

CONSELHO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL: UM ESTUDO DE CASO

Sueli Menezes Pereira – UFSM

sueli@ce.ufsm.br

Resumo: O objetivo é analisar o processo de democratização da gestão através do Conselho Escolar na perspectiva de contribuir para um melhor entendimento da relação entre as políticas neoliberais e a implantação da gestão democrática na escola pública. Através de pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e empírico, tendo como referência a pesquisa documental (Lei Municipal da Gestão Democrática nº 4740/03 de Santa Maria/RS) e participante, tendo como campo de pesquisa duas escolas da rede municipal, conclui que democratização da gestão no liberalismo configura como novas formas de centralização.

Palavras-chave: conselhos escolares; participação; comunidade; gestão democrática; neoliberalismo

INTRODUÇÃO

No contexto das políticas públicas descentralizadas, largamente implementadas pelo modelo econômico neoliberal durante os anos 90 no Brasil, se destaca o caráter efetivamente descentralizador da Constituição Federal de 1988, pela qual as políticas educacionais, que se traduzem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96 - colocam na gestão democrática a forma de integração da educação com a dinâmica de organização mais ampla da sociedade, o que representa um grande desafio para as instituições educativas, visto a construção de uma nova cultura escolar, agora voltada para a participação através do envolvimento da comunidade nas decisões de caráter pedagógico-administrativo.

Compreendida desta forma, a descentralização e a divisão do poder, com a participação da sociedade na implementação da gestão democrática pode contribuir para que a escola seja efetivamente “um local de luta” (SNYDERS, 1981, p.105). Neste particular, se destaca o Conselho Escolar, não só por se constituir “no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas” (GOHN, 2001, p. 7), como por ser a instância mais representativa da comunidade nas decisões da instituição educativa. Para tal se faz necessária uma organização de modo que o Conselho Escolar, integrando professores, pais, alunos e funcionários na gestão da escola, seja um efetivo e significativo espaço de participação para a construção da democracia escolar.

Isto nos leva ao objetivo do presente trabalho, qual seja, analisar o processo de democratização da gestão através do Conselho Escolar, na perspectiva de contribuir,

significativamente, para um melhor entendimento da relação entre as políticas neoliberais e a implantação da gestão democrática na escola pública.

Este objetivo é proposto com o intuito de, assumindo a posição gramsciana de que o homem pode influir nos acontecimentos desde que os compreenda, conheça suas próprias possibilidades, utilize as idéias e sua própria vontade, perceber as principais linhas e princípios do projeto político-econômico-social neoliberal, bem como suas implicações na realidade do sistema educacional brasileiro, através das políticas de descentralização.

Para o trato de tais questões adota-se uma metodologia de pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e empírico, tendo como referência a implementação da Lei Municipal da Gestão Democrática nº 4740/03 do município de Santa Maria/RS em duas escolas de ensino fundamental da rede municipal de educação deste município. O caráter de investigação foi respaldado pelos preceitos teóricos metodológicos da pesquisa documental (análise da legislação) e participante, concomitantemente.

Apoiado nas idéias de Fernandes (1978, apud PÖRTHNER, 1997, p. 140) este modo de investigação não é mera observação com a finalidade de “verificação passiva dos fatos do que ocorre no ambiente, pois não só o sujeito–observador interage ativamente com os sujeitos investigados, como ele próprio orienta suas observações para centros de interesse criados pela situação de pesquisa”. Para tanto tentamos apreender o conteúdo da legislação, bem como as falas que denotam a construção e a existência progressiva de construção e de participação da comunidade no processo democrático.

Diz a Lei:

Dentre as atribuições do Conselho Escolar, a serem definidas no regimento de cada escola, devem obrigatoriamente constar as de:

(...) II – Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo-pedagógico e plano de ação da escola (Lei 4740/2003 - Lei Municipal da Gestão Democrática de Santa Maria, 2003, art. 25).

Observando as determinações legais circunscritas na LDB/96, corroboradas na Lei da Gestão Democrática Municipal de Santa Maria fica a instituição comprometida a chamar a comunidade e a definir uma identidade para a escola, o que se concretiza no Projeto Político Pedagógico que envolve, naturalmente, questões de caráter administrativo-pedagógico e financeiro, fazendo do Conselho Escolar o órgão máximo de decisão da organização escolar e, portanto, sem dúvida alguma, um espaço conflituoso de negociação.

