

Gestão democrática como processo de alteração estrutural

Carlos Antonio Ferreira Monteiro

Resumo

Construído a partir de questões discutidas em uma dissertação de mestrado a respeito do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, este trabalho apresenta discussões sobre gestão democrática, autonomia, conselho escolar, participação e tomada de decisão, categorias de análise que contextualizam o tema e orientaram as técnicas utilizadas na investigação. Conclui que a alteração estrutural sem efetiva descentralização, autonomia, formação e recursos demonstrou insuficiência para promover a participação e democratizar o poder nas escolas.

Palavras-chave: gestão democrática; autonomia; conselho escolar; participação; tomada de decisão.

Abstract

Democratic administration as a process of structural alteration

Derived from questions debated in a masters dissertation regarding the constitutional principle of the democratic management of the public education, this work presents questions on democratic management, autonomy, school council, participation and decision taking, categories of

analysis that contextualize the subject and orient the techniques used in the research. It concludes that the structural alteration without effective decentralization, autonomy, formation and resources were not sufficient to promote participation and to democratize schools.

Keywords: democratic management; autonomy; school council; participation; decision taking.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece como um dos seus princípios a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (art. 206, VI).

A Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996, das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevê, na qualidade de lei complementar, o princípio da "gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino" (art. 3º, VIII). Estabelece também que "os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades" e, para tanto, institui a observância dos seguintes princípios: "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola", bem como a "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (art. 14, I e II).

Para viabilizar esta perspectiva como forma de organização escolar (atuação e competência), já que os demais títulos (V a VIII) tratam dos conteúdos (aspectos materiais), a LDB estabelece 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, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (art. 15).

Estes postulados, por sua vez, mantêm observância aos preceitos constitucionais de que "a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público" (CF, art. 214).

Regulamentando este artigo constitucional, a LDB institui "a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei. [...], em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 87, *caput* e § 1º).

Esta base da legislação educacional e seus desdobramentos nos sistemas públicos de ensino originaram uma considerável normalização, que, por sua vez, organiza as realidades cotidianas das escolas de educação básica do ensino fundamental e gera disparidades entre os discursos. Categorias como gestão, autonomia, participação, projeto político-pedagógico e colegiado fazem parte desse debate, mas a partir da década de 1980, após importantes alterações estruturais, sofreram intensas mudanças.

Em vista de um número considerável de questões emergentes em relação aos sistemas públicos e unidades de ensino, é imprescindível, para ampliarem-se à compreensão da gestão democrática, que se analisem mais especificamente estas categorias no meio educacional e suas implicações atuais na escola, a fim de verificar de que forma a educação brasileira, através de seus sistemas e escolas, apropriou-se delas.

Tal conhecimento torna-se relevante à área educacional em geral e, em particular, à Região Nordeste, aqui representada tanto pelo Estado da Paraíba como pelo município de João Pessoa (reconhecidamente carentes de recursos, em especial sobre gestão), constituindo-se, portanto, importante subsídio para as ações voltadas à gestão democrática dessas redes públicas.

Delimitamos como campo de investigação uma unidade de ensino do sistema público estadual e outra do municipal, objetivando analisar, na implementação dos princípios da gestão democrática do ensino público nos âmbitos administrativo e pedagógico, a disparidade entre os discursos e as realidades cotidianas dessas instituições. O resultado que esperávamos obter era verificar até que ponto esses discursos da legislação educacional se traduziam em práticas da democratização do poder através da gestão dessas escolas.

Na questão dos discursos da gestão democrática, utilizamos, como referência, parte da legislação educacional (1988 a 2003) no que concerne à política pública para o setor sobre a organização da escola pública, discussões que reforçam a importância das categorias referidas.

Caracteriza-se como um estudo de casos comparativos. Como acesso às informações, utilizamos as técnicas de coleta de dados da observação participante, a entrevista semi-estruturada e a busca e análise de documentos.

