
ARTIGOS

O CONSELHO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: UMA CONSTRUÇÃO “SEM FIM”

Neusa Chaves Batista – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

Este artigo retoma dados de pesquisa realizada no período de 1999-2002 sobre a construção da gestão democrática da escola pública no Brasil tendo como foco de análise a implantação de conselhos escolares no sistema municipal de ensino de Porto Alegre/Brasil. Mais de uma década se passou e o tema segue mantendo centralidade quando se discute gestão democrática da escola pública. Os conselhos escolares são órgãos gestores das escolas, instituídos com o objetivo de implantar práticas de gestão democrática que exigem a tomada de decisão compartilhada entre segmentos da comunidade escolar e local. Abordam-se alguns resultados da citada pesquisa articulados com uma reflexão sobre dados da atualidade.

PALAVRAS-CHAVE

Conselho Escolar; Gestão Democrática; Escola Pública.

SCHOOL BOARD AS INSTRUMENT OF DEMOCRATIC MANAGEMENT AT PUBLIC SCHOOL: A PERMANENT CONSTRUCTION**ABSTRACT**

This article incorporates data from research conducted over the period 1999-2002 on the construction of democratic management of public schools in Brazil focusing on analysis of the implementation of school board at the municipal school system of Porto Alegre / Brazil. More than a decade has passed and the issue continues to maintain centrality when discussing democratic management of public schools. School boards are the governing bodies of schools, instituted for the purpose of practical democratic management that require shared decision-making between segments of the school and local community. It addresses some of the results quoted articulated research with a reflection on the current data.

KEYWORDS

School Board; Democratic Management; Public School.

INTRODUÇÃO

Em 1988 a Constituição Federal do Brasil estabelece o princípio de gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988). A partir desse período, o novo ordenamento constitucional passa a ser regulamentado nos sistemas de ensino (federal, estadual, municipal) com vistas ao cumprimento da nova ordem para a educação pública brasileira. Propunha-se, para o âmbito dos sistemas de ensino, que o processo de regulamentação do novo princípio de organização e gestão das escolas e dos órgãos administrativos, incluísse na elaboração do seu Projeto Político-Pedagógico as regras e os instrumentos da gestão democrática do ensino público.

Neste contexto, emerge a necessidade de definir os instrumentos de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola, conforme passa a indicar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 em seu artigo 14 (BRASIL, 1996). Na legislação dos sistemas de ensino foram criadas duas possibilidades que podem ocorrer em concomitância: uma, diz respeito à eleição de diretores (as) pela comunidade escolar; a outra se relaciona à constituição de conselhos escolares deliberativos formados com representação de pais, alunos, professores, funcionários de escola e direção. A primeira opção proporciona à comunidade escolar a participação na escolha do dirigente da escola através do voto direto, porém, não uma participação efetiva no plano de administração pedagógica e de recursos da unidade escolar; esta dimensão só é alcançada pela segunda opção, os conselhos escolares.

O objetivo deste artigo é o de demonstrar alguns resultados mais significantes de pesquisa¹ realizada sobre a efetividade dos conselhos escolares como instrumentos de gestão democrática da escola pública, que teve como *locos* de estudo o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre no período de 1999 a 2002, articulando com uma reflexão que inclui dados da atualidade.

Infere-se que não basta criar leis para que se efetive a gestão democrática do ensino público; ocorre que a gestão democrática como norma para a organização da escola pública

¹ Pesquisa mais extensivamente apresentada em dissertação de mestrado (BATISTA, 2002). Neste artigo, retomam-se, ainda, dados da citada pesquisa e utilizados pela autora em capítulo de livro sobre o tema gestão escolar democrática (BATISTA, 2006).

apresenta características que vão de encontro às estruturas de poder próprias das instituições públicas brasileiras, historicamente engendradas pelo padrão patrimonialista de gestão. É ampla a literatura (FAORO, 2003; ADORNO, 1988; FEDOZZI, 1999) que aborda a formação do Estado brasileiro, salientando que o mesmo amarga uma longa tradição patrimonialista e clientelista em suas práticas políticas e sociais, cuja maior expressão se dá pela não separação entre o bem público e o bem privado, resultando no trato pessoal da “coisa pública”. Logo, põe-se em evidência que a regulamentação da gestão democrática enfrenta uma tensão entre o princípio de democracia que a orienta com o princípio patrimonialista que vem permeando a gestão pública no Brasil.