Para uma melhor compreensão da temática em questão, o presente texto está organizado em três partes: inicialmente um levantamento teórico a respeito da constituição da

democracia na realidade neoliberal atual. Este estudo demonstra-se oportuno como forma de melhor compreender as relações existentes entre o discurso de democratização crescente no contexto global e a sua efetivação pela via do liberalismo, demonstrando as conseqüências disto para as políticas educacionais.

A seguir, busca-se aprofundar o estudo sobre Conselho Escolar, a partir das mudanças em direção a construção de políticas democráticas em conseqüência da proposta da LDB 9394/96, tendo como base a análise da Lei da Gestão Democrática do Município de Santa Maria, Lei n° 4740/03 e sua implementação nas escolas. Assim, pode-se, a partir de um movimento dialético e do retorno às referências e reflexões construídas na primeira etapa do trabalho, organizar um quadro explicativo de modo a responder aos questionamentos sobre o papel do Conselho Escolar como órgão dinamizador da gestão democrática, estabelecendo um entendimento a respeito destas questões.

Num terceiro momento, a título de considerações finais, busca-se, através dos resultados da pesquisa empírica, constituir subsídios e referências a respeito da realidade educacional frente aos princípios constitucionais de democratização da gestão, tendo como referência a organização e o funcionamento do Conselho Escolar, a partir da realidade de Santa Maria.

DEMOCRACIA NO CONTEXTO NEOLIBERAL

O debate tanto sobre a conceituação como os limites da democracia não é novo, porém ganha novo fôlego com o desmonte do Keynesianismo e a sua substituição pelo modelo neoliberal, o que se traduz nas transformações do mundo do trabalho identificadas no neoliberalismo globalizado que reduz o tamanho do Estado para os direitos sociais e tende a exigir da sociedade que esta se responsabilize na solução de seus problemas.

A despeito de todas as discussões e debates que tenham sido feitos a respeito de democracia, seu conceito tem sido banalizado, sendo utilizado por diferentes vieses e diferentes matizes ideológicos, desde os mais conservadores até os mais radicais de esquerda. Em outras palavras, não basta dizer que democracia ou que um Estado democrático é aquele que responde a vontade do povo. Tem de se perceber como a vontade do povo é ouvida, organizada e posta em prática.

Concorda-se com Bobbio (1994, p. 157) quando diz que:

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo (...), quer dizer, democracia como conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada as perguntas “quem governa” e “como governa”, a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime

caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera.

Para o autor o princípio destes fins ou valores é a igualdade não apenas jurídica introduzida nas constituições liberais, mas a igualdade social e econômica. A partir da elucidação destes fins ou valores, passa-se de um entendimento formal de democracia para um entendimento substancial que diz respeito ao conteúdo desta forma. Substancialmente uma democracia, uma instituição ou um governo democrático é aquele gerido, gestado ou conduzido em nome de princípios que atendam à vontade geral. Esta vontade geral não pode ser confundida com soma de interesses individuais (CONCEIÇÃO, 2007).

Os dois entendimentos de democracia, formal ou substancial, encontram-se em perfeita fusão na teoria Rousseauiana da democracia, na qual o ideal igualitário que inspira a democracia é realizado na formação da vontade geral. Uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial, o que até hoje não ocorreu. Pode-se dizer que o que ocorre é a formação de instrumentos através dos quais a soma de vontades individuais produz uma vontade geral ou da maioria.

Em verdade, a democracia hoje experienciada tem sido resultado da formulação do “Modelo Democrático” de Schumpeter, para quem a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, escolhidos por voto. A função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los. Nesta lógica, o sistema eleitoral assume função de destaque.

Schumpeter baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda com a finalidade de garantir um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da vontade geral, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplaina conflitos e modera aspirações (Schumpeter apud CHAUI, 1997, p. 138).

McPherson (1978, apud CHAUI, 1997) critica o modelo Schumpeteriano por ser pluralista e elitista, uma vez que parte do pressuposto de que a sociedade a ele deve se ajustar. Sendo a sociedade plural, a função política principal cabe às elites dirigentes. Desta forma, pode-se perceber duas contradições no modelo de Schumpeter.