Realizamos observação participante no âmbito administrativo e pedagógico das escolas ao longo do período do trabalho de campo. Desenvolvemos oito entrevistas semi-estruturadas em cada escola investigada, privilegiando um indivíduo de cada segmento escolar (diretoras, supervisoras, assistentes sociais, professoras, mães, funcionárias, alunas) e um de cada comunidade local, totalizando 16 pessoas. Com esses depoimentos, realizamos, além da caracterização da amostra, a análise do pensamento e comportamento dos sujeitos sobre as categorias. Discutimos todos os dados coletados, no sentido de alcançar o objetivo proposto. Para isso buscamos, no processo de análise, agrupá-los, de forma a estabelecer relações entre os discursos (orais e escritos) e as realidades cotidianas dessas escolas.

Sobre a gestão democrática

A gestão democrática do ensino é um ideal de educação baseada em princípios que contemplam os interesses comunitários, ao garantir descentralização, autonomia na tomada de decisões, ampla participação e efetiva formação e informação aos participantes para que programem as mudanças na formação dos alunos. Seus processos visam organizar a escola para a tomada de decisões e funcionamento de forma participativa,

procurando colocar em prática as decisões sobre os objetivos e utilização dos recursos.

Contudo, as experiências com a democracia no Brasil são marcadas por esperanças em vez de realizações. Acredita-se que os discursos realizados em nome da democracia (ou da descentralização) buscam legitimidade, já que a prática tem demonstrado outra realidade.

Nas palavras de Tobar (1991, p. 32) é possível esclarecer aspectos desta expectativa: "De fato, para que no cenário político seja aberto um espaço para a discussão do 'problema' da descentralização, foi imprescindível a proliferação de uma lógica democrática." Explorando essa necessidade do espaço democrático para um debate em torno da devolução de poderes à sociedade, ressalta-se que "o vocábulo em si é portador de uma conotação democrática que muitas vezes foi aproveitada no discurso oficial, ainda daqueles que se manifestaram como inimigos do regime democrático". Com efeito, do ponto de vista histórico, pode-se afirmar que o regime militar (centralizador) no Brasil utilizou-se do conceito de descentralização tanto no discurso oral como na definição de leis.

Coutinho (2002, p. 31-32) descreve a democracia como um processo que visa transformar a realidade existente investindo na humanização das relações. Porém, também analisa que, no Brasil, as relações que se estabelecem são incompatíveis com esta idéia.

Se entendermos democracia como um processo, como socialização crescente da política no rumo da socialização do poder, como uma conquista efetiva não só de regras do jogo (e é claro que somos a favor de regras do jogo, regras do jogo que mudam, se aprofundam, se transformam), mas também de igualdade substantiva, então é preciso dizer com clareza que essa democracia é claramente incompatível com o modelo político, econômico e social que está sendo implantado no país.

Isto é mais explicitado em Bobbio (1986a, p. 12), que a considera um "conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados".

Percebe-se nestes conceitos que a norma é uma condição para a regulação dos participantes na tomada de decisões. Esta é uma questão observada também em Dewey (1959), para quem a democracia social deverá ser utilizada politicamente, à medida que as experiências vão sendo desenvolvidas. Seu pensamento da democracia na educação é um ideal retomado em várias partes do mundo e servindo a vários propósitos, às vezes não tão nobres, como ocorreu nos discursos do regime militar (1964-1985) em nosso País.

Essas constatações vêm reforçar a acertada inspiração, nessa teoria, como fio condutor na análise desse processo que se tem arrastado por décadas, apesar de todos os indícios apontarem na direção da democracia na educação como um valor a ser perseguido. De fato, permanecemos disfarçando mal e investindo na educação como "privilégio", denominação empregada por Anísio Teixeira na década de 50 e que ainda continua atual no contexto educacional brasileiro.

Mas, na presença de alterações estruturais, Glatter (1999, p. 158) avalia que tal organização da educação é incapaz de dar conta das novas tarefas de gestão, tais como:

[...] lidar com várias instâncias, tanto dentro como fora da escola; desenvolver capacidades de planificação estratégica; adoptar uma atitude dinâmica e empreendedora junto da comunidade escolar, mantendo uma postura reconhecida de educador; ajudar a gerir as complexas transições para os novos papéis e responsabilidades.

Para viabilizar essas novas funções e papéis, a mudança se faz necessária tanto nos níveis de autoridade educacional regional quanto no central. Considerando as possibilidades da abrangência e irreverência dessas mudanças, concorda-se com a análise de Glatter (1999, p. 158), de que "será certamente impossível, em muitos casos, que estas novas responsabilidades sejam assumidas por uma única pessoa, e que devam ser encaradas como forma alternativa para o desempenho das funções de gestão". Surge assim uma possível indicação da origem e necessidade dos órgãos colegiados que essa situação requer. Com isto, a participação é uma ingerência para suprir o aumento das responsabilidades dos gestores.

No documento do *International School Improvement Project* (1989 apud Glatter, 1999, p. 158), esse tema é colocado nos seguintes termos: "É provável que os actuais responsáveis dos estabelecimentos de ensino não estejam preparados (ou não sejam as pessoas adequadas) para assumir os novos papéis e responsabilidades que advêm do exercício da gestão num sistema descentralizado." Como o problema era dado como certo, definiram que "no primeiro caso, há uma necessidade evidente de programas de desenvolvimento profissional, abrangentes e contínuos". Mas outras medidas são omitidas, talvez indicando que não havia possibilidade de o gestor apresentar condições para gerir uma escola após a implantação de medidas descentralizadoras deste nível e que, provavelmente, não dispusessem de pessoas com a formação adequada para liderar. Além disso, a questão da forma de participação não parece representar grande preocupação nesse primeiro momento. O interesse maior é com a formação dos quadros gestores.

Nessa tendência, a comunidade em que atua a escola continuaria a experimentar um processo de mudança constante e cada vez mais confusa. Em função desses sobressaltos, segundo Glatter (1999, p. 158-159), "verifica-se a necessidade permanente de fornecer ao pessoal docente uma preparação e apoio adequados, de modo a poderem enfrentar com sucesso os desafios futuros".

Se a comunidade escolar recebesse, aparentemente, maior cuidado, a comunidade local continuaria a sofrer com os efeitos da crise e as soluções (não) encontradas para ela. O foco de preocupação é estabelecido para os docentes (preparação e apoio) e gestores em detrimento dos outros segmentos participantes dos trabalhos escolares. Contudo, os indícios apontam que essa fase de formação do quadro gestor no Brasil tem sido negligenciada, a ponto de muitos daqueles que participam do processo não terem conhecimento sequer do significado do termo autonomia, tomado indistintamente como independência ou soberania escolar.

Nesses termos, não se entende que a gestão democrática do ensino público seja participação (de um poder) e tomada de decisões relativas aos interesses, objetivos da comunidade (escolar e local) e criação de possibilidades de atingi-los. Com efeito, a questão legal não retrata a perspectiva da descentralização, que tem na autonomia política sua dimensão fundamental.

Compreende-se que a descentralização é redistribuição de poder, decisões (encargos) e meios para executá-los (materiais, financeiros, humanos) que contraria os interesses de grupos no poder. Nela, a escola procura utilizar adequadamente os recursos disponíveis, enquanto a desconcentração delega competência sem alterar o poder decisório. Assim, competência é pressuposto não necessariamente da autonomia, mas da consolidação ideológica, em que o Estado procura assegurar a utilização dos recursos produtivamente.

Difícilmente os processos de descentralização no País correspondem à realidade de fato, mas ao discurso do real, ou seja, o discurso "decodifica as mentiras do dizer", e essa ficção do real pretende "fazer assumir como referencial a semelhança que produz" (Certeau, 1994, p. 139-290). Como a alteração estrutural na distribuição do poder em termos educacionais não se efetivou, é possível afirmar que o princípio da gestão democrática não é uma realidade concreta, mas parte desse discurso.

Sintetiza-se essa discussão enfocando parte da legislação educacional deste período: na Constituição Federal de 1988, o discurso da descentralização visando democratizar a educação se restringiu ao ensino público, centralizando as decisões a respeito; o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993, construído com ampla participação de setores da sociedade objetivando a garantia de direitos, não produziu resultados práticos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e o Plano Nacional de Educação, de 2001, instituem na letra dos textos que a base da mudança seria a descentralização, com a finalidade de efetivar a autonomia escolar, no entanto, a centralização permanece. Em princípio, essas iniciativas visam solucionar o fraco desempenho alcançado pelos processos de planejamento e reformas centralizadas; todavia, restringe-se à letra dos textos e pouca aplicação prática.

Esta breve ilustração pretendeu demonstrar que a alteração estrutural não busca atingir o poder central; a estratégia é fornecer condições para melhorar o controle através da criação de instrumentos de avaliação. Percebeu-se que, nesse processo, falta um equilíbrio entre a gestão da educação e o seu objeto (o universo escolar), que atenda aos objetivos da administração central e do poder local. Este é um exemplo característico da gestão democrática, um estágio que necessita de correção dos erros e de maiores cuidados com as fases seguintes, talvez a condição para o êxito.

Enfim, visa inicialmente reorganizar o poder administrativo central e só após os ajustes neste nível se processariam outros. Contudo, relativamente ao contexto brasileiro, o que se percebe é que uma possível "reestruturação" também não tem se processado, ou então o grau não foi suficiente para que se possa considerar realmente como uma democratização na hierarquia do poder.

É nesse sentido que Glatter (1999, p. 156) apregoa: "É preciso não ignorar as contradições existentes no desenvolvimento deste processo, bem como a necessidade de repensar as funções atribuídas às escolas e às autoridades centrais." Trata-se, portanto, de lembrar que o ideal da democracia na educação poderá facilmente ser desviado por perspectivas de responsabilização que têm tanto de conotação técnica como de deficiência educacional.

A ameaça torna-se concreta quando a educação deixa de focar os interesses dos participantes no processo de ensino e aprendizagem e preocupa-se com a apresentação de resultados. O problema desse tipo de finalidade é que o fazer deixa de ser um prazer para tornar-se uma obrigação com a produção. Alienam-se alunos e professores, afastando-os da aprendizagem real; é uma experiência, mas uma experiência com objetivos externos aos interessados.

Sobre a autonomia

A administração da educação passa por um momento de transformação não só no Brasil, mas em várias partes no mundo. Entram em discussão medidas diversas com características que objetivam expandir e redefinir a noção sobre a escola. Para tanto, se reconhece a necessidade de reforçar o compromisso com a transformação dos conceitos de descentralização, democracia, autonomia, participação e tomada de decisão, que se tornaram imprescindíveis a esta instituição.

Discute-se sobre medidas que visam dotar a escola de modalidades de gestão que contemplem especificidades e se adaptem à diversidade das suas realidades cotidianas. Mas, na maior parte dos casos, essas intenções se caracterizam como discursos políticos que se tornaram conteúdos sem maiores conseqüências.

Nas discussões sobre o reforço da autonomia das escolas, Barroso (1998, p. 12-13) põe a evidência na recuperação da dimensão política da autonomia, pois, aparentemente, todos estão à procura da solução para a crise de governabilidade que se instalou desde o âmbito administrativo da educação até o da gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Ele aponta, entre outros fatores, "o crescimento exponencial do sistema educativo; a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos; as restrições orçamentais decorrentes da crise econômica; os disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado".

A esta lista se acrescentaria a formação dos professores, gestores escolares e comunidade local, além das condições de trabalho e financeira dos funcionários. Contudo, analisa-se que estes fatores correspondem aos efeitos da crise e não à causa, como deixa transparecer o autor. Entende-se que esta crise já vem sendo anunciada nos escritos de Dewey, desde o início do século passado, e, a partir dos anos 50, com Drucker, está-se falando da evolução tecnológica e do conhecimento. Nesse caso, os vários conceitos de gestão têm apenas atenuado ou retardado ao máximo estes efeitos.

Detectada a instalação da crise em vários países, tem início no Brasil, no final dos anos 80, um movimento de mudança no discurso do papel do Estado, com a alteração dos processos de decisão política e uma significativa revisão na administração da educação. Nas palavras de Barroso (1998, p. 13), tem-se uma análise geral das decisões para essa situação: "[...] essa alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão."

Nesta forma de observar o fenômeno, um aspecto relevante chama a atenção: considera os pais dos alunos como integrantes da comunidade local; assim, local não é apenas algo externo à escola, como no caso da legislação educacional brasileira e nos procedimentos escolares analisados.

Embora as mudanças se efetivem no movimento de descentralização, a tendência do processo não funciona no âmbito da dicotomia centralizado/descentralizado; ao contrário, nas soluções encontradas, o papel do Estado não é colocado em causa, pois ele é considerado a instância capaz de implantar as mudanças no nível da administração dos sistemas de ensino.

Com essa nova regulação, cabe ao poder político e administrativo dos sistemas de ensino definir os objetivos a atingir e estabelecer um mínimo possível de procedimentos para alcançar os fins; para isto destina um orçamento a partir do qual a escola decidirá sobre suas prioridades. A partir dessa organização, os segmentos gozam de liberdade para construir os meios e realizar os objetivos. Nesse modelo e relações de trabalho, a escola posteriormente presta contas de sua atuação, através de uma avaliação em que, aparentemente, os critérios avaliativos se encontram ao alcance de cada escola – são dados reais para ela e possíveis de serem atingidos.

Nesse contexto se fala de "territorialização" das políticas e administração educacional, uma denominação escolhida por alguns autores para designar a abrangência das modalidades, já que se desenvolvem diversas medidas em vários países.

É um fenômeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local (Barroso, 1998, p. 14).

A adoção desse conceito é por abranger princípios, dispositivos legais, processos inovadores de planejamento e formulação de políticas públicas educacionais que buscam valorizar e confirmar os poderes locais, além da atuação dos segmentos locais na organização da ação política. Por ser relevante à construção do conhecimento referente à autonomia como um processo político e eminentemente participativo, este trabalho se ocupa da apropriação.

Em relação a essa dimensão política, defende Barroso (1998, p. 15-16): "Finalmente, é possível ver também na 'territorialização' não unicamente uma medida técnico-administrativa destinada a 'aliviar e modernizar o Estado' e por ele controlada, mas antes um processo de apropriação, por

uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais." Assim, é possível afirmar que, desde que uma comunidade manifeste, concretamente, interesses comuns, os espaços do poder podem ser compartilhados e humanizados. Esta apropriação baseia-se em mobilizar um conjunto de pessoas com a finalidade de realizar uma ação coletiva. Nesse sentido, define-se a grande finalidade da apropriação: estabelecer um consenso entre os conflitos de legitimidades. O reforço da autonomia das escolas baseia-se nessa releitura do espaço, preservando "[...] o papel do Estado na produção de uma identidade nacional e instância integradora da coesão social, no domínio da educação, mas permite que essa função do Estado se faça no respeito pelas identidades locais (e das suas autonomias) e em parceria com as comunidades locais".

Tem-se, assim, a base teórica para a passagem de uma autonomia decretada à autonomia construída. A "idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a independência". Caracteriza-se como um conceito relacional em que as pessoas são autônomas em relação a alguém ou a alguma coisa. A ação é exercida num contexto de relações e interdependências. Por ser relativa, "a autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis". Esta formulação, ao mesmo tempo em que consolida a idéia de implantação da autonomia construída, afasta-se de um ponto de vista que limita a autonomia das escolas à dimensão do decreto (Barroso, 1998, p. 16).

A autonomia não existe nem se realiza simplesmente por ter sido decretada e transferida para as escolas. A prática tem evidenciado que "este tipo de normativos, ainda que consagrassem, do ponto de vista formal-legal, a 'autonomia da escola', em domínios mais ou menos amplos, eles foram, por si sós, insuficientes para instituírem formas de autogoverno nas escolas (essência da própria autonomia)". De fato, assegurar progressivos graus de autonomia às escolas públicas é insuficiente, por decreto, para promover a construção de regras próprias. Autonomia é liberdade em conformidade com as regras do jogo. Não são as regras do jogo, mas algo além disso (Barroso, 1998, p. 16-17).

Não se está afirmando que as normas não tenham importância como instrumentos de regulação, organização e modos de proceder das escolas. Entretanto, concorda-se com Barroso (1998, p. 17) quando ele afirma que "na maior parte dos casos, esses decretos (e em especial seus preâmbulos) não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras (em particular as que definem os meios e afectam recursos)". Além disso, "o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que 'regulamentar' o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja 'construída' em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais". Portanto, não significa a autonomia de um dos vários segmentos nela representados; é o resultado da ação concreta dos indivíduos no uso de seus espaços autônomos e sempre relativos.

"A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local." É uma ação com organização desses atores, uma obra social e política de idéias criada na interação dos sujeitos em qualquer cotidiano.

Esta é a base da autonomia das escolas – dispositivos que permitem, ao mesmo tempo, liberdade individual e respeito ao sentido coletivo, que buscam atingir os objetivos estabelecidos para a educação nacional com observância de seus princípios. Contempla as dimensões financeira, administrativa, pedagógica e política (que não aparecem nos textos legais), mas não se resume ao aspecto financeiro; sua dimensão mais significativa é justamente a que foi esquecida pelos legisladores.

Nas discussões sobre a autonomia da escola fica evidenciado que ela não é um problema de grau ou nível, mas de reconhecimento de que isto é um valor essencial à sua organização. A utilização satisfatória desse valor é uma aprendizagem que se fará no seu cotidiano, com o firme propósito de beneficiar o processo de mudança na educação dos alunos. É um meio e não um fim, que permite, de acordo com Barroso (1998, p. 18), "realizar, em melhores condições, as suas finalidades, que são, como se sabe, mas convém lembrar, a formação das crianças e dos jovens que freqüentam as nossas escolas".

No processo de construção da autonomia escolar ainda sob o domínio das normas, Barroso (1998, p. 24) detectou a presença da heteronomia, anomia, autonomia e autonomia clandestina. Na heteronomia os gestores escolares são totalmente submissos à administração e às normas; na ausência de normas específicas, as escolas solicitam da hierarquia de poder a indicação do que devem fazer e como atuar. A anomia apresenta como característica a falta da construção de normas (próprias) pelos gestores, além de não cumprirem as normas emanadas pela administração da educação, por impossibilidade, recusa ou negligência; as escolas atuam baseadas no seu cotidiano e, em alguns casos, adota decisão individual e/ou improvisam. Quanto à caracterização da autonomia, há por parte da escola a tentativa de exploração dos espaços consagrados pela norma, independentemente da contradição legal e da falta de recursos, embora com freqüência não sistematizem as iniciativas. Ao superar os espaços propostos, institui uma situação para além do instituído. No Brasil, um exemplo característico é a tentativa de trabalhar com os temas transversais, uma denominação marginal do cotidiano das pessoas mais simples, excluídos, minorias. A autonomia clandestina refere-se a situações nas quais os gestores adotam parcialmente o que está instituído na norma, por considerá-la impeditiva à tomada de decisões sobre questões estrategicamente relevantes segundo seu ponto de vista. Nesse caso se inclui a aquisição de materiais ou equipamentos não autorizados no gasto dos recursos enviados às escolas ou a utilização de horários docentes para atividade estranha ao regime escolar.

Também sobre a mudança concernente à autonomia, afirma Glatter (1999, p. 144, grifo do autor):

Termos como *mudança*, *inovação* e *aperfeiçoamento* são muito ambíguos, uma vez que não têm apenas conotações técnicas, mas também políticas, e que a maior parte das tentativas de mudança e de inovação estão associadas a determinados valores. [Assim], tanto o termo *inovação* como *aperfeiçoamento* implicam uma planificação deliberada que não está tão presente no termo *mudança*, a menos que a adjetivemos de "planificada".

Um enunciado que elucida essa questão da mudança como algo desejado é descrita por Clark (1983 apud Glatter, 1999, p. 144): "Este termo é usado em múltiplos contextos, referindo-se a alterações que variam da simples reprodução até à transformação radical." Desse modo, desde que seja algo desejado, torna-se uma mudança, independentemente de ser ou não uma reprodução.

Mas a mudança não acontece abruptamente; ao contrário, segundo Glatter (1999, p. 144), "afirma-se muitas vezes que a mudança planificada deve ser vista como um processo, e não como um acontecimento, e que são precisos vários anos para que uma mudança significativa possa ser integrada".

Nisto a idéia de fases para a mudança faz sentido, pois, teoricamente, o Estado promoveria uma ampla reforma, que interferiria em toda a organização dos sistemas públicos (federal, estaduais e municipais) e escolas, compreendendo: na estratégia, a concepção das idéias e práticas; na operacionalização, o modo de fazer a mudança; e, na tática, a construção de normas para serem efetivadas.

Apesar de as fases poderem auxiliar na identificação de como o fenômeno da descentralização está se processando – o estágio e a produção teórica –, as críticas são de que ele é um processo arbitrário e artificial, pois implicaria um grau de regularidade praticamente inexistente. Mesmo assim, concorda-se com o referido autor, quando reconhece nelas um instrumento proveitoso, já que permitem, além da análise sobre o processo de mudança, a identificação de alguns desses requisitos, uma vez que chama a atenção para a necessidade de um tempo longo e de apoio em sua fase de operacionalização.

Ainda com relação ao processo de mudança, considerou-se relevante ao estudo a classificação de âmbito, dimensão e grau proposta por Velzen (1985 apud Glatter, 1999, p. 144-145). O âmbito se aplica tanto aos aspectos curriculares específicos (menor extensão da mudança) quanto à reforma mais ampla de diferentes aspectos da organização e funcionamento escolar (maior extensão da mudança). A dimensão refere-se à abrangência relativa da mudança de acordo com a concepção de quem a implementa – por exemplo, a importância atribuída pelas pessoas à participação, autonomia, experiência e conhecimento dos temas na tomada de decisão. O grau relaciona-se com a quantidade de escolas e níveis de educação e ensino envolvidos na mudança. No Brasil, essa mudança se processa, aparentemente, em todos os níveis e modalidades de educação e ensino.

Observou-se que a mudança na educação é um processo carregado de intencionalidade com tendência de afetar expressivamente os modelos e as relações de trabalho estabelecido, bem como a concepção das pessoas e

das comunidades. Ela tem várias acolhidas, dependendo da visão de cada indivíduo, mas não significa nenhuma garantia de que seja para melhor. É fundamental, portanto, a realização de novos estudos visando investigar a evolução desse processo.

Conselho e mudança

Tomando como exemplo o caso dos conselhos escolares, é possível afirmar que a mudança incidiu na constituição do órgão e o envio de recursos (da merenda escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola) para serem geridos pela escola por meio dos seus representantes eleitos, pois nas relações, compromissos e responsabilidades no ambiente escolar as mudanças não são observadas efetivamente.

Os indícios apontam mais para a existência de falhas do que acertos, tanto no processo de escolha dos representantes como no funcionamento desses colegiados. Entre outros problemas, destacam-se a falta de formação prévia dos representantes e o desconhecimento das normas de organização e funcionamento desses órgãos.

Na falta destes cuidados básicos emergem outras práticas, tais como associar participação com favorecimento, legitimar o interesse do representante, não discordar nem questionar os interesses dos funcionários, temerem represália e depender da decisão da diretora escolar. Fatores como estes desarticulam e inviabilizam os colegiados de práticas autônomas.

Percebe-se assim que não é possível prever nem construir uma fórmula para exercitar a autonomia; só com a experiência de cada escola é que se fará essa construção, que se inclui como a sua história de vida individual e coletiva. Sua urgência é uma necessidade do restabelecimento da unidade escolar em busca da democratização e realização da sua finalidade, a formação da população que procura o ensino público.

A falta de entendimento sobre a autonomia do colegiado escolar é uma realidade, mas isto não se justifica – a não ser que esse comprometimento esteja previsto entre os objetivos e finalidades do modelo de regulação. No caso desta suposição ser confirmada, a autonomia desse órgão passa de uma alternativa de solução dos problemas escolares para tornar-se, ele mesmo, um problema.

Pela sua complexidade, analisou-se que a construção dos processos de autonomia do colegiado das escolas estudadas está em uma fase inicial, sendo necessário desenvolver ainda vários trabalhos de formação não só sobre esta categoria, mas também a respeito das outras categorias intimamente ligadas à gestão democrática. É por meio desse desenvolvimento que se efetivará ou não a mudança; ela deve ser buscada na realidade cotidiana dessas instituições, nas várias relações entre os agentes e o meio social em que estão inseridas.

Essas questões retratam não só a presença do Estado na organização dos trabalhos escolares, mas também as condições em que estão estabelecidos os processos de participação e representação, movimentos eleitorais

e a construção da sua autonomia. É nesse quadro de interesses que se dá à formação de grupos almejando o poder. Sobre esses interesses, Paro (1997, p. 20) esclarece: "há certa concepção ingênua que toma a escola como uma grande família, onde todos se amam e, bastando um pouco de boa vontade e sacrifício, conseguem viver harmoniosamente, sem conflitos."

De fato, existe luta pelo poder nas escolas, mas pelas suas características ela é menos evidenciada. Entre as características observadas predomina o discurso do envolvimento da comunidade escolar tanto nas questões administrativas como nas pedagógicas. Apesar da formação inadequada, seus funcionários lidam com a heterogeneidade cultural, a pobreza e uma variedade de necessidades que, em uma região como esta, pode atingir proporção extrema. A implementação dos conselhos escolares e a participação nessas condições, mais do que em outros contextos, são relações mais desiguais.

Apesar disso, a participação na gestão democrática está teoricamente garantida, mas na prática, como apontam esses indícios de maiores dificuldades do que em outras regiões, os princípios da gestão democrática não atingem um grau satisfatório, visando decisões autônomas e conscientes.

A questão da participação

Considera-se que a participação deve compreender o momento do diálogo e, na gestão democrática, deve significar, ao mesmo tempo, o singular e o plural, como parecem indicar os termos escolar e local.

Na participação sobressai não apenas a idéia de contribuir democraticamente com o processo de decisão, como dispor de experiência e conhecimento capazes de influir na transformação ao re/elaborar coletivamente uma solução de consenso no interior de uma proposta de ação comunitária.

É relevante, neste momento do debate, expor as características das formas ou níveis de participação política, conforme a elaboração de Bobbio (1986b, p. 888). Na ativação "o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover." Esta forma de participação é característica da representação, em que o candidato eleito por um segmento atua no órgão colegiado em nome daqueles que o elegeram. A presença se constitui a forma "menos intensa e mais marginal de participação, pois trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal"; de acordo com as questões discutidas sobre os conselhos escolares, esta é a forma mais observada nesse meio. Tomada em sentido preciso, participação é definida "para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política". Nesta situação, observa-se uma perspectiva oposta à forma definida como "presença", pois na participação há a contribuição para uma decisão.

A participação pode abrir canais de organização das bases para discutirem propostas de superação das práticas, tal como a imposição. "O problema que se coloca para a participação imposta é que ela abre uma oportunidade, mas não um leque de possibilidades, a ser explorado pela própria coletividade. Ela, até mesmo, com freqüência, ignora se a participação é um desejo efetivo da comunidade." Estas características são observadas na legislação sobre a gestão democrática. É possível que isso seja um dos motivos da resistência das pessoas em participar ou participar sem contribuir, pois o desejo de participar também está relacionado com as experiências negativas da participação imposta. "Pessoas educadas em contextos muito autoritários podem simplesmente preferir não participar." (Motta, 1987, p. 91-92).

Pressupõe-se que a instituição de um órgão com característica de representação na escola significa um instrumento privilegiado de decisões democráticas e de formação política dos participantes. Mas a idéia de comunidades (escolar e local) como se os interesses não fossem comuns, ou mesmo que a comunidade local não fosse uma das maiores interessadas nos serviços por ela prestados, fortalece a perspectiva de separação. A propósito, avaliar corretamente essa participação é uma tarefa difícil, assim como até que ponto os participantes são manipulados. "Evidentemente, participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, o que desde logo exclui qualquer alteração radical na estrutura de poder" – aspectos exaustivamente trabalhados ao longo do texto – (Motta, 1987, p. 91).

Embora este seja o sentido apropriado para o termo, quando se está no ambiente escolar e ele é associado à idéia de autonomia, há certa confusão que relaciona a participação com independência nas decisões e incorpora ao processo a questão da autogestão – quando a comunidade se autoadministra. Nesta linha de pensamento, esclarece Motta (1987, p. 91): "Participar não implica necessariamente que todas as pessoas ