caracteriza como atividade meio para o desenvolvimento do processo educativo, que é a atividade fim da escola.

#### **4.2.1 Autonomia do Conselho Escolar**

A idéia de autonomia encontra-se associada ao princípio de liberdade e está presente na prática educativa desde os primórdios da educação. Seu significado epistemológico está ligado à liberdade individual e social. Consoante Gadotti (2003, p. 10):

A palavra autonomia vem do grego e significa a capacidade de autodeterminar-se, de auto-realizar-se, de auto (si mesmo) e “nomos” (lei). Autonomia significa autoconstrução, autogoverno. A escola autônoma seria aquela que autogoverna. Mas não existe uma autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias [...] e determinada historicamente.

A autonomia nas políticas neoliberais encontra-se associada ao processo de descentralização implementado pelas reformas educacionais da década de 1990. O FNDE, ao criar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (com base nas orientações de organizações internacionais), buscou descentralizar



recursos suplementares diretamente para a escola tentando com isto, “garantir” maior autonomia para a escola.

Os dados coletados na pesquisa demonstram que o repasse de recursos direto para a unidade escolar possibilitou a autonomia da escola na aplicação destes, porém, o programa orienta que, para a aplicação dos mesmos, as escolas devem elaborar o Plano de Aplicação destes recursos. Isto acaba provocando um distanciamento da comunidade escolar com a Proposta Pedagógica da Escola. Contudo, acreditamos ser a proposta pedagógica o elemento norteador de todo e qualquer plano de aplicação de recursos. Outro fator que identificamos como limitador desta autonomia é a escassez de recursos repassados para as unidades escolares.

Na realidade, os recursos que eram suplementares acabaram sendo os únicos com os quais a escola pode contar. Isto acaba restringindo o poder de atuação da escola que se vê impedida de desenvolver propostas pedagógicas inovadoras. Nos dizeres de Libâneo (2004), a autonomia é o objetivo que deve nortear a proposta pedagógica da unidade escolar. Assim:

A autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa de gestão escolar [...] é definida como faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre seu próprio destino. A autonomia de uma instituição significa ter poder de decisão sobre seus objetivos e suas formas de organização, manter-se relativamente independente do poder central, administrar livremente recursos financeiros. Assim, as escolas podem traçar seus próprios caminhos, envolvendo professores, funcionários, pais e comunidade próxima que se tornam co-responsáveis pelo êxito da instituição. Dessa forma a organização da escola se transforma em instância educadora, espaço de trabalho coletivo e de aprendizagem. (LIBÂNEO, 2004, p. 144).

A autonomia da escola é uma autonomia relativa e delegada, uma vez que a escola é parte integrante de um sistema escolar e como tal encontra-se sujeita às políticas e a gestão pública do sistema de ensino. Porém, se a escola tiver definido coletivamente sua identidade, com objetivos claros, com uma organização voltada para a participação e o envolvimento dos seus atores, ela vai se fortalecendo internamente e externamente, transformando-se em instância de trabalho coletivo e de aprendizagem da participação. Com isto, ela constrói sua autonomia.

Ao questionar se o Conselho Escolar conta com autonomia na aplicação dos recursos, somente um dos sujeitos pesquisados afirmou que o CE não possui essa autonomia, justificando que o valor já vem pré-estabelecido pelo Programa com o montante destinado aos materiais de consumo e permanentes. Sobre a questão, a fala de

Mário é incisiva:

Na minha opinião, o Conselho não tem autonomia não. O recurso já vem definido lá do MEC e a escola é obrigada a aplicar de acordo com o que está estabelecido. Às vezes a escola está precisando de um bem e o recurso destinado para a aquisição de materiais permanentes não é suficiente. Porém se pudesse juntar com os recursos para a aquisição de material de consumo seria possível atender às necessidades da escola. (Prof. Mário).

Enquanto que Lucas pensa diferente:

Tem autonomia porque o que eles decidem é acatado. Até agora o Conselho sempre tem acatado o que os funcionários e professores apontam como prioridade para ser adquirido com o recurso repassado pela escola. (Gestor Lucas).

Para a conselheira Valci, o Conselho não tem esta autonomia, porque a definição do que comprar, com os recursos do PDDE, parte dos sujeitos da escola (professores e servidores). Contudo, ela ressalta a importância da participação dos pais e alunos nesta definição.

Não, por que não é o conjunto que decide o que vai comprar e sim a equipe da escola. É preciso reunir o conselho discutir com ele o que a escola precisa o que não precisa ser comprado. A escola precisa ouvir os pais e também os alunos, pois, eles melhor que ninguém saberão responder o que a escola precisa. Mas na verdade quem decide o que vai comprar é o grupo interno da escola sem consultar a comunidade escolar. Se houvesse esta consulta o recurso certamente seria melhor aplicado. (Conselheira Valci).

A conselheira Valci aponta que o Conselho só pode ter autonomia se sua atuação se voltar para as funções; deliberativa e consultiva. Ela explicita ainda, a existência no interior da escola, de fatores impeditivos para uma atuação mais abrangente do CE.

Deveria ter, pois o Conselho é a autoridade máxima da escola. O que o Conselho decidir é aquilo e pronto. Só que a direção escolar em muitos casos, não deixa o Conselho atuar como deveria. Pois, para eles, o Conselho muitas vezes atrapalha. Então é melhor manter o Conselho afastado da escola. Sem uma atuação da maneira como deveria atuar. (Conselheira Valci).

De acordo com o depoimento da conselheira Valci, o Conselho ainda não é reconhecido como órgão deliberativo máximo no interior da escola. O poder de decisão ainda está muito centrado na direção escolar. Ela alerta que, em muitos casos, o Conselho representa uma ameaça para quem detêm o poder no espaço escolar e, neste sentido, é melhor mantê-lo funcionando da maneira como vem atuando. Sem que haja

um real envolvimento deste com a escola.

A superação do quadro existente pressupõe o comprometimento e determinação dos sujeitos envolvidos com a escola em transformar as condições existentes, compreendendo o tipo de participação que ocorre no interior da escola e qual a disponibilidade para o desenvolvimento de um trabalho coletivo. Este trabalho exige responsabilidade política com a distribuição do poder e uma ação comprometida com a educação popular (TORRES, 2006).

### **4.3 Gestão democrática: um processo a ser conquistado**

Apesar da garantida na legislação em vigor, a gestão democrática é ainda um processo a ser conquistado. Os mecanismos democráticos desenvolvidos no interior das escolas pesquisadas apontam para o processo eleitoral, principalmente, para o cargo de direção escolar e a existência do CE, com uma atuação voltada muito mais para a finalidade de unidade executora do que a de órgão deliberativo. No caso desta pesquisa, os dados coletados revelaram que, das três escolas investigadas, somente uma comporta em sua estrutura político-pedagógica e administrativa a APM como instância deliberativa.

Os sujeitos entrevistados ressaltaram as mudanças ocorridas na gestão escolar da Rede Municipal de Ensino. Não obstante, demonstram compreender que é preciso ainda consolidar o processo democrático no interior das escolas por meio da participação efetiva de todos os segmentos nos processos de tomada de decisões. Reportando-se ao assunto, Freire elucidou:

A democracia antes de ser uma forma política, é forma de vida, se caracteriza, sobretudo por forte dose de transividade de consciência no comportamento do homem. Transividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns. Em que o homem participe. (FREIRE, 2007, p. 88).

No processo de construção da gestão democrática no interior das escolas os profissionais que atuam há tempos na Rede relatam os avanços ocorridos na gestão escolar, conforme podemos observar no depoimento da gestora Mara:

Da época que eu comecei para os dias atuais existe uma diferença

grande. Quando eu iniciei a maioria dos professores não tinha formação acadêmica, hoje a maioria dos professores tem formação inicial e estão em processo de formação continuada. No início era muito mais difícil não tinham tantos recursos, as escolas não contavam com nenhuma autonomia, tudo era centrado na Secretaria Municipal de Educação. (Gestora Mara).

O depoimento de Mara enfatiza o que já havíamos explicitado em relação à gestão escolar da Rede Municipal de Ensino, que inicialmente, era centralizada na Secretaria de Educação e contava com um quadro escasso de professores com formação mínima necessária para atuarem no magistério.

A gestora Mara busca em seu depoimento, ressaltar os avanços conquistados pelos profissionais da educação e destaca a importância e a necessidade de união da categoria para juntos lutarem pela construção da gestão democrática. Nos dizeres da entrevistada:

Não existia eleição para diretores, os professores não contavam com hora-atividade; houve também os concursos públicos que foram efetivando os profissionais da educação. Todas essas coisas foram conquistas da categoria. A gente sabe que tem muita coisa ainda para melhorar. Mas, estamos no caminho e o processo está aí, cabe a cada um de nós profissionais da educação fazer essa reflexão e buscar a construção da gestão democrática não deixando de lutar. É preciso existir a união, todos juntos por um só objetivo. Sei que é uma questão complicada... Existem questões de compreensão mesmo por parte de alguns profissionais que não conseguem ver o todo. Existe uma visão muito individualista. Porém, se não houver a união e a participação nós não chegaremos a lugar nenhum. (Gestora Mara).

Enquanto que para a gestora Luísa, os avanços conquistados, no sentido de promover o processo de construção da gestão democrática, encontram-se relacionados ao processo de descentralização das escolas municipais, passando a contar com direção escolar própria, coordenação, secretaria escolar, bem como com a gestão dos recursos repassados para a escola. Dessa maneira:

O avanço mais significativo no processo de construção da gestão democrática foi no sentido de as escolas terem direção, coordenação. A escola hoje tem vida própria, eu acredito que houve avanço neste sentido. A escola tem também um recurso o qual pode gerir. A escola não está tão dependente da SMEC. Houve um período em que a escola não tinha praticamente nenhuma autonomia até mesmo em relação à questão de avaliação dos alunos, as provas eram elaboradas pela equipe da SMEC, repassadas às escolas os professores aplicavam e encaminhavam novamente para a SMEC que corrigiam essas avaliações. O professor não tinha autonomia nem para avaliar seus alunos e a escola não tinha autonomia nenhuma quanto à questão administrativa. Hoje o professor tem autonomia para o desenvolvimento de trabalho pedagógico que ele realiza e a escola tem

autonomia administrativa. Quanto a isto melhorou bastante. (Gestora Luísa).

De acordo com a conselheira Ana, a Rede Municipal precisa ainda avançar no processo de construção da gestão democrática, pois, até hoje, todas as ações desenvolvidas na escola têm que passar pelo crivo da SMEC:

A gestão democrática é entre aspas. Pois, tudo que vai ser feito na escola tem que passar pela aprovação da SMEC. (Conselheira Ana).

Para a gestora Carla, as melhorias que aconteceram foram resultantes da luta dos profissionais da educação, mas este é um processo que ainda está em construção e existem avanços e retrocessos:

Houve melhorias, mas com bastante luta dos profissionais da educação; eu creio que as mudanças ocorridas, aconteceram para promover a melhoria do funcionamento da escola. Só que é como eu te disse Cleuza, nós ainda estamos caminhando dois passos para frente e um para trás, porque ainda tem muita coisa para rever. A gestão democrática é um processo em construção. (Gestora Carla).

Ela prossegue em seu depoimento explicitando uma prática retomada pelo órgão central e que consiste na aplicação de avaliações elaboradas pela equipe pedagógica da SMEC para todos os alunos. Este projeto surgiu com base nos resultados da “Prova Brasil”, em que as escolas municipais apresentaram um índice baixo de qualidade. Esta questão foi bastante polemizada entre os professores. Porém, diante das explicações da equipe do órgão central, os docentes acabaram “acatando” a determinação. Eis o teor da narrativa:

A princípio a proposta não foi bem aceita pelos professores. Mas a equipe da SMECD veio aqui e expôs o projeto dizendo que o objetivo não era o de criticar o trabalho desenvolvido na escola. Mas sim, o de colaborar na superação das dificuldades apresentadas pelos alunos. No início era tudo centralizado na secretaria de educação. Que fazia as provas e mandava pronta para que os professores aplicassem. Nós conseguimos descentralizar, ter mais autonomia para elaborar os trabalhos, principalmente a avaliação dos alunos. Agora me parece que o controle está voltando. Este é o entendimento da maioria dos professores. Esta voltando aquela centralização, aquele controle. O mais avaliado nesse sentido eu creio que será o professor. (Gestora Carla).

A retomada da centralização em relação ao aspecto pedagógico também é uma realidade da Rede Estadual de Ensino. A SEDUC, em 2007, estabeleceu parceria com o Instituto Airton Senna e implementou o Programa de Gerenciamento de Aprendizagem (circuito Campeão), visando coordenar e acompanhar o trabalho do professor em sala de

aula, das primeiras séries do ensino fundamental. O programa consiste em capacitar o professor para trabalhar a metodologia proposta pelo programa. Os professores recebem o plano diário com sugestões de atividades a serem desenvolvidas em sala de aula, com tempo estabelecido para a realização, para que sejam trabalhadas determinadas habilidades. No final de cada semestre, os alunos são avaliados por meio de testes de conhecimento. As avaliações são encaminhadas pelo Instituto e analisadas pela equipe que coordena o projeto.

Isso nos leva a refletir, que diferente do Brasil descrito por Paulo Freire, em que os educadores lutavam por seus ideais, num período marcado por sonhos, por esperança, o Brasil de hoje se depara com um educador que não tem mais como “idealizar” a educação, pois ela já está vindo pronta, pré-fabricada, para ser induzida no aprendiz (FREIRE, 1994).

O Secretário Municipal de Educação afirma que a Rede Municipal tem possibilitado o processo de construção da gestão democrática sim, e no seu depoimento ressalta as ações desenvolvidas em sua gestão no sentido de favorecer este processo. É o que se pode apreciar em sua fala:

Sim, nós temos a formação continuada da categoria e neste processo nós temos levado muito em consideração que eles têm autonomia para trabalhar o que julgarem necessário. Nós não temos interferido via secretaria dando ditatorialmente a maneira como eles devem agir, nem como trabalhar. Isto fica a critério da escola. Assim cada escola deve construir seu rumo através da formação continuada, até a participação em sala dos professores. Temos também possibilitado a formação pelo pró-funcionário, possibilitando que os funcionários tenham uma qualificação e uma visão diferenciada de como pode ser gerida uma escola e não só a escola, mas a educação em si. (Secretário Municipal de Educação).

O Secretário Municipal de Educação explicita que no espaço de formação continuada os professores têm autonomia para trabalhar o que julgarem necessário. Será que este não seria o espaço e o momento para estudarem a legislação em vigor e também a função do Conselho Escolar? Isto porque os professores e gestores entrevistados apontaram como dificuldade a falta de tempo para estudar o estatuto do CE e a falta de conhecimento sobre a real função do Conselho Escolar. Não seria o caso de as escolas pesquisadas aproveitarem este espaço para discutir sobre a atuação do Conselho Escolar? E quais as ações necessárias para que estes conselhos possam desenvolver uma ação voltada para a democratização do poder de decisão acerca dos rumos da escola.

Estes são questionamentos que devem ecoar no interior da escola, visando fomentar a reflexão acerca desta questão de que não adianta criar leis que estabeleçam a gestão democrática, se a prática cotidiana das escolas encontra-se marcada pela centralização de poder.

O Secretário de Educação aponta que novos mecanismos democráticos serão adotados pela Rede Municipal de Ensino no processo de eleição para direção escolar. Em suas palavras:

Nós temos também diretrizes que apontam os mecanismos que serão utilizados no processo de eleição para direção escolar dentre eles podemos destacar: a formação/qualificação do professor que irá trabalhar como diretor. Não poderá ser qualquer um, ele [o diretor] terá que ter uma formação específica. Ele irá passar por uma prova. Essa pessoa deverá ter noções básicas do que é gestão democrática e administração pública. Porque como era antigamente, os diretores eram indicados e muitas vezes essas indicações traziam repercussões não muito boas para a categoria. (Secretário Municipal de Educação).

Ele aponta ainda, que no processo de escolha da direção escolar, a Rede Municipal adotará a mesma sistemática utilizada pela Rede Estadual:

Os candidatos deverão passar por um exame de proficiência. Após esse exame os candidatos aprovados deverão apresentar suas propostas de trabalho que não é só deles, uma vez que essas propostas devem atender às expectativas da comunidade. A comunidade escolar é que vai aprovar ou não essa proposta através do processo eleitoral. A rede municipal de ensino já vem realizando eleições para a escolha de diretores e coordenadores. O critério para que a escola tenha direção própria está relacionado ao número de alunos, pelo tamanho da escola. Assim, temos algumas escolas que só contam com coordenação pedagógica e estão ligadas diretamente ao gabinete do Secretário Municipal de Educação. As escolas que atendem a educação infantil também contam com conselhos. (Secretário Municipal de Educação).

A realização de provas de proficiência para os candidatos à direção escolar pode tornar-se uma forma de eliminar os “candidatos indesejáveis” pelo sistema. A realização da prova de conhecimento assemelha este processo de seleção mais como forma de concurso do que eleição democrática. É importante saber se a capacitação se dará após a inscrição dos candidatos à direção escolar ou somente depois da prova de conhecimento. Em relação a essa sistemática de seleção Mendonça (2000) alerta:

[...] As críticas a esse mecanismo ressaltam o privilegiamento da competência técnica em detrimento da avaliação da liderança política, inclusive por que o professor já teria sua competência profissional aferida no momento em que ingressou na carreira por meio de um concurso público. Há registros, ainda, de que o processo de seleção não tem impedido situações de interferência política na indicação dos

diretores escolares. (MENDONÇA, 2000 p. 411).

Ao questionarmos se as transformações processadas na Rede Municipal de Ensino estão relacionadas à democratização das relações de poder ou voltam-se meramente para a melhora na eficácia e eficiência da gestão escolar, o Secretário Municipal de Educação explicita que:

A intenção é que estejam voltadas para a democratização das relações de poder. Que isto venha para democratizar e que a população tenha maior acesso na administração e até no gerenciamento da escola. Mas, como tudo é uma construção, por enquanto não temos percebido avanços no sentido da democratização. (Secretário Municipal de Educação).

Historicamente, a gestão democrática tem sido a bandeira de luta de educadores comprometidos com a ampliação de espaços para a discussão e definição de políticas públicas voltadas para a consolidação da cidadania. A gestão democrática proposta pelos grupos sociais volta-se para a participação política nos processos decisórios, a aquisição da consciência crítica da realidade social. No entanto, este desejo não nasce do nada. A escola precisa criar espaços que oportunizem a participação das pessoas nos processos decisórios, possibilitando o exercício da cidadania.

Para a gestora Mara, o processo de democratização exige muita reflexão e estudo. A busca por essa capacitação, segundo o seu depoimento, deverá ser de todos os profissionais da educação que precisam cobrar do órgão central que oportunize essa formação. Nesse entendimento:

Acho que tem um pouco de cada coisa; é um processo de associação de cada elemento, ou seja, está associada à política de reforma da educação, à democratização de poder e também, volta-se para a eficiência e eficácia da gestão escolar. É uma associação desses elementos. Uma das questões que eu acho necessária é a continuidade dos estudos para que a gente possa entender melhor este processo. Pois, a gestão democrática é um processo que exige bastante reflexão. Não é só a questão de ter um conhecimento prático. Este processo exige um conhecimento teórico bem fundamentado para que cada um possa fazer as coisas da melhor forma possível. (Gestora Mara).

O depoimento da gestora Mara explicita que para que ocorram avanços, no processo de construção da gestão democrática, é preciso que haja o comprometimento de todos neste processo. Ela reafirma a necessidade de que o órgão central ofereça cursos de capacitação tanto para os conselheiros quanto para a direção e coordenação escolar, garantindo mecanismo necessário para a atuação do CE, como organismo auxiliar na gestão escolar. O seu depoimento explicita, ainda, a idéia de que não se pode



esperar muito dos conselhos, justamente em razão de não terem tido uma capacitação voltada para o conhecimento da sua função junto à unidade escolar. Contudo, no seu depoimento, ela acaba transferindo a responsabilidade pela não capacitação a cada um dos sujeitos envolvidos que não exigem isto do órgão central.

As pessoas que estão à frente destes conselhos que elas tenham consciência de sua função e possam melhorar a cada dia. A capacitação dos conselheiros é uma questão de necessidade mesmo, uma vez que você não pode cobrar muito sabendo que as pessoas que estão à frente desses conselhos não tiveram nenhuma formação. Eu acho que não só o Conselho, mas a coordenação, direção, enfim todos que estiverem à frente da educação, cada um precisa saber qual o seu papel dentro da função que exerce. Essa capacitação é de nossa responsabilidade; é preciso cobrar da Secretaria a sua oferta e a busca de pessoas para oferecer este curso. Mas acho que é uma falha nossa em não cobrar. (Gestora Mara).

De acordo com a gestora Carla, as transformações ocorridas provocaram melhorias no Sistema Municipal de Ensino e foram resultantes da luta dos profissionais da educação. Ela alerta, entretanto, para a necessidade de avançar no processo de construção da gestão democrática.

Houve melhorias, as quais são resultantes da luta dos profissionais da educação. Eu creio que é para a melhoria do funcionamento da escola, só que nós ainda estamos caminhando dois passos à frente e um para trás, porque ainda tem muita coisa para rever; é um processo em construção. (Gestora Carla).

O Depoimento do Professor José aponta que as mudanças na Rede Municipal de Ensino ocorreram para atender as políticas educacionais e voltam-se mais para a melhoria na eficiência e eficácia da gestão escolar. Em seu ponto de vista:

Melhoria na eficiência e eficaz da gestão escolar. Essas transformações vieram atender as políticas educacionais. (Prof. José).

O depoimento do Conselheiro Rogério explicita que a Rede Municipal de Ensino está no caminho da construção da gestão democrática. Contudo, destaca que as mudanças ocorridas são resultantes das transformações nas políticas educacionais. Para ele:

É a abertura para a gestão democrática e a gente está encaminhando para isto. A gente quer que aconteça isto aqui na escola também. Queremos que a gestão democrática vigore não só na melhoria daquela gestão antiga em que tudo ficava centralizado na direção. Aqui a gente está caminhando para a gestão democrática com o envolvimento de pais, funcionários e alunos, todo mundo participando das decisões, colocando também sua opinião e sugestões para a

melhoria da escola. Essas mudanças são resultantes das transformações ocorridas nas políticas educacionais. (Conselheiro Rogério).

A gestão democrática exige uma gestão colegiada em que as decisões surgem de discussões coletivas, que devem envolver todos os segmentos da escola embasados no sentido político e pedagógico dessas práticas, pois, a democratização da gestão escolar implica superar os processos centralizadores de decisão.

Nessa perspectiva, a escola precisa criar espaços de deliberação e discussão coletiva que possibilite a construção do Projeto Pedagógico, formando ambientes que favoreçam a participação efetiva de todos os conselheiros, tanto nas questões administrativas quanto pedagógicas. O campo de atuação dos Conselhos Escolares não pode e nem deve reduzir-se, às questões pontuais e operacionais como assinatura de cheques, prestação de contas e apresentação de balancetes.

Pelo depoimento do Delegado do SINTEP, a lei de gestão democrática da Rede Municipal de Ensino é fruto de um trabalho do sindicato. Embora os sujeitos entrevistados tenham afirmado que não tiveram acesso à minuta desta lei e desconhecerem sua aprovação, o Delegado Regional do SINTEP declarou que houve a discussão da mesma com representantes de cada escola e afirma:

Se existem as leis, elas devem ser cumpridas. Mas se os profissionais da educação ficarem lá na escola sentados fazendo o papel somente lá dentro da escola, esperando que as coisas aconteçam, podem ter certeza que nada irá acontecer. É preciso pegar as leis, ler interpretar e lutar para que sejam cumpridas. A lei é um valor, mas também um processo de formação continuada. [...] e quem tem que fazer esta busca somos nós profissionais da educação; ultimamente muitos profissionais da educação têm ficado de braços cruzados esperando que as coisas caiam do céu e não vão cair. Nós é que temos que exercitar a democracia, cobrando, buscando e fazendo acontecer. Não adianta ficar de braços cruzados esperando que vá chegar um governante que irá instituir a gestão democrática. Isto nunca existiu e nunca vai existir; os avanços ocorridos foram fruto da luta da categoria. Todos os avanços que conseguimos foram resultantes da luta da categoria. Nunca teve um prefeito ou governo que chamou a categoria para construir. (Delegado Regional do SINTEP).

Neste sentido, questiono: esta lei será de fato cumprida, ou se configura em um valor a ser alcançado sem se tornar um processo a ser construído? Se ela não surgiu da necessidade da comunidade escolar de normatizar e regulamentar a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino até que ponto ela será assumida como processo? Recentemente, a Secretaria Municipal de Educação e as escolas municipais descentralizadas reestruturaram seus regimentos escolares e, nos organogramas percebe-

se a inexistência do Conselho Escolar como órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador. A organização administrativa das escolas municipais está sob a responsabilidade do diretor que tem a incumbência de prestar assistência técnica e pedagógica a toda unidade escolar. Somente uma das escolas pesquisadas, ao reelaborar o regimento escolar, estabeleceu em sua estrutura organizacional, a presença de órgãos colegiados.

O regimento de uma das escolas pesquisadas estabelece que a função do diretor é a de: “supervisionar, controlar, fazer expedir e assinar toda documentação escolar”. A análise documental e as entrevistas realizadas demonstram a inexistência, por parte do órgão central e das próprias escolas, em promover a participação da comunidade na gestão escolar.

Nas metas estabelecidas como prioritárias encontra-se a “adequada articulação entre União/Estado e Município, para uma gestão mais eficiente do sistema, assim como a ampliação de parcerias com a comunidade local”. Neste sentido, resta saber, “adequada” a quem e para quem? E que tipo de parcerias, se quer com a comunidade local? Seria parceria para arrecadar recursos para a escola ou para a construção de uma proposta pedagógica capaz de formar cidadãos conscientes/críticos/participativos, sujeito histórico e agente da transformação de si mesmo e do contexto no qual está inserido? Segundo a interpretação de Gadotti (2006, p. 92), “[...] para ser pública a escola precisa ser democratizada, possibilitando a participação da comunidade interna e externa, em todos os seus níveis de decisão e ação político-pedagógicas”.

Tornar a escola democrática vai além da mera integração da comunidade na escola. É preciso que haja o envolvimento, o comprometimento, o sentimento de pertencimento ao grupo. A participação e atuação se constituem num contínuo processo de busca e aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos e uma ação comprometida com a realidade existente. Quanto a isso, Veiga assevera:

A gestão democrática implica principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora. (1995, p. 18).

A escola comprometida com o desenvolvimento crítico do educando, deve facilitar o inter-relacionamento dos sujeitos envolvidos no processo educativo (pais, alunos, professores, e funcionários), para que possam se situar no contexto vivenciado

por ela, buscando coletivamente a superação das dificuldades enfrentadas, aproveitando a experiência de vida de cada um no processo de reflexão/ação/reflexão. Nesse rumo, “Para mudar, não basta que a análise dos governos e as soluções apontadas estejam corretas. É preciso que elas sejam legitimadas pela discussão coletiva. Quem opera a mudança é o coletivo” (GADOTTI, 2003, p. 92).

A escola além de abrir seus portões para a comunidade precisa levar em conta as expectativas e necessidades dos seus alunos e da comunidade onde se encontra inserida; dos professores, funcionários, por meio do diálogo; da reivindicação e da construção coletiva e crítica do Projeto Político Pedagógico, em um processo de coresponsabilidade de todos com a gestão da escola.

Concordamos com Mendonça (2000), quando afirma que a implantação da gestão democrática e da autonomia escolar não poderá ocorrer mediante mecanismos democratizadores isolados, mas sim, pela interação orgânica desses mecanismos por meio de uma política pública de educação que envolva, inclusive, a reorganização da estrutura dos níveis centrais dos sistemas de ensino para que essas políticas possam ser conduzidas com consequência.

Depois de todas essas reflexões acerca do Conselho Escolar como Unidade Executora, em que procurei examinar os dados coletados empiricamente iluminados por fundamentos teóricos, é de todo significativo trazer minhas impressões circunscritas aos resultados da pesquisa. É o que se pode apreciar nas considerações finais adiante.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

condicionantes que facilitam ou dificultam o processo de construção da gestão democrática

O histórico educacional de Juara-MT é recente e encontra-se fortemente marcado pela presença de uma gestão centralizadora e hierárquica, sem uma política pública de educação pensada a longo prazo com e para a comunidade escolar. As transformações ocorridas na gestão escolar aconteceram em sintonia com as reformas educacionais propostas pela política neoliberal e acabaram criando nos sujeitos envolvidos com a educação municipal, a ilusão de que a gestão escolar é democrática. Isto em razão da criação, em 1997, de UExs denominadas Conselho Escolar, e também, com a realização de eleições para o cargo de diretor a partir de 2002. Sendo que a lei que regulamenta a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino, só foi criada e sancionada em 2007 e, de acordo com depoimentos coletados, a elaboração e aprovação dessa lei ocorreu sem que houvesse a participação ampla dos profissionais da Rede Municipal de Juara.

As motivações que me instigaram a realizar este estudo se pautaram na busca de resposta para a questão: É possível ao Conselho Escolar, criado sob a lógica de Unidade Executora constituir-se em espaço democrático capaz de favorecer a distribuição de poder no interior da escola e promover a participação política e social dos seus conselheiros?

A análise e reflexão acerca dos dados coletados demonstram que os Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Juara, no decurso de um decênio (1997 a 2007) de existência, ainda não foram apropriados, no interior da escola, como mecanismo da gestão democrática. Sua criação se deu a partir da política de descentralização de recursos suplementares diretamente para as escolas, como forma de estimular o ensino fundamental e fortalecer a autonomia de gestão escolar. Esse estímulo e fortalecimento se voltavam para a integração entre comunidade – escola – poder público, com o empenho da comunidade local na superação dos problemas vivenciados pela escola, por meio de uma gestão baseada na minimização de gastos por parte do Estado. A política de criação destes conselhos não tinha a intencionalidade de promover a gestão democrática mais sim, a de envolver a comunidade escolar e externa no processo de captação de recursos externos e gerenciar os recursos repassados pelo

FNDE. O que se percebe, é que, com essa política, a escola pode ter alcançado certo tipo de autonomia, descentralização e participação. Porém, em relação à gestão democrática não houve avanços significativos.

No final da década de 1970 e nos anos 1980, ocorreu no país a mobilização dos movimentos sociais pela redemocratização do país e de reorganização da sociedade civil com a criação e ampliação de espaços de participação, visando o resgate do caráter público na administração pública. Neste contexto, os Conselhos Escolares passaram a constituir-se em instâncias mobilizadoras, por representar a pluralidade de idéias e de vozes dos diferentes atores no processo de tomada de decisões. Ou seja, um órgão mobilizador com função deliberativa e consultiva capaz de agregar os diferentes segmentos na proposição, elaboração e execução de propostas pedagógicas que atendessem aos interesses da camada popular.

Na década de 1990, o Governo Federal, entretanto, com base nas orientações de organismos internacionais, padronizou o funcionamento dos órgãos deliberativos atribuindo aos CEs a função executora e a condição de entidade jurídica para receberem e gerenciar os recursos públicos repassados, bem como captá-los de outras fontes. Essa nova atribuição conferida ao CE acabou limitando sua ação para aspectos técnico-procedimentais inibindo mudanças estruturais na cultura escolar. Na Rede Municipal de Ensino de Juara os CEs nasceram sob a lógica de Unidades Executoras e, ao longo de dez anos de existência, eles não têm se constituído em instâncias mobilizadoras para o processo de construção da gestão democrática.

A democracia deve ser compreendida como um processo social, que deve permear todas as instituições sociais que, em muitos casos, só são democráticas juridicamente, porque na prática as ações não materializam os princípios democráticos expressos na lei. À vista disso, a compreensão da gestão democrática no interior da escola requer a análise crítica dos condicionantes estruturais existentes fora dela e, que, diretamente acabam refletindo as reais possibilidades de participação social e política da comunidade.

O contexto social político de apatia à participação nos Conselhos Escolares, precisa ser compreendido a partir de um olhar crítico e reflexivo acerca da permeabilidade à participação existente nas escolas, bem como em outras esferas sociais. Ou seja, é preciso compreender a situação atual, a partir do contexto histórico, marcado pela burocratização, pela centralização de poder em que os princípios democráticos estão presentes na forma da lei, mas não se constitui em uma ação

vivenciada no interior das escolas e em outras instâncias públicas. A prática da gestão democrática dependerá da mobilização da sociedade local, que até o momento tem apenas ensaiado os primeiros passos nessa direção.

Os fatores que dificultam a participação política nesta realidade podem ser compreendidos a partir do histórico de Juara. Um município que nasceu em plena ditadura militar, vindo de um projeto de iniciativa privada de colonização, marcado por uma clara divisão de classes, com a disputa político-partidária entre dois grupos distintos, bem como a inexistência de políticas educacionais planejadas a longo prazo. As famílias que para cá vieram traziam consigo a esperança de melhorar suas condições de vida, pois a região era compreendida como um novo eldorado, um lugar de ganhar dinheiro fácil. A realidade vivenciada, porém, era bastante adversa. Os pequenos proprietários foram vendendo suas terras e foram se formando as grandes fazendas com uma economia baseada basicamente na pecuária e na extração da madeira. Atualmente, o município enfrenta a problemática do desemprego.

Em relação ao aspecto político, apesar do histórico de Juara ser bastante recente, ele encontra-se marcado pelos problemas enraizados na cultura da política nacional. Tais problemas dificultam o processo de construção da gestão democrática. Essas questões podem ser consideradas condicionantes estruturais que afetam a democracia não só no interior da escola, mas principalmente fora dela. A análise destes fatores permite compreender o tardio processo de construção da democracia nesta realidade

Em um cenário mais amplo temos como condicionante a política educacional promovida no governo Fernando Henrique, que não era uma política indutora da gestão democrática, pois não promovia a participação política e social da comunidade escolar nos rumos da escola. A criação das UEx se pautou nos princípios mercadológicos, visando minimizar o papel do Estado com as políticas sociais. O foco central dos programas de gestão escolar implementados pelo governo passa a ser a qualidade total, passando a exigir a integração da sociedade, não para uma participação política e social nos rumos da escola, mas sim, para o gerenciamento dos recursos descentralizados.

Em 2003, no primeiro governo Lula, a expressão gestão democrática foi retomada e passou a incorporar diretrizes da política nacional de educação do Ministério da Educação, que passou a compor um conjunto de programas dirigidos aos sistemas estaduais e municipais de ensino. Dentre esses programas destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, criado para atuar em regime de

colaboração com os respectivos sistemas de ensino, no intuito de fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica (BRASIL. MEC, 2005).

Apesar de o Governo Federal, a partir de 2003, ter instituído vários programas voltados para induzir a gestão democrática e promover a articulação dos sistemas de ensino, a concretização destes programas exige colaboração entre os diferentes entes federativos. Ao que parece, essa relação tem se mostrado um tanto quanto complexa. Para que a política educacional seja conduzida com consequência é necessário o comprometimento dos entes federativos em exercer o regime de colaboração.

A partir dos depoimentos dos sujeitos pesquisados, ficou evidenciado que não ocorreu por parte do Sistema Municipal de Ensino de Juara a adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, uma vez que, todos os sujeitos entrevistados apontaram como necessária e fundamental a promoção de capacitação para os conselheiros.

Os resultados deste estudo apontam algumas evidências, dentre as quais, atendo-me às mais relevantes.

A compreensão dos sujeitos da pesquisa, sobre a criação dos Conselhos Escolares, evidencia que este órgão nasceu em atendimento à Resolução n.º 3/1997, que constituía no interior das escolas uma entidade de direito privado; representativa da comunidade escolar; responsável pelo recebimento e execução dos recursos repassados por meio do FNDE, bem como de recursos arrecadados em outras fontes (junto a empresas privadas e doações dos sócios). Em outras palavras, a criação do CE nas escolas pesquisadas não decorreu da necessidade da comunidade escolar de se organizar para o exercício democrático, vez que o histórico da Rede Municipal de Ensino de Juara estava marcado por uma administração centralizadora e hierárquica e pela inexistência de órgãos colegiados. A criação e o funcionamento das Unidades Executoras denominadas Conselhos Escolares não se constituíram em uma conquista da comunidade escolar. Mas sim, para que as escolas estivessem aptas a receber os recursos provenientes do PDDE.

A criação e funcionamento do CE nos moldes implementados pela Rede Municipal de Juara demonstra não ter provocado mudanças estruturais na organização das escolas. Apesar de ter possibilitado a participação de todos os segmentos na composição dos Conselhos, esta composição tem sido limitada em muitos casos, somente ao grupo da escola.



A existência de legislações referentes à gestão democrática representa um valor a ser conquistado e não a garantia de sua efetivação. A democratização da gestão escolar requer a ruptura com os modelos de gestão escolar centralizados e a cultura da não participação da comunidade externa nos rumos da escola.

As potencialidades dos CE não têm sido exploradas como canal capaz de viabilizar o aprendizado de formas de participação política voltadas para os princípios e valores da democracia social. As dimensões deliberativas e consultivas, configuradas como elementos essenciais no processo de construção da gestão democrática e da autonomia escolar, não estão sendo valorizadas.

A ênfase maior dada às ações dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Juara volta-se para a “fiscalização”, ou melhor dizendo, para a aprovação do que é deliberado pelos agentes da escola, em relação à aplicação dos recursos descentralizados. A atuação destes conselhos limita-se às atividades técnico-procedimentais, sem levar em conta a dimensão pedagógica e deliberativa do Conselho. Essa atuação acaba não provocando mudanças estruturais na cultura escolar, em relação aos processos de deliberação coletiva.

A ação e atuação dos CE nas escolas municipais de Juara não se encontram embasadas na co-responsabilidade com as ações pedagógicas e administrativas que envolvem a escola. Sua atuação tem se limitado à ações procedimentais acerca do emprego dos recursos provenientes dos PDDE. Com isto, a atuação destes conselhos não produz mudanças significativas na organização escolar e nem no processo de tomada de decisões acerca dos rumos da escola. A prática administrativa no interior da escola continua ainda impregnada pelo caráter patrimonialista.

Nessa perspectiva, a criação/implantação dos conselhos escolares não tem contribuído para a redução do individualismo e das ações fragmentadas desenvolvidas no interior das escolas. Existe ainda a falta de articulação dos diferentes segmentos que compõem o Conselho Escolar nas tomadas de decisões acerca das ações desenvolvidas no interior da escola.

O Conselho Escolar precisa deliberar sobre as diretrizes gerais da proposta pedagógica da escola, tendo como parâmetro a legislação em vigor, promovendo as adequações necessárias de maneira que possa atender às necessidades sociais locais e dos diferentes segmentos da comunidade escolar, promovendo continuamente a avaliação e inovação da proposta pedagógica da escola de maneira que possa atender as especificidades da comunidade onde se encontra inserida.

As transformações na organização da escola, voltadas para uma gestão participativa em que todos de fato possam deliberar a favor de mudanças que atendam as necessidades coletivas, exige que o poder decisório do CE seja explorado de maneira ampla. Para isto, é preciso que haja uma leitura crítica da realidade e que os sujeitos que compõem a escola desejem e trabalhem coletivamente por esta transformação. Caso contrário, o papel do Conselho será o de reiterar a prática existente.

Em relação à questão financeira, o único recurso que as escolas pesquisadas recebem é o proveniente do PDDE. Estes recursos são apontados pelos sujeitos entrevistados como insuficientes para atender às necessidades da escola. Para superar as dificuldades orçamentárias, as escolas recorrem à administração municipal por meio de memorandos e, também promovem festas, ações entre amigos e torneios. Os recursos que eram suplementares acabam sendo os únicos repassados para as escolas.

A composição dos conselhos tem se configurado, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, em uma dificuldade para as escolas, uma vez que existe certa resistência tanto por parte dos pais quanto por parte dos professores e servidores de participarem destes conselhos. É importante refletir sobre esta questão analisando os condicionantes que têm dificultado esta participação, vez que da maneira como foram criados e estão sendo conduzidos, os conselhos tornam-se inoperantes acerca das transformações na cultura escolar existente, não sendo capazes de inibir ações fragmentadas e centralização de poder.

Embora os professores e servidores tenham alegado que as mudanças processadas na Rede Municipal de Ensino, acerca da gestão escolar se deram mediante a formação dos profissionais da educação e sua organização sindical, conforme o Gráfico 1, a análise das políticas públicas municipais, na área educacional em Juara, demonstra que as ações desenvolvidas ocorreram conectadas às reformas educacionais propostas pelos Governos Federal e Estadual. Essas mudanças se voltam mais para legitimar a política educacional de cunho neoliberal, uma vez que a dinâmica de funcionamento dos CE das escolas pesquisadas não tem favorecido a participação política nos processos de tomadas de decisão. O poder de decisão continua centralizado na direção escolar.

A ação do CE não tem possibilitado a exploração do seu aspecto pedagógico voltado para a construção de uma consciência crítica acerca das contradições existentes. A criação/implementação do Conselho Escolar como Unidade Executora constitui-se em um obstáculo, para sua transformação em espaços democráticos, capaz de viabilizar a participação política e social, uma vez que a ação técnico-procedimental não exige dos

conselheiros a análise crítica da realidade, a mobilização, o envolvimento com as questões pedagógicas e administrativas. Sua atuação se volta para os estreitos limites de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE. O CE acaba tornando-se um arranjo criado para a manutenção do *status quo* existente.

No interior da escola, ainda existe certa resistência, em trazer a comunidade externa para discutir os problemas da escola e conjuntamente buscar soluções. Das escolas pesquisadas apenas uma conta com a APM – Associações de Pais e Mestres e é este órgão que tem deliberado acerca dos aspectos pedagógico e financeiro da escola, gerenciando os recursos arrecadados com as promoções feitas pela escola.

Quando afirmamos a necessidade de trazer a comunidade externa para a escola, não estamos sinalizando que a comunidade deva assumir as responsabilidades que são do Estado, mas a necessidade de instaurar, no interior de cada escola, a democratização do poder de decisão. Para isto, é necessária a implementação dos CEs como instâncias deliberativas capazes de viabilizar as mudanças necessárias para a consolidação de uma escola que de fato, atenda as necessidades e expectativas dos seus usuários. É preciso refletir ainda, sobre a composição dos conselhos escolares, a sua dinâmica de funcionamento, percebendo os desafios, os limites e possibilidades que eles representam no processo de construção da gestão democrática e da autonomia escolar.

A falta de tradição da participação democrática é uma questão que precisa ser superada, pois acaba inibindo a participação efetiva da população na formulação de um projeto educacional que, de fato, atenda as necessidades da classe popular. Porém, para que ela ocorra, a escola precisa desenvolver estratégias que permitam a participação coletiva. A escola não pode simplesmente ser abandonada a sua própria sorte.

Neste sentido, uma escola para ser democrática precisa ampliar os espaços de deliberação coletiva, abrir os seus portões para a comunidade externa, dar direito a voz e a voto aos diversos segmentos que a compõem. Isto exige a vontade coletiva de transformar as práticas patrimonialistas desenvolvidas no interior da escola. Caso contrário, a gestão democrática continuará sendo um valor a ser alcançado, algo desejado que precise acontecer, mas que sempre dependerá de outras pessoas e não um processo a ser construído coletivamente na prática cotidiana.

Para isto, a escola precisa tornar-se democrática em suas ações, trazendo a comunidade para analisar, discutir e participar dos processos de tomadas de decisão, possibilitando que cada um se torne sujeito deste processo, por meio de análise crítica da realidade, percebendo os antagônicos existentes e compreendendo o significado de

sua participação no processo de superação das dificuldades apresentadas. Ou seja, a gestão da participação exige a co-responsabilidade nas ações a serem desenvolvidas, o exercício do poder de decisão, mobilizando-a, o engajamento na formulação e implementação de ações pensadas coletivamente. Acima de tudo exige a paixão, o desejo e a utopia que move a busca pela mudança da realidade colocada.

A democracia, como afirma Paro (2004), não é algo que se concede. É um processo que se realiza e se constrói a partir de mecanismos voltados para a democratização. Um dos primeiros passos nesta direção é a busca pelo conhecimento crítico da realidade existente e a busca de meios para a superação dos problemas vivenciados. Esta busca, segundo Gadotti (1993), se dá mediante a participação no processo de tomada de decisão, refletindo a realidade da escola e garantindo a qualidade do ensino com a formação de sujeitos políticos comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Peroni, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. In: **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, 2007.

BARROSO, João. Gestão Local da Educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura, Syria Carapeto (Orgs.). **Política e Gestão da Educação: dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 11-32.

BASTOS, João Batista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A; SEPE, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo – Tradução de Marco Aurélio Nogueira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Economia das trocas simbólicas**. Introdução, organização e seleção de Sergio Miceli. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dinheiro na Escola: procedimentos operacionais**. Brasília: 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FNDE. **Resolução/CD/FNDE**, n. 3, de 4 de abril de 1997. Brasília: 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Revista da Escola**. Brasília: MEC/Coordenadoria de Comunicação Social. 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FNDE **Resolução/CD/FNDE**, n. 9, de 20 de março de 2001, Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. BORDIGNON, Genuíno (Elab.). Brasília: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa de apoio aos Secretários Municipais de Educação Caderno de Atualização**. RODRIGUES, Maristela Marques (Org.). Brasília: MEC/BIRD, 1998.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: Dalila Andrade Oliveira (Org.). **Gestão democrática da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 15-44.

CECCON, Claudius. **A vida na escola e a escola da vida**. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

CORRÊA, Rose Cléia da Silva. **Conselho deliberativo da comunidade escolar: esperanças, conquistas e ilusões**. 2002, 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**. Florianópolis: UFSC, Cidade Futura, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Naura S. Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 22. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. Gestão democrática na escola pública: uma leitura sobre seus condicionantes subjetivos. In: BASTOS, João (Org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A;SEPE, 2002.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNTE, 1996.

\_\_\_\_\_. **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GALVÃO, Roberto Carlos Simões. **Bolsa família, educação e cidadania**. Revista Eletrônica de Educação. Ano II, n. 3, ago./dez. 2008. Disponível em: [http://web.unifil.br/docs/revista\\_eletronica/educacao3/Artigo2.pdf](http://web.unifil.br/docs/revista_eletronica/educacao3/Artigo2.pdf). Acesso em: 6 nov. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnica de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselho gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Delarim Martins. **Gestão democrática escolar em Cuiabá: estudo de caso**.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília: 2006, 220 f.

\_\_\_\_\_. Da administração à gestão: seis por meia dúzia? In: TORRES et al. **Educação fronteiras políticas**. Cuiabá: EdUFMT, 2006.

KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis: o pensamento de Marx no século XXI**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LIBÂNIO, José Carlos et al. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Organização e gestão da escola: teoria e prática. **Revista ampliada**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LINHARES, C.; SILVA, W. C. S. Política de formação de professores: limites e possibilidades colocados pela LDB para as séries iniciais do Ensino Fundamental. In: SOUZA, Donald Bello de, FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

LÜCK, Heloisa (Coord.). Gestão escolar e formação de gestores. **Revista em Aberto**. Brasília: INEP, v. 17, n. 72, jun. 2000, p. 1-195.

\_\_\_\_\_. Gestão educacional: estratégia para ação global. In: FINGER, A. et al. **Educação: caminhos e perspectivas**. Curitiba: Champagnat, 1996.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

\_\_\_\_\_. Abordagens de pesquisa: a pesquisa etnográfica e o estudo de caso. In: \_\_\_\_\_; ANDRÉ, Marli E. D. (Org.). **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1989, p. 11-24.

MAMEDES, Cleusa Bernadete Larranhagas. **Democracia na escola pública e participação de professores**. Cáceres-MT: Editora da Unemat, 2006.

MARKUS, Maria Elsa. **Conselho de pais e mães: o desafio participativo em uma proposta de democratização da escola pública**. 1997, 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

MARX, Karl. **A contribuição à crítica da Economia Política**. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. Revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Caderno de Pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas**, n. 115, p. 207-232, mar. 2002.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. **Gestão Escolar: democracia e qualidade**. Cuiabá: 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Conselho deliberativo da comunidade escolar**. Cuiabá: 1997.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, R. Vieira Editora, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque et al. **Progestão: como gerenciar os recursos financeiros?** Módulo VI. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

NAJJAR, Jorge. O sindicalismo dos profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE/RJ) e disputa pelo conceito de qualidade da escola. In: TORRES et al. **Educação fronteiras políticas**. Cuiabá: EdUFMT, 2006.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de; GONDRA, José Gonçalves. Centralização, omissões e dubiedades na organização da Educação Nacional. In: ALVES, Nilda et al. (Orgs.). **Múltiplas leituras da nova LDB: Lei e diretrizes da Educação nacional (Lei n. 9.394/96)**. Rio de Janeiro: Dunya, 1996.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, V. B. (Org.). **Informática em Psicopedagogia**. São Paulo: 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2004.

\_\_\_\_\_. **Administração Escolar: introdução crítica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PENIN, Sonia T. Souza; VIEIRA, Sofia Lerche. Refletindo sobre a função Social da Escola. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **Gestão da Escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PERONI, Vera Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

RIBEIRO, Magno Alves (Coord.). **Manual para elaboração e apresentação de monografias: com noções introdutórias de metodologia**. Tangará da Serra-MT: Editora da UNEMAT, 2005.

SADER, Emir (Org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução de Eliana Aguiar. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.



SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento.** Campinas: Autores Associados, 1995.

SPÓSITO, Marília Ponte. Educação, gestão democrática e participação popular. In: **Gestão democrática.** BASTOS, João (Org.). 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A;SEPE, 2002.

TORRES Artemis A. M.; GARSKE, Lindalva M. N. Diretores de Escola: o desacerto com a democracia. **Revista em Aberto.** Brasília: INEP, v. 17, p. 60-70, jun. 2000.

TORRES, Artemis. **Na escola que temos... como vai a Gestão?** Texto apresentado no Seminário Qualidade da Educação: desafio de todos, promovido pela Secretária de Estado de Educação, em Cuiabá (MT): jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Conselhos escolares: balizas da democracia na escola pública. In: \_\_\_\_\_; SEMERARO, Giovani; PASSOS, Luiz Augusto (Orgs.). **Educação, fronteira política.** Cuiabá: EdUFMT, 2006.

\_\_\_\_\_ et al. **Democracia na educação: leituras de discursos e práticas sociais.** Cuiabá, MT: GPMSE/UFMT, 2007. Projeto de pesquisa. Mimeo.

\_\_\_\_\_ (Coord.). **Democracia na Educação: leituras de discursos e práticas sociais.** Cuiabá, MT: GPMSE/UFMT, 2007. Projeto de pesquisa. Mimeo.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa na educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível.** 16. ed. Campinas: Papirus, 1995.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada com os sujeitos da Escola****1. IDENTIFICAÇÃO DA ESCOLA**

NOME DA ESCOLA: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO: \_\_\_\_\_

**TIPO DE ÓRGÃOS DELIBERATIVOS QUE A ESCOLA POSSUI:** Conselho Escolar  Associação de Pais e Mestres  Caixa Escolar  Grêmio Estudantil Outro. Qual? \_\_\_\_\_**2. IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO PESQUISADO:**

IDADE:

SEXO:

OCUPAÇÃO:

FORMA DE INGRESSO NA FUNÇÃO:

ESCOLARIDADE:

**3. TEMPO DE ATUAÇÃO NA ESCOLA E NO CONSELHO ESCOLAR:** DIRETOR FUNCIONÁRIO PAI/MÃE PROFESSOR

Tempo de atuação na escola:

Tempo na função:

Tempo na Rede:

Tempo de atuação junto ao Conselho Escolar:

**4. QUESTÕES RELACIONADAS AO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR.**

1) Quando foi criado o Conselho Escolar nesta escola?

2) Você sabe o que motivou a criação do Conselho Escolar? Houve incentivo por parte da Secretaria Municipal de Educação ou de outras esferas do poder público? De que maneira?

3) Você tem conhecimento de como foi o processo de implantação do Conselho Escolar?

4) Você conhece o Estatuto que rege o Conselho Escolar?

## **5. QUESTÕES RELACIONADAS À CONSTITUIÇÃO E À DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR:**

- 1) Quais os segmentos que compõem o Conselho?
- 2) Como é realizada a escolha dos conselheiros?
- 3) Quando acontecem as reuniões? Quem as conduz?
- 4) De que forma os conselheiros são informados sobre a data das reuniões?
- 5) Os representantes dos segmentos do Conselho Escolar repassam suas deliberações à comunidade escolar? Quais os mecanismos utilizados para isto?
- 6) Como se dá a relação do Conselho com a comunidade externa (sindicatos, associações de moradores e outros)?
- 7) Quais os assuntos abordados nestas reuniões? (verificar se são questões relacionadas aos aspectos: pedagógico, administrativo ou financeiro).
- 8) A criação e atuação do Conselho Escolar provocaram alguma alteração na organização e funcionamento da escola? Qual?
- 9) Em sua opinião, o Conselho Escolar tem autonomia na resolução dos problemas da escola? Exemplifique.
- 10) Quais são as principais dificuldades encontradas pelo Conselho no desempenho de suas funções?
- 11) Fale um pouco sobre a criação e funcionamento do Conselho Escolar. Quais as vantagens que a sua criação trouxe para a escola? Cite algumas.
- 12) Que sugestões você teria para a melhoria na atuação do Conselho Escolar?

## **6. QUESTÕES RELACIONADAS À GESTÃO FINANCEIRA – UNIDADE EXECUTORA**

- 1) Você já ouviu falar sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola?
- 2) Você tem conhecimento de quanto (valor financeiro) é repassado pelo PDDE a esta escola?
- 3) Além dos recursos repassados pelo PDDE, a escola recebe outros recursos? De que maneira?
- 3) Quem decide onde e como gastar? Quando e como se decide sobre isto?
- 4) Os recursos repassados à escola são suficientes para suprir suas necessidades? Quando não são suficientes, que providências a escola toma?

5) O Conselho Escolar tem dificuldade na operacionalização do Programa PDDE? Em que sentido? Como soluciona tal dificuldade?

6) Você considera que o Conselho Escolar tem autonomia na aplicação dos recursos?

## **7. QUESTÕES RELACIONADAS À GESTÃO ESCOLAR E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

1) Quais mecanismos de participação coletiva são adotados nesta escola?

2) A que você atribui as transformações ocorridas na gestão educacional da Rede Municipal de Ensino de Juara? São avanços no processo de construção da gestão democrática ou meramente ações voltadas para a melhoria na eficiência e eficácia da gestão escolar?

3) Você tem conhecimento da Lei de Gestão Democrática aprovada em dezembro de 2007?

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada com agentes do Órgão Central**

### **1. IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO PESQUISADO**

SETOR QUE ATUA: \_\_\_\_\_

IDADE: \_\_\_\_\_

SEXO: \_\_\_\_\_

CARGO/FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

FORMAÇÃO: \_\_\_\_\_

TEMPO NA FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

### **2. ROTEIRO DE ENTREVISTA**

- 1) Você tem conhecimento de como foi o processo de criação/implementação dos **Conselhos** Escolares nas escolas municipais?
- 2) Em sua opinião, em que se justifica a definição atribuída aos Conselhos Escolares como “entidades de direito privado criadas para administrar os recursos da escola”?
- 3) As escolas municipais contam com outros programas de repasse de recursos além do PDDE? Quais?
- 4) Em sua opinião, os recursos repassados para as escolas municipais, por meio do PDDE são suficientes para cumprir as obrigações previstas pelo próprio programa?
- 5) A escola conta com a assistência financeira promovida pelo poder público local? Como se dá essa assistência?
- 6) A implantação dos Conselhos Escolares, como Unidades Executoras, trouxe alguma implicação para a organização e funcionamento das escolas municipais de Juara? Cite as principais?
- 7) Você tem conhecimento de quais são os aspectos priorizados pelos Conselhos Escolares nas escolas municipais de Juara (Pedagógico, administrativo ou financeiro)?
- 8) Em sua opinião, quais foram as principais vantagens e desvantagens na implantação dos Conselhos Escolares?
- 9) Que sugestões você têm para melhorar a atuação dos Conselhos Escolares?
- 10) Existem dinâmicas de comunicação estabelecidas entre os conselheiros e os segmentos que representam? Quais são os mecanismos utilizados?

- 11) Os Conselhos Escolares apresentam dificuldade na gestão dos recursos recebidos?
- 12) Existe um acompanhamento da Secretaria Municipal de Educação na sistemática de funcionamento dos Conselhos Escolares?
- 13) Como se dá a constituição dos Conselhos escolares?
- 14) Como são sistematizadas as reuniões?
- 15) Quais são os assuntos e questões abordadas?
- 16) Existe uma participação efetiva de todos os segmentos?
- 17) Quais são as orientações para a criação dos Conselhos Escolares hoje na SMEC?
- 18) A Rede Municipal de Ensino conta com lei própria que regulamenta a gestão democrática?
- 19) Em sua opinião, a Rede Municipal de Ensino tem possibilitado a construção do processo de gestão democrática no interior das escolas?
- 20) Em sua opinião, as mudanças processadas na Rede Municipal de Ensino podem ser consideradas como políticas de democratização do poder, ou voltaram-se para a eficiência e eficácia da gestão?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)