O primeiro é o pressuposto de que as demandas da sociedade são fixas ou fixáveis (pelo Estado), para manter a “funcionalidade” do sistema no qual o Estado é que estabiliza a vontade geral. A apatia política é estimulada. O segundo pressuposto é o da soberania do consumidor. Assim, é impossível em uma economia de oligopólios, na qual o mercado é que produz e controla as demandas, tornar livre a escolha já que ao consumidor cabe somente a

possibilidade de poder escolher, quando possível, entre opções postas pelo mercado.

Nesta breve análise sobre o modelo democrático Schumpeteriano visualiza-se as contradições de um modelo que alude ao governo do povo, mas onde o povo, ora em nome de uma funcionalidade do sistema, ora em nome da liberdade do mercado é colocado à margem das decisões relevantes para a consubstanciação de uma verdadeira democracia.

É a partir disto e contrapondo-se a este modelo que Mcpherson propõe a “Democracia Participativa”, apresentando pré-condições que seriam, então, as condições sociais da democracia:

- a) mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se do sentimento de comunidade;
- b) grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, na medida em que a desigualdade é o motor da coesão da ordem capitalista, pois impede a participação político partidária e é o sustentáculo da ordem vigente;
- c) estimular procedimentos pelos quais se viabilizem as propostas (...) de uma democracia participativa. Estes procedimentos seriam: associações de bairro e de vizinhança, lutas pela melhoria da qualidade de vida, pela liberdade de expressão, pelos direitos de minorias, pela co-gestão das empresas pelos trabalhadores (...).
- d) enfatizar o peso e o ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, (...) [através] da consciência dos prejuízos causados pela apatia política (Mcpherson apud CHAUI, 1997. pág. 139- 140).

Schumpeter e Mcpherson se constituem em duas linhas opostas à democracia social. A peculiaridade destes dois modelos liberais da democracia é o de tomar a democracia estritamente como um modelo político, formal, que repousa sobre pressupostos sociais da democracia, manifestada apenas no processo eleitoral e em seu caráter representativo. Se tradicionalmente compreende-se o pensamento democrático como o atendimento da igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria, mas também dos direitos da minoria e liberdade, no capitalismo isto não acontece.

Na democracia representativa as deliberações e as decisões, mesmo que digam respeito à coletividade, são tomadas não por esta coletividade, mas sim por uma elite eleita para essa finalidade. Mesmo com todas as dificuldades de articulação desta forma de governo com processos de participação e de construção de vontades coletivas, a democracia representativa é hegemônica e Bobbio (2000) afirma ser a única existente e em funcionamento no capitalismo.

Isto indica a difícil construção de uma democracia efetivamente direta, visto os muitos problemas derivados dos mecanismos construídos para a perpetuação de uma classe dirigente no poder. Neste contexto a democracia proposta por lei para a educação, encontrará muitos obstáculos para a sua efetivação mesmo sendo a escola o *locus* privilegiado para a construção

e implantação destas práticas, para o que a própria escola deverá ser compreendida no conjunto dos interesses do capital.

O CONSELHO ESCOLAR E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO: A REALIDADE DE SANTA MARIA EM QUESTÃO

A minimização da participação do Estado na efetivação dos serviços públicos em consequência das políticas neoliberais repercute na organização da educação através do discurso da autonomia, da descentralização, da participação e da democracia, mesmo que intrincado em contradições e paradoxos.

A questão central destas questões se reflete na organização da educação, na qual se destaca o Conselho Escolar como espaço público, democrático, tendo no compromisso de participação efetiva da comunidade na gestão escolar seu fundamento. Com vistas à construção de uma escola que responda aos anseios da própria comunidade, a gestão democrática só se reveste de importância se tiver como foco central de atenção da comunidade escolar a proposta pedagógica da instituição educativa.

Uma escola que apresente uma proposta pedagógica que atenda aos interesses da comunidade, desencadeia um processo de reavaliação da participação comunitária nas decisões e caminhos a serem trilhados. Considerando a existência da proposta pedagógica da escola, ocasião de encontro entre Estado, famílias, alunos e profissionais da educação para definir o que se quer e o como fazer na escola como o ponto de partida operacional para a implementação da gestão democrática, aí se insere o Conselho Escolar. Se constituído pela representação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, o Conselho Escolar indicaria que “a democracia estará sendo construída ativamente e vivenciada em processos concretos” (WERLE, 2003, p.12).

O Conselho da Escola, nesta ótica, passaria a ser o fórum pertinente para discussões e deliberações, onde pais e alunos, ao lado de educadores e funcionários, como co-autores do destino educacional da unidade escolar, se constitui num órgão de gestão em que todas as instâncias internas e externas à escola tornam-se parceiras na construção dos planos, projetos e propostas de caráter político-administrativo-pedagógico da entidade escolar.

Reforçamos esta posição com Spósito (1990), quando afirma:

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois ela envolverá, necessariamente, a formulação de um novo projeto pedagógico. A abertura dos portões e muros escolares deve estar acompanhada de uma nova proposta pedagógica que a exige. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a

gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo (SPOSITO, 1990, p 55).

Com estes propósitos, o Conselho Escolar, como local de decisões de um grupo heterogêneo que independe das posições de seus integrantes na hierarquia escolar, se constitui como lugar de lutas, tensões e conflitos, indicando que o espaço democrático não se constrói no consenso. Neste caso, as lutas que estão presentes no campo educacional não podem ser separadas das lutas no campo político-econômico, pois, como coloca Snyders (1981, p.107), “a luta pela escola nunca pode estar separada das lutas sociais no seu conjunto, da luta das classes na sociedade total, da luta contra a divisão em classes”. Esta relação dialética existente, a partir de uma compreensão da totalidade das relações sociais, não pode ser deixada de lado em um estudo que busque, verdadeiramente, a transformação da escola.

Analisando a questão sob o ponto de vista concreto, em Santa Maria/RS foi instituída em 2003 a Lei que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público – Lei 4740/2003. Por esta lei ficam regulamentadas as normas da eleição de diretores e a constituição e funcionamento dos Conselhos Escolares.

Em seu artigo 1º determina que:

A gestão escolar democrática garantirá:

I. autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;

II. livre organização dos segmentos da comunidade escolar;

*III. participação dos **segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados** (grifo nosso);*

IV. transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;

V. garantia da descentralização do processo educacional;

O Título VII da Lei 4740/03 trata dos Conselhos Escolares.

*Dentre as **atribuições do Conselho Escolar**, a serem definidas no regimento de cada escola, devem obrigatoriamente constar as de:*

*II- Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição **do projeto político-administrativo-pedagógico e plano de ação da escola** (Art. 25)(grifos nossos)*

O Conselho Escolar é, portanto, um importante espaço de democratização da gestão da escola pública. Para que a participação aconteça de fato, seus participantes precisam ter conhecimento das políticas educacionais e do financiamento da educação, bem como conhecer os mecanismos de participação, o que releva o papel do Conselho Escolar como instituição máxima decisória por ser representativo da comunidade como um todo, o que está respaldado na Lei Municipal nº 4740/03 de Santa Maria.

Considerando a autonomia da escola assegurada no artigo 15 da LDB/96, a lei municipal de Santa Maria Nº 4740/03, ao tratar da Autonomia Financeira em seu Título V,

Art. 12, determina que:

*Os recursos financeiros destinados às escolas serão geridos **pela comunidade escolar por meio do Conselho Escolar** (grifo nosso) para manutenção e outras despesas necessárias ao bom desempenho escolar, conforme legislação e serão assegurados:*

I- pela alocação de recursos financeiros suficientes no orçamento anual;

II- pelo repasse bimestral dos recursos...

III- pelas doações da comunidade.

Neste particular, podemos conferir com Monlevade (1997, p. 128) que:

O nó da questão reside no trabalho do Conselho Escolar, instância representativa dos segmentos que deve concentrar e cultivar o poder de autonomia crescente a que se refere o art. 15. Uma das condições essenciais para esta autonomia é a capacidade da escola – **como unidade orçamentária** - em gerir suas finanças em conta própria, abastecida suficientemente pelo Poder Público, mas também aberta à conquista de mais recursos a critério da escola. As autoridades educacionais devem passar a dialogar com os Conselhos e não com o diretor da escola, a não ser para procedimentos de rotina. (Grifos nossos)

A importância das escolas públicas se constituírem como unidades orçamentárias está na organização e na atuação do Conselho Escolar como instância superior à própria direção da escola. Nesta ótica a Lei 4740/03 reforça a importância da participação da comunidade através do Conselho Escolar na gestão financeira, mas, por sua vez, no mesmo artigo, em seu parágrafo único determina que:

Cabe ao Diretor e ao Vice-diretor, com competência delegada de ordenadores de despesas, a movimentação dos recursos e, na ausência de um deles, a um membro do Conselho Escolar, escolhido por este, dentre os servidores públicos municipais.(grifos nossos)

Evidencia-se, neste caso, o que Bobbio (2000) afirma ser a democracia representativa em uma sociedade capitalista muito mais uma ferramenta ideológica, do que uma efetiva participação para decisões significativas, considerando que, se a movimentação de recursos fica centralizada no Diretor e seu vice; que os ordenadores de despesas estão centrados na Secretaria de Fazenda do Município, perde o Conselho Escolar a sua função de órgão máximo decisório na gestão da escola, desconsiderando a comunidade escolar no seu todo.

As contradições do discurso da descentralização financeira vão se descortinando à medida que a comunidade escolar, na sua totalidade, fica reduzida a uma mera representatividade de pessoas da confiança do poder público.

Enquanto o inciso II do art. 25 afirma a importância da participação da comunidade no Conselho Escolar para a definição do Projeto político pedagógico-administrativo da escola, o inciso IV do mesmo artigo define que o Conselho Escolar deverá:

*Adendar, modificar e aprovar o plano de aplicação financeira, **elaborado pela direção da escola** sobre programação e aplicação dos recursos necessários à*

manutenção e conservação da escola (art. 25).(grifos nossos)

Na análise deste inciso ficam patentes as contradições, visto que, além de decidir que o plano de aplicação financeira é de responsabilidade da direção da escola, o mesmo inciso, ignorando a decisão coletiva com vistas à operacionalização do projeto político-pedagógico, determina recursos públicos apenas para a conservação e manutenção da escola.

Com isto o discurso da gestão democrática se perde na cultura da centralização ainda muito forte em nossa tradição de gestão escolar, impedindo a aplicação de recursos para a efetivação do projeto pedagógico, no instante em que reduz as atribuições da comunidade a pagamentos de contas de manutenção da escola, prática já comum nas instituições escolares, sem que a democracia participativa se efetive.

Sobre isto Chauí (1997, p. 189) afirma:

Se Bobbio crê em sua afirmação de que a democracia é subversiva e difícil, há de concordar que as classes dominantes façam o possível e o impossível para controlar e dismantelar os efeitos das práticas democráticas.

Neste processo voltado para a democratização da gestão, se observam, portanto, avanços e descontinuidades mostrando, por um lado, um clima voltado para a construção do trabalho em equipe, o que é compreendido como um resgate do espaço de autonomia da escola pela comunidade escolar, mas, por sua vez, uma aceitação passiva de práticas isoladas e centralizadas fugindo à idéia do coletivo, evidenciando que a democracia no capitalismo, como indica Bobbio (2000), leva os cidadãos a uma conseqüente despolitização ou a uma consciência ingênua de que tem voz e vez na escolha dos caminhos que a sociedade deve tomar.

Neste cenário, fica evidente que, se o Conselho Escolar é uma instância decisória representativa da comunidade, o próprio ingresso da representação da comunidade no Conselho, por eleição, não garante a supremacia da comunidade nas decisões.

Efetivamente a democratização da gestão através da descentralização de poder ainda não se constitui uma característica em nossas escolas. Um dos problemas evidenciados é a própria escola não possibilitar a participação da comunidade por não prepará-la, confirmando que “o despreparo e a fragilidade política levam a um comportamento de apatia e desprezo político” (MALLMANN, 1997, p. 28), o que retira do Conselho Escolar toda e qualquer possibilidade de inserção na gestão da escola.

A partir das contradições da Lei da Gestão Democrática de Santa Maria, pode-se dizer com Bordenave (1995, p. 30), que “a participação concedida é uma modalidade que faz parte de uma estratégia de melhor dominação, concedendo e mantendo uma participação restrita dos grupos, criando uma ilusão de participação”.

Destacam-se, neste aspecto, participantes da comunidade sem qualquer conhecimento das políticas públicas, o que implica em decisões tomadas por poucos e assumidas por muitos denotando, tanto a força do clientelismo neste processo de escolha, como o centralismo de decisões, relativizando as prerrogativas de construção de democracia na escola.

Para possibilitar a participação efetiva da comunidade escolar faz-se necessário um vasto processo de discussão, que amplie o acesso à informação e, assim, possibilite a organização da comunidade de tal forma que ela não se permita dominar e nem manipular, o que exige, “mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se do sentimento de comunidade” (Mcpherson apud CHAUI, 1997. pág. 139- 140), o que, conforme Bordenave (1995), implica em dimensões como fazer parte, tomar parte, sentir-se parte e ter parte em uma determinada atividade. O autor entende, no entanto, ser possível fazer parte sem tomar parte, mas aponta que o apenas “fazer parte” remete à condição de uma participação passiva; enquanto que o “tomar parte” a uma participação ativa, diferença que distingue a ação de um cidadão inerte daquele engajado no processo participativo.

Estas características da participação apontadas por Bordenave ficam evidentes, quando se constata a ausência de órgãos representativos dos alunos como Grêmios Estudantis, assim como a falta de organização da comunidade externa para eleger seus representantes e, através deles participar das decisões da escola, situação que compromete a participação dos diferentes segmentos representados no Conselho Escolar. Um Conselho Escolar constituído democraticamente requer uma comunidade forte e organizada que sobreviva às mudanças de direção e do governo municipal. Para isso, faz-se necessária uma política de muita visibilidade, capaz de facilitar a implantação da democratização da gestão e de superar o clientelismo político, ainda muito presente na escolha dos integrantes do Conselho Escolar.

Nesta ótica se identifica o modelo Schumpeteriano de democracia, visto que, devendo ser os membros do Conselhos eleitos por seus pares, na realidade isto não se configura como tal pela ausência de organização da sociedade que indique que os integrantes do Conselho sejam representativos da mesma, o que não se configura, na prática, nem como democracia representativa, indicando que a escolha dos membros do Conselho Escolar por eleição, apenas

caracteriza a função do sistema eleitoral não se constituindo um espaço efetivo de decisões pela comunidade escolar. Neste caso se reproduz uma representação que Bordenave aponta como “fazer parte” sem “tomar parte”.

A função do C.E ainda não se apresenta clara, nem para os membros do próprio conselho, o que dificulta a execução de suas tarefas. Nas reuniões, as preocupações com a escola se referem, apenas, aos aspectos físicos ou aos assistenciais. Os reais problemas das instituições, como a baixa qualidade do ensino, a deficiência na avaliação, a desqualificação de professores, a falta de envolvimento da comunidade etc.; ficam fora da pauta.

A preocupação dos Conselhos Escolares têm sido, em grande parte, as cobranças em torno da questão financeira, o que os leva a pautarem suas reuniões muito mais com discussões sobre os recursos financeiros do que sobre as questões pedagógico-administrativas da escola. Acrescente-se, ainda, que assumindo este papel, o Conselho na maioria das vezes assume um papel submisso em relação à figura do diretor, responsável pela organização das contas.

Os conselheiros apenas aprovam algo que, na maioria das vezes, já vem pronto, indicando a participação da comunidade como um mero mecanismo formal. Nesta ótica, através de depoimentos de professores, constata-se que os mesmos acreditam que existem funções exclusivas dos diretores, o que lhes permite omitir-se de participar da gestão escolar como um todo. Isto indica a setorização de funções pela divisão entre o administrativo e o pedagógico, cultura ainda muito entranhada na escola.

Na realidade encontrada, a escola justifica a pouca participação da comunidade pelo desinteresse de pais, de alunos, de funcionários e dos próprios professores, o que indica a omissão da instituição educativa no sentido de preparar a comunidade para a participação consciente das decisões da escola. Ao omitir-se desta função, as lideranças escolares centralizam poder, fator impeditivo de participação, o que, de certa forma está respaldado na Lei Municipal em pauta.

Torna-se evidente que se o Estado, através do município se isenta de suas obrigações com a escola, é compreensível que não invista numa política educacional onde de fato, a comunidade escolar apodere-se, enquanto co-autora do devir dessa instituição.

Em um Conselho Escolar organizado e atuante, os conselheiros redimensionam a concepção do próprio poder, buscando efetivamente decidir sobre a instituição escolar na perspectiva de ajudar a construir uma escola emancipatória e democrática, o que traz a possibilidade de redefinir a estrutura da gestão da escola de modo que o poder não mais se

cristalize em figuras autoritárias, centralizadoras e individualizadas em cargos hierarquicamente superiores à comunidade escolar.

O que se propõe ao Conselho Escolar, que se quer comprometido com a escola democrática e participativa, é que este discuta sobre o poder e sobre o domínio de poucos sobre quase todos. Rever o instituído. E esta é uma tarefa necessária desse colegiado que se quer reinventar, perguntar e propor sobre a forma com que poderão contar com a participação efetiva de todos os segmentos com vistas a uma proposta pedagógica que responda pelas necessidades sociais, através da formação de cidadãos para compreender e compreender-se no contexto em que vivemos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo referente à constituição e funcionamento do Conselho Escolar através da realidade de Santa Maria com a implantação da Lei da Gestão Democrática – Lei 4740/03, é inegável a possibilidade de democratização que traz a criação de uma lei, porém é impossível que ela, por si só, democratize as relações de poder institucionalizadas na sociedade, ou no âmbito escolar, ou por se constituir em novas formas de centralização, ou por não ser um instrumento suficiente para mobilizar a sociedade nesta direção.

Um espaço democrático de construção dos saberes não se organiza com poderes centralizados, autoritarismo e clientelismos corporativistas. A gestão democrática é, além de um direito, uma necessidade pedagógica. Caso não seja assim encarada, nossa prática de construção de cidadania estará comprometida (GOUVÊA, 1997, p. 210).

Compreendemos que um elemento importante a ser destacado aqui é que não há uma fórmula mágica de se democratizar a escola. É necessário sim, investir no desassossego e em uma conseqüente dose de transgressão da ordem existente para mudar, não porque é permitido, mas porque é necessário e até imprescindível.

Especificamente quanto à forma de participação pela atuação do Conselho Escolar, Gohn (1995, p. 92) entende que esta deve ultrapassar as fronteiras da instituição educativa:

[...] a criação do Conselho e a participação na escola implicam abertura de canais de participação na administração, tendo como meta a transparência administrativa. O Conselho de Escola deve existir para criar políticas e não apenas para executar decisões. Deve estar inserido em um plano estratégico amplo, sem ser o único instrumento de democratização da escola. Deve deliberar sobre currículo, calendário escolar, formação de classes, horários, atividades culturais etc. e deve apontar soluções para os problemas no conjunto de interesses da escola, tais como a aplicação de recursos, racionalização de horários de trabalho e seu funcionamento geral... Os Conselhos representam a possibilidade da escola transformar-se em um espaço de cidadania e democracia no bairro e na região. Assim, cabe ao Conselho

garantir que a escola não seja uma unidade voltada só para sua clientela, mas uma unidade de educação para toda a comunidade.

Desta maneira, os membros do Conselho, cumprem tarefa imprescindível e difícil, pois têm em suas mãos o destino da escola pública e a constante luta de se fazerem cidadãos e cidadãs. Daí que democracia, cidadania e participação não caem do céu, nem são simples atos institucionais, ao contrário, fazem-se a partir da luta e da conscientização do nosso lugar no mundo e com os outros, indicando que a briga por uma escola democrática soma-se à luta participativa e, juntas, se articulam na construção de uma escola possível e necessária para o conjunto da sociedade.

Em oposição ao modelo neoliberal na escola tem-se a possibilidade do Conselho Escolar se afirmar enquanto um órgão capaz de contribuir para qualificar a participação e a descentralização de poder. Por sua vez é preocupante quando o Conselho centraliza suas ações basicamente na prestação de contas, evidenciando práticas da cultura neoliberal em que há o pressuposto de que as demandas da sociedade são fixas ou fixáveis pelo Estado, para manter a “funcionalidade” do sistema no qual o Estado é que estabiliza a vontade geral. Neste enfoque a apatia política é estimulada de modo que os conselheiros tenham somente a possibilidade de poder escolher, quando possível, entre opções postas pela democracia liberal, deixando explícito com isso, que o faz muito mais para cumprir os preceitos legais do que, propriamente, em efetivar a democracia-participativa. Neste prisma o Conselho caracteriza-se por uma estrutura burocratizada, se regulando ainda pela centralização do poder na figura de poucos detentores de cargos superiores da hierarquia escolar.

Torna-se necessário ter clareza sobre o que se quer com a educação. Esta é a única possibilidade de não burocratizar as várias instâncias que compõem o cotidiano da escola e, principalmente o Conselho Escolar. O Conselho deve se constituir como um lugar de aprendizagens, fortalecendo o caráter plural de sua constituição. Caso contrário, se consagra o consenso forçado, por meio de quem sabe sobre quem não sabe.

O sistema Municipal de Educação de Santa Maria, ao implantar a Lei da Gestão Democrática e prever a gestão de recursos pela escola, através dos Conselhos Escolares, nos remete para a própria limitação da democratização da gestão.

Com a responsabilidade de organizar democraticamente e construir uma escola que atenda aos interesses da comunidade, os Conselhos Escolares ficam limitados, por lei, não só no conhecimento das políticas educacionais, mas, especialmente no que tange à questão financeira, visto que a mesma não se aplica ao funcionamento efetivo do projeto pedagógico da escola, mostrando a limitação da participação da comunidade nas decisões e o centralismo

no próprio sistema.

Neste caso, há o perigo, como aponta Bianchetti (1999) de querer atingir um nível de qualidade sem a suficiência dos recursos, para o que pode a comunidade escolar, em nome da participação e da democracia, entrar num processo gradativo de privatização da escola pública, enquanto aceita os poucos recursos públicos e busca na comunidade a sua complementação. Na falta de recursos, apela-se para o “espírito comunitário” que significa, de fato, isentar o Estado de suas obrigações e despesas e cobrar da população, em particular dos pais dos alunos, a manutenção da escola, onerando a comunidade, visto seus compromissos com o pagamento dos impostos (FOGAÇA, 2003, p. 60). E, assim, se estimula, o jogo perverso da pseudoparticipação.

A gestão compartilhada em suas diferentes formas de conselhos, colegiados etc. precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de grupos lobbistas. Isso implica a criação de coletivos que desenvolvam saberes não apenas normativos - legislações, formatos de aplicação de verbas etc., (GOHN, 2006, p. 36)

Porém, o que os estudos constatam é que os segmentos ocupam lugares importantes de acomodação na estrutura do Conselho Escolar. Os alunos, pais e funcionários ao julgarem os professores e, especialmente o diretor, como sabedores dos destinos da escola, eximem-se das discussões e das proposições que poderiam originar uma participação efetivamente democrática, preservando a velha estrutura tradicional da instituição escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 7ª ed. Brasília: UNB, 1994.

_____. **Igualdade e liberdade**. 4ª Ed. Rio de Janeiro : Ediouro, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** Col. Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394** de 20/12/96. São Paulo, SP, 1996.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil, 1988**.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CONCEIÇÃO, Marcos Vinícius. Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática: revendo as políticas de descentralização da gestão dos anos 90. **Dissertação de Mestrado**. UFSM/RS, 2007

FOGAÇA, Azuete. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In OLIVEIRA, D.A. e DUARTE, M. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2003.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo : Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época, v.84).

____ **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1995.

GOUVÊA 1997 GOUVÊA, Antonio Fernando de. Política educacional e construção da cidadania. In Silva, Luiz Heron; Azevedo, José Clovis & Santos, Edmilson. **Novos mapas culturais novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Sulina, 1997.

MALLMANN, Marly Therezinha. Colegiados escolares x participação: o que mobiliza pais e mães. In **Anais do XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática**. POA: EDIPUCRS, 1997. p.p 223 – 229.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Brasília: Idéia, 1997.

PÖRTHNER, Cristiano Goerge. Forças éticas no vir a ser autonomia: a construção da autonomia escolar do ponto de vista ético e o sujeito coletivo Conselho Escolar no contexto da gestão democrática do ensino público do Rio Grande do Sul. In **Anais do XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática**. POA: EDIPUCRS, 1997. p.p 135-149.

SANTA MARIA. **LEI MUNICIPAL nº 4740/03**, de 24 de dezembro de 2003. Institui a gestão democrática das escolas municipais de Santa Maria, RS.

SNYDERS, G. **Escola Classe e Luta de Classe**. Rio de Janeiro: Moraes Editores, 1981.

SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e realidade**. Porto Alegre, v.15, nº 1, p. 52-56, jan-jun. 1990.

WERLE, F. O. C. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.