O ESTADO BRASILEIRO E SUA RELAÇÃO HISTÓRICA COM OS PRINCÍPIOS DO PATRIMONIALISMO E DA DEMOCRACIA

Grande parte da literatura que trata da formação do Estado brasileiro ressalta que o modelo de dominação instaurado no país pela ordem oligárquico-patrimonial-burocrática, foi determinante para o estabelecimento das características singulares na organização e gestão das instituições públicas. Adorno (1988) assinala a predominância nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, de uma estrutura de poder resultante de certa forma de dominação tradicional, cujas características, de constituição de um quadro administrativo e de uma organização jurídica, se opõem à dominação burocrático-legal, tal qual considerava Weber (1992) um fenômeno típico da sociedade moderna e inerente à formação do capitalismo no mundo ocidental.

[...] é sobejamente conhecida a hipótese de que o tipo de dominação aqui instaurado repousou sobre uma forma de legitimidade que impediu o desencadeamento histórico da democracia na sociedade brasileira, criando impasses à formação da ordem social competitiva e conseqüentemente propiciando a emergência do capitalismo dependente (ADORNO, 1988, p. 54).

Mesmo que o modelo liberal tenha servido de base para o aparato burocrático-legal que daria sustentação ao funcionamento e à independência das instituições políticas brasileiras, foi evidente a fragilidade das estratégias voltadas para o rompimento com o Estado patrimonial, que se mantinha com o modelo liberal de exercício do poder. Adorno

propõe uma interpretação para a natureza da legitimidade do poder na sociedade brasileira, que repousa nas condições sociais de produção e reprodução oriundas da escravidão.

A partir do estudo dessas condições sociais, o que parece significativo salientar é o modo concreto de exercício da dominação burocrático-legal com outras típicas de uma dominação tradicional. Se por um lado a emergência do Estado Nacional e de uma forma específica de administração burocrática responderam pela necessidade de autonomização política, por outro lado a legitimidade do exercício privado da justiça impediu que as elites se apercebessem da tarefa histórica que se lhes propunha o controle do sistema político: universalizar seus interesses políticos e organizar a apropriação do poder de modo efetivamente institucional. Em outras palavras, o impasse consistiu em ‘conciliar’ a natureza patrimonial do Estado brasileiro sob o regime monárquico com o modelo jurídico liberal de exercício do poder (ADORNO, 1988, p. 55).

Contudo, a “acomodação” do padrão de dominação tradicional com o modelo liberal de exercício do poder somente foi possível na medida em que se firmou um acordo de bilateralidade: os agentes da burocracia patrimonial comprometiam-se a controlar o aparelho do Estado de modo a evitar ingerências demasiadas do poder público na esfera privada; por sua vez, as classes proprietárias rurais, associadas a certos setores do comércio, comprometiam-se através de seus representantes parlamentares a guardar que a defesa das liberdades não limitasse o poder do príncipe. O liberalismo se tornou conservador e distante dos princípios democráticos.

Esta estrutura deu origem ao modelo *sui generis* de dominação do Estado brasileiro. De um lado, condicionou os diversos grupos sociais dominantes a disputar prestígio junto ao imperador e poder junto ao estamento burocrático patrimonial. De outro lado, e nisso resultou seu efeito mais contundente, essa estrutura política impediu a democratização da sociedade brasileira, confinando a participação política aos grupos sociais proprietários e dominantes, e institucionalizando a desigualdade social na esfera pública. O liberalismo político, ao tornar-se cada vez mais conservador, afastou-se de suas raízes revolucionárias, expurgando seus traços radicais e democráticos:

[...] em lugar de um dilema liberal houve, – e certamente ainda há – um dilema democrático que percorreu todas as fímbrias da ação estatal, desde as lutas pela emancipação do país até a institucionalização das práticas jurídico-políticas do Império. Os Construtores do Estado Nacional viveram, por sucessivas gerações e durante quase cem anos, acreditando que era preciso primeiro ser livre para poder ser democrático. Insistiram na questão da liberdade que lhes pareceu a ante-sala

da soberania nacional. Influenciados por uma versão liberal lockeana e decisivamente não rousseauniana, atropelaram a herança revolucionária que os viu nascer no final do século XVIII para se transformarem em homens seguramente de seu tempo e apegados ao progresso: repudiaram o radicalismo ‘ultrapassado de 89’, em favor de posturas conservadoras, tão em moda na virada do século. Suas ideias não estavam fora de lugar. Não eram, portanto, homens *démodés* (ADORNO, 1988, p. 74).

Assim, a progressiva institucionalização do poder público deu-se acompanhada da existência de pelo menos três forças de resistência que impediam a total despatrimonialização e a instauração de um efetivo sistema burocrático. A primeira, foi a orientação militarizante herdada do Estado patrimonial; a segunda, diz respeito a prebendalização dos cargos públicos; e a terceira refere-se ao antagonismo entre autoridade pública e autoridade privada. No Brasil, não houve um dilema liberal na construção do Estado Nacional, porque a construção do mesmo se fez a expensas de princípios liberais democráticos e do conhecimento e participação dos cidadãos.

Adorno (1988) baseou grande parte de sua pesquisa em estudos clássicos sobre o modelo de dominação do Estado brasileiro. Dentre estes é possível encontrar os estudos de Sérgio Buarque de Holanda (com 1ª publicação em 1936), Raimundo Faoro (com 1ª publicação em 1958). Estes estudos², embora possuam enfoques e metodologias diferenciadas, consideram o Brasil uma nação peculiar, formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático, herdado da colonização portuguesa.

Holanda (1971), ao buscar na Península Ibérica as origens mais remotas para compreender a formação do Estado brasileiro, destaca em seus estudos a influência desta origem nas características do personalismo, da falta de coesão, do princípio de hierarquia na vida social, bem como do patriarcalismo na formação social e política brasileira. Estas características traduzidas nas práticas políticas patrimonialistas e na cordialidade tipicamente brasileira são expressões da ação afetiva que obstaculizam as formas de racionalização requeridas pela sociedade moderna e pela impessoalidade democrática. Conforme indica Fedozzi (1999, p. 70), de todas as características discutidas por Holanda:

² Holanda (1936), é o primeiro autor a utilizar o referencial weberiano de patrimonialismo para analisar a formação da sociedade brasileira, utiliza-se de um referencial teórico-metodológico mais próximo da antropologia social. Já as análises de Faoro (1958) privilegiam métodos próprios da sociologia e da ciência política.

[...] a ‘cordialidade’, como traço que nos é peculiar, foi aquela que melhor frutificou e despertou aguda polêmica. Em torno do ‘homem cordial’ concentrou-se, talvez a um só tempo, a essência da polarização conceitual e o dilema principal proposto pela reflexão de Holanda. O contraste construído é o que opõe o patrimonialismo patriarcal ao Estado burocrático (racional-legal). [...] Holanda interpreta o real, mesclando a ação tradicional com uma outra forma próxima da ação afetiva, para dar ênfase a esta última, sugerindo-a como principal obstáculo à implantação da ordem moderna (racional-legal) e democrática no Brasil.

Os estudos de Holanda (1971), apesar da polêmica, apresentam conclusões fundamentais a respeito da influência do patriarcalismo e do patrimonialismo na formação da sociedade brasileira. Esta influência está representada, sobretudo, no particularismo que se expressa na invasão do público pelo privado e do Estado pela família. Holanda afirma que a democracia no Brasil estaria anunciada pela transição, ainda incompleta, à sociedade urbana, cosmopolita, devido a persistência do caudilhismo, da política oligárquica – enquanto prolongamento do personalismo no tempo e no espaço – do patrimonialismo na gestão do Estado e na vida nacional, assim como pela presença das incongruentes alternativas do liberalismo, do fascismo e do comunismo.

Já Faoro (2003), vai buscar na história de Portugal as origens de um Estado centralizado, burocrático e patrimonial transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial desde o estabelecimento do Governo Geral, em 1548. Para o autor, a inexistência de uma camada de senhores politicamente autônomos entre o rei e o vassalo deram margem à proposição de que Portugal se destaca pela ausência do feudalismo e pela administração do reino como propriedade privada. Estes fatores possibilitaram ao patrimonialismo sobreviver ao capitalismo. No entendimento de Fedozzi:

As transformações da revolução portuguesa, que instituiu a dinastia de Avis na quadra renascentista, não alteram o caráter patrimonial daquele que foi chamado por Faoro de Estado Barroco. Antes a dominação patrimonial tradicional, da forma originária (patriarcal), com o estereótipo do cargo como título de nobreza, teria evoluído para o tipo estamental, formando posteriormente o estamento burocrático. O estamento burocrático teria subido ao poder dentro da ordem patrimonial longamente instalada e aperfeiçoada, nas pessoas dos letrados, juristas e militares, tornando-se mais sólido com a diferenciação funcional do quadro administrativo (FEDOZZI, 1999, p. 72).

A influência desta estrutura social se impõe à colônia brasileira não sendo rompida mesmo com a independência do Brasil decretada em 1822. Para Faoro (2003), isso ocorreu porque a formação do Estado brasileiro é fruto de um processo de colonização que se deu mediante o modelo patrimonialista de dominação, constituindo-se este, no padrão de interação entre Estado e sociedade através do implacável domínio do Estado patrimonial-estamental-burocrático da metrópole.

Schwartzman (1988) retoma os trabalhos de Holanda e Faoro e dá outra perspectiva ao conceito weberiano de patrimonialismo para a compreensão dos sistemas políticos e dos Estados que, como o Brasil, se originaram de processos distintos dos Estados capitalistas ocidentais modernos e desenvolvidos. Ele introduz o conceito de neopatrimonialismo e o sugere como um recurso tipológico para a interpretação de sociedades que, à margem da revolução burguesa clássica, se burocratizaram (“modernizaram”) sem terem utilizado o tipo racional-legal. Assim, alguns estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa, podem ser considerados patrimoniais:

[...] este patrimonialismo moderno, ou neopatrimonialismo, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política (SCHWARTZMAN, 1988, p. 59).

De acordo com Fedozzi (1999), Schwartzman oferece uma interessante perspectiva teórica³ para compreender as bases patrimoniais e burocráticas ao longo da formação da sociedade e do Estado brasileiro. Ao contribuir para elucidar a recorrente dualidade que caracteriza o enigma da sociedade brasileira, o autor afirma que:

[...] a forte presença de elementos patrimonialistas no modelo de dominação – que se expressa nas práticas políticas, na gestão sócio-Estatal e nas interações sociais em geral – convivendo com formas de ‘modernização’ (racionalização) puramente tecnocrática do Estado e com o artificialismo das leis que impera em todos os níveis e esferas sociais. [...] contribui para compreender as bases autoritárias de uma sociedade que se modernizou marcada historicamente pela

³ A teoria do citado autor propõe que assim como a ação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, é possível para este tipo de burocracia subsistir somente com seu componente racional, mas sem seu componente legal. Este é, em uma pura palavra, o elo teórico que faltava para a compreensão adequada dos sistemas políticos neopatrimoniais: a existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente “técnico”, onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente (SCHWARTZMAN 1988).

substantividade patrimonialista mitigada na formalidade aparentemente compatível com uma moderna ordem racional-legal (FEDOZZI, 1999, p. 79).

Contudo, Fedozzi chama a atenção para uma importante característica da dominação persistente nos Estados formados à base de um forte cunho patrimonialista e cuja importância foi secundarizada por Schwartzman e salientadas no modelo weberiano; trata-se da não diferenciação entre as esferas pública e privada ou entre o que é interesse público e o que é interesse pessoal. Segundo Fedozzi (1999), parece evidente que a separação entre as esferas pública e privada ou entre o que é interesse público e o que é interesse pessoal, também caracteriza o *modus operandi* da dominação política nos Estados nacionais que, a exemplo do Brasil, formaram-se através de um forte cunho patrimonialista, embora, isso não se expresse de forma idêntica a das arcaicas sociedades tradicionais.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, de 1989 a 2004, passou por um processo de mudança sociopolítica e administrativa, que consolidou o Orçamento Participativo⁴ como modelo de gestão da cidade. Foi a partir desse plano de gestão pública que se propunha a despatrimonialização da administração das instituições públicas por meio da criação de espaços de aproximação entre governo e comunidade, via participação popular. No que tange à educação, investiu-se em uma política educacional orientada pelo projeto político-pedagógico Escola Cidadã⁵ e na formação de novos comportamentos institucionais que possibilitassem a democratização da gestão escolar. Neste contexto, em 1990, o município incorpora o princípio da gestão democrática do ensino público à Lei Orgânica Municipal (BATISTA, 2002; 2006).

A reforma na gestão pública visava, no dizer de seus protagonistas, romper com a estrutura do Estado patrimonialista brasileiro que gera uma administração pública viciada e

⁴ Modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

⁵ A primeira versão do projeto Escola Cidadã foi elaborada por José Eustáquio Romão e Moacir Gadotti no começo da década de 1990. O movimento que originou o projeto nasceu do inconformismo de educadores e intelectuais com a deterioração do ensino público brasileiro.

ineficiente, do tipo clientelista, em que se trocam votos por recursos. A tecnocracia e a verticalização deveriam ser vencidas por um amplo e profundo processo participativo na tomada de decisões. Com base nesta perspectiva, a sociedade de Porto Alegre foi chamada para a construção coletiva de políticas públicas em todas as esferas de atuação da administração pública. Esta prática tinha como objetivo transformar o caráter privado do Estado (na esfera municipal) para um Estado público (HORN, 1994).

Assim, o governo municipal dá início à formação de espaços públicos não-estatais de tomada de decisões, onde a população participa propondo demandas, induzindo as ações do Estado. Em decorrência, a sociedade amplia a fiscalização da aplicação de recursos públicos, viabilizando no município uma inversão de prioridades: mais investimentos em favor da população que reside nas regiões mais pobres do município.

No intuito de definir um projeto educativo que se adequasse ao plano do governo municipal, foi dada ênfase à educação para a cidadania na rede municipal de ensino, tendo como marco de referência a Escola Cidadã. A proposta visava à participação da população, em especial da comunidade escolar e local, na elaboração das políticas educacionais, inclusive nas decisões sobre a expansão da rede municipal de escolas no Orçamento Participativo da cidade e em fóruns específicos para o debate pedagógico. Com efeito, através da implementação do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, procurava-se dar conta da reivindicação histórica dos movimentos progressistas para a democratização da escola pública. Para tal, a proposta educacional do município teve como metas: o acesso à escola pública por todos os cidadãos e cidadãs em todas as faixas-etárias, a permanência do educando no sistema de ensino e a melhoria da qualidade do ensino público.

Com o objetivo de trazer para a escola pública mudanças que já estavam ocorrendo na administração do município, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) propõe, em 1993, a reestruturação da rede municipal de ensino público. Esta proposta definia uma nova concepção de ensino e cultura escolar, por meio da construção do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, que começa a tomar forma após uma Constituinte Escolar. Durante dois anos foram discutidas concepções de conhecimento, currículo, avaliação e normas de convivência, a partir da seguinte reflexão: “a escola que temos e a escola que queremos” (PORTO ALEGRE, SMED, 1999).

Esta reflexão gerou, à época, um diagnóstico coletivo sobre a rede municipal de ensino que ressaltava a necessidade de profundas mudanças institucionais e no currículo escolar que superassem o caráter conservador e excludente da escola pública. As decisões tomadas se consolidarão como diretrizes e princípios para a educação municipal no Congresso Constituinte Escolar de 1995. Nesse Congresso fica estabelecida a concepção de Escola Cidadã e sua implantação nas escolas da rede municipal de Porto Alegre, iniciando-se um processo de reestruturação curricular com o objetivo de superar a organização seriada da escola tradicional, através da criação de novos espaços e tempos de ensino. A escola passa a ser organizada por “ciclos de formação” articulando os seus espaços/tempos ao desenvolvimento biológico e ao contexto sociocultural das crianças e adolescentes com o objetivo de democratizar o acesso ao conhecimento (PORTO ALEGRE, SMED, 1999).

Neste cenário de mudanças, ocorre o II Congresso Municipal de Educação, no dia 17 de agosto de 1999. Esse Congresso consolida, na rede municipal de ensino público, as visões progressistas de conhecimento, define os princípios educacionais da Escola Cidadã para toda a rede de escolas municipais de Porto Alegre e os eixos que orientarão a política educacional da SMED: a democratização do acesso, a democratização do conhecimento e a democratização da gestão. Estes princípios articulados entre si passam a constituir-se em eixos norteadores da gestão da educação municipal de Porto Alegre desde então (PORTO ALEGRE, SMED, 2000).

Contudo, é preciso considerar que as políticas educacionais passam por reinterpretção a cada gestão do município, bem como das escolas. Nas eleições municipais de 2004, a frente de partidos políticos que representava o projeto da “Administração Popular” foi derrotada, sendo vitorioso o projeto representado pelo Partido Popular Socialista (PPS). No pleito de 2008, mais uma vez a frente popular é derrotada, sendo reconduzido para a gestão municipal o mesmo partido político e prefeito que havia sido eleito na gestão anterior. Em 2012 acontece novo pleito eleitoral, no qual o Partido Democrático Trabalhista (PDT), coligado com o Partido Popular Socialista (PPS), elege o prefeito de Porto Alegre para exercer o mandato até 2016. Neste escopo, mudam as correlações de forças, ocorrendo uma ressignificação das políticas públicas municipais.

O CONSELHO ESCOLAR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA: LIMITES E POSSIBILIDADES

O estudo da atuação do conselho escolar foi realizado no período de 1999-2002, em duas unidades escolares. Foram analisadas as gestões de escolas com diferentes características: uma organizada conforme os pressupostos da Escola Cidadã, onde os professores/as fizeram a escolha de trabalhar com a perspectiva curricular que organiza a escola e o processo de ensino e aprendizagem por ciclos de formação⁶. Esta escola foi chamada, na época (1995), de “escola modelo” do projeto político-pedagógico Escola Cidadã, pois, foi a primeira a implantar o projeto educacional proposto pela SMED. Já a outra escola, era a mais antiga da rede municipal de ensino e evidenciava, com clareza, forte resistência da direção e dos professores/as à proposta educacional do governo municipal da época.

A hipótese que norteou a escolha destas duas escolas estava fundamentada na perspectiva de que a “escola modelo” teria um conselho mais participativo e a escola mais “resistente” ao projeto Escola Cidadã teria um conselho menos participativo. Considerou-se que os avanços e limites da gestão democrática da escola podem ser percebidos pela maior ou menor participação do conselho escolar na tomada de decisões.

Para a investigação, optou-se por contrapor dados sobre a contratualidade da escola com a prática da tomada de decisões no espaço do conselho escolar. Constatou-se que, nas duas escolas, a relação entre o contrato (Regimento Escolar) e a prática de tomada de decisões no conselho não está exatamente em sintonia. Os regimentos são documentos que incorporam as normas que organizam a escola. Eles são (ou deveriam ser!) discutidos em Assembleias com a participação da comunidade escolar e local devendo ser aprovados pelo conselho escolar. Nas escolas examinadas o documento foi elaborado com a participação da comunidade escolar e apresentava claramente as regras que demonstravam a

⁶ A organização da escola por ciclos de formação procura articular os seus espaços-tempos com o desenvolvimento biológico e o contexto sociocultural das crianças e adolescentes, com a finalidade de democratizar o acesso ao conhecimento. Propõe a reorganização do tempo e do espaço da escola, de forma global e totalizante, que garanta o ingresso e a permanência do aluno na escola e o acesso ao conhecimento nela produzido (PORTO ALEGRE, SMED, 1999).

regulamentação formal da gestão democrática nas escolas. O Regimento foi aprovado pelo conselho escolar das duas escolas examinadas (BATISTA, 2002).

Todavia, no processo de tomada de decisões, em ambas as escolas, os procedimentos da gestão democrática não são seguidos em sua totalidade. No encaminhamento de muitos temas permaneceram as regras autoritárias que sempre caracterizaram a gestão autocrática da escola pública brasileira. Os conselhos das escolas analisadas não discutem temas de natureza pedagógica, uma das atribuições contratuais dos colegiados prevista em seus regimentos.

Um aspecto positivo a ser salientado foi o fato de que, nas escolas analisadas, os conselhos escolares tendem a constituir-se em instâncias de recursos para a comunidade escolar. Nesse sentido, é importante ressaltar que, ainda hoje, na maioria das escolas públicas do país, o único espaço de apelação ou reclamação da comunidade local dentro da unidade escolar, ainda é a direção da escola, o que expõe a comunidade escolar e local a uma tomada de decisão “pessoal” do diretor (a). Por isso, a existência de uma instância de apelação ou reclamação colegiada, rompe com esta organização ao destituir o poder monocrático do diretor (a) nas decisões de natureza recursal.

O estudo dos conselhos apontou, ainda, que nem todos os segmentos da comunidade escolar estão participando efetivamente da tomada de decisões. Pais (mães), alunos e funcionários não tomam parte no processo de decisão em todos os temas discutidos no espaço do conselho escolar. Em alguns casos, eles apenas “assinam” as atas das reuniões concordando com uma tomada de decisão da qual não participaram. Pode-se dizer que nas escolas analisadas, nos temas que tratam especificamente de assuntos administrativos e pedagógicos, existe partilha nas decisões, contudo, limitada aos segmentos da direção e dos professores, ficando excluídos os segmentos funcionários, pais(mães) e alunos (BATISTA, 2002; 2006).

Com efeito, a análise dos conselhos escolares realizada no período de 1999-2002 demonstrou que a implantação da gestão democrática é mais complexa do que partilhar o poder de decisão. Trata-se de romper com a “rede de significações” que tem contribuído para a reprodução de práticas escolares autoritárias e centralizadoras, alicerçadas pela cultura política da gestão patrimonialista do bem público; ainda que, sob uma

institucionalidade legal aberta para a participação da sociedade na gestão do bem público. Esta constatação pode ser percebida através dos muitos conflitos e contradições existentes entre os segmentos da comunidade escolar que atuam como conselheiros/as, entre as características próprias de cada unidade escolar bem como na relação entre as escolas e a SMED. A hipótese de trabalho, nesta perspectiva, não se confirmou, pois, o conselho escolar da “escola modelo”, da mesma forma que a escola supostamente mais “autocrática”, apresentou, mesmo que com alguns contrastes, os mesmos limites para praticar a gestão democrática na unidade escolar.

Logo, a implantação dos conselhos escolares nas duas escolas analisadas no período analisado, conseguiu romper apenas parcialmente com as práticas autoritárias e centralizadoras da gestão da escola. Todavia, não se pode afirmar, sem nova pesquisa nas escolas, que não se tenha tido avanços (ou mesmo recuos!) no processo de democratização da gestão escolar por meio dos conselhos escolares.

Passados 12 anos do estudo ora exposto, destaca-se que, em termos da institucionalidade legal da gestão da educação municipal de Porto Alegre, segue-se a manutenção de instrumentos de suma importância para a construção da gestão democrática da escola, tais como: os conselhos escolares como órgãos máximos de gestão escolar, a eleição de diretores/as de escolas pela comunidade escolar e a descentralização de recursos financeiros para serem geridos diretamente pelas unidades escolares.

Entretanto, a partir de 2004, quando muda a gestão do município de Porto Alegre, o projeto de educação municipal passa a ser reinterpretado, ocorrendo certa (re)centralização da gestão das escolas na Secretaria de Municipal Educação (SMED). Até 2011, as escolas apresentavam projetos regionais para a captação de recursos junto ao Orçamento Participativo da cidade (PORTO ALEGRE, SMED, 1999). Este recurso era administrado pela escola por meio do conselho escolar. Em 2012, o citado recurso retornou para a SMED, que hoje o redistribui na forma de repasses emergenciais e sem critérios de distribuição. Ainda, em termos comparativos, é possível citar a formação continuada de segmentos do conselho escolar, que ocorria até 2004, com a participação do Conselho Municipal de Educação (CME) e da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA), sendo extinta nas gestões posteriores, diminuindo

sensivelmente a interlocução entre conselhos escolares e a SMED, questão que retornaremos adiante. Na atual gestão da SMED, a relação com os conselhos escolares é institucional-legal, isto é, mediada pelo setor de “aspectos legais” que tem como atribuição orientar a Rede Municipal de Ensino (RME) e setores da SMED centralizada, considerando a legislação educacional vigente (PORTO ALEGRE, SMED, 2014).

Evidenciam-se, nessa esteira de ressignificações, conflitos relativos ao Congresso Municipal de Educação que não aconteceu na gestão municipal de 2012, estando em processo de organização no ano de 2014; o Congresso é previsto em lei (PORTO ALEGRE, 1998) para acontecer a cada gestão⁷. Na concepção da presidente da ATEMPA em 2012⁸:

As diretrizes da mantenedora são cada vez mais rígidas, por exemplo, sobre calendário escolar. A SMED dá tantas orientações que não sobra margem de escolha [...]. Sobre o Congresso Municipal, previsto para acontecer a cada gestão na lei do sistema, a SMED foi cobrada no último ano pelo CME, e em setembro (2011) deflagrou um processo de discussão de distorções nos ciclos, a serem deliberadas em novembro. As escolas denunciaram o açodamento e falta de organização do processo e inviabilizaram o Congresso. Então, a SMED deu continuidade no primeiro mês do ano de 2012 e as escolas apresentaram uma infinidade de demandas, principalmente de recursos humanos e materiais, até agora não tiveram nenhum retorno (ENTREVISTA, Outubro, 2012).

O depoimento sinaliza uma visível desarticulação (e confronto!) da SMED com a ATEMPA e o Conselho Municipal de Educação (CME). É preciso salientar que a presidência do CME passa a ser ocupada, a partir de 2013, pela mesma professora que fora presidente da ATEMPA em 2012, a qual exerceu papel ativo na implantação do projeto político-pedagógico escola cidadã no período de 1989-2003. Ao que tudo indica houve um esmorecimento nas relações entre a SMED e as escolas bem como com os órgãos colegiados de gestão escolar e do sistema de ensino. Entretanto, em recente negociação realizada entre a ATEMPA e a SMED, após realização de greve dos profissionais da educação do município, ocorreu certo avanço na autonomia dos conselhos escolares para a tomada de decisão. Na negociação, tendo em vista a gestão democrática e a autonomia das

⁷ Os Congressos Municipais de Educação, com a participação ativa dos conselhos escolares, têm por objetivo estabelecer os princípios da educação na cidade, bem como elaborar o Plano Municipal de Educação.

⁸ Informações obtidas em outubro de 2012 através de e-mail no qual, a pesquisadora elaborou entrevista com questões abertas, deixando o respondente expor livremente seus argumentos sobre a questão.

escolas, a decisão de reposição dos dias de paralisação fica para decisão dos conselhos escolares (PORTO ALEGRE, ATEMPA, 2014).

Há também que observar o recente movimento da SMED no sentido de articular-se com as escolas, sem, contudo, buscar ação conjunta com a ATEMPA e o CME. Tal medida revela-se na opção de capacitar os conselheiros escolares por meio da cooperação entre a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED-POA), a Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS) e o Ministério da Educação (MEC). Em 2014, a SMED participa do Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Rio Grande do Sul (GAFCE)⁹. Com esta participação articula-se à SEDUC-RS e ao MEC¹⁰, com vistas a realizar a formação de conselheiros escolares por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PORTO ALEGRE, SMED, 2014). Esta escolha sugere que no atual contexto da educação municipal, a influência dos atores municipais (ATEMPA e CME) na formação dos conselheiros escolares tem sua atuação diminuída.

Com isso, se percebe que a o conselho escolar, como instrumento da gestão democrática das escolas públicas, é uma construção “sem fim”, que se faz a cada dia, a cada gestão da escola e do município, a cada novo confronto entre os atores que exercem influência na construção das políticas públicas para a gestão democrática da educação, por fim, a cada nova negociação. A gestão democrática do ensino público, como norma para organização e gestão da educação municipal de Porto Alegre, foi construída e legitimada pela comunidade escolar e local. Esta conquista, por si só, já pode ser considerada um grande passo para romper com as estruturas autoritárias de gestão da escola pública, herdadas e reproduzidas a partir da herança colonial.

⁹ A criação do GAFCE, com representação no RS, da SEDUC, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-FACED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-RS), das secretarias municipais de educação, é uma ação exigida para a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) nos estados brasileiros.

¹⁰ É importante ressaltar que a atual gestão do estado do Rio Grande do Sul bem como em âmbito do território nacional é realizada tendo como base o projeto político da “frente popular”, implementado em Porto Alegre até 2004.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo que teve como tema central os conselhos escolares e a gestão democrática da escola pública, é possível dizer que o ordenamento legal do município de Porto Alegre e das escolas analisadas inseriu o colegiado como um dos mais importantes elementos de sua organização. Os conselhos escolares são reconhecidos no ordenamento legal municipal e na contratualidade das escolas municipais como órgãos máximos de gestão escolar.

Doze anos se passaram desde que o estudo sobre a efetividade dos conselhos escolares como instrumentos de gestão democrática da escola foi realizado e o tema segue com centralidade nas discussões sobre políticas públicas para a gestão democrática da educação. Em termos do ordenamento legal, pode-se dizer que o princípio da gestão democrática do ensino público está legitimado e reconhecido nacionalmente. Já em termos de materialização do citado princípio na concretude de uma política pública educacional, ainda há caminhos a percorrer; já que este movimento está circunscrito às correlações de forças que se estabelecem na sociedade brasileira em torno de projetos de educação.

Outro aspecto a ser salientado neste estudo, diz respeito ao papel pedagógico do conselho escolar na recuperação da dimensão política da gestão da escola pública brasileira. Tendo como referência a democracia participativa, a comunidade escolar e local vislumbra a possibilidade de enfrentamento real dos conflitos e contradições emergentes no espaço escolar, com efeito, induzindo à reflexão e a tomada de decisão conjunta.

Resta acrescentar que a gestão pública democrática implica em romper com estruturas autoritárias locais, porém, não se pode deixar de considerar que a globalização do modo de vida capitalista tem salientado o caráter fragmentário do social, produzindo representações que realçam a relatividade dos valores circulantes nas sociedades. Se refletirmos sobre a democracia em termos de representação de uma regulação social, que é também a representação de um valor, pode-se caracterizá-la como um valor que disputa a hegemonia por um modo de organização da vida coletiva (BATISTA, 2013).

Logo, a democracia é também um valor e como toda gama de valores é uma construção social e pessoal e, como tal, instável. Aqueles que a adotam atribuem-lhe

sentidos; isto é, a cada momento ela é (res)significada em todos os espaços de vivência pessoal e coletiva, implicando em cada ser humano a vontade de fazê-la digna de reconhecimento social. Com efeito, a ruptura com o princípio patrimonialista de gestão pública engendrado na sociedade brasileira a partir da reprodução de valores oriundos das relações coloniais, exige a construção de uma democracia “sem fim”.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo**: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2002. 188 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

_____. Conselhos escolares e processo de democratização da gestão da educação em Porto Alegre. In: LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel L. P. (Org.). **Gestão Escolar Democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Políticas Públicas para a Gestão Democrática da Educação Básica**: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: a formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora e INL-MEC, 1971.

HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre**: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

PORTO ALEGRE (Município). Secretaria Municipal de Educação (SMED). Ciclos de Formação: Proposta Político-Pedagógica da Escola Cidadã. **Cadernos Pedagógicos SMED**, Porto Alegre, n. 9, abr. 1999.

_____. II Congresso Municipal de Educação: teses e diretrizes. **Cadernos Pedagógicos SMED**, Porto Alegre, n. 21, mar. 2000.

_____. **1º Encontro de Conselhos Escolares 2014 – conselho escolar: funções e atribuições para a consolidação da democracia participativa**. Porto Alegre: SMED, 2014 [Apresentação de slides].

_____. **Lei nº 8.198, de 18 de agosto de 1998**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Câmara Municipal. Porto Alegre: 1998.

_____. ATEMPA - Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre. **Boletim ATEMPA**, Julho, 2014. Disponível em: <<http://atempa.com.br>>. Acesso em: 08 set. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. In: GERTH, H.H e MILLS, Wright (Org.). **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

NEUSA CHAVES BATISTA

Socióloga; doutora em Educação; professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Representante da UFRGS junto ao Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares no RS
(GAFCE).
E-mail: neuchaves@gmail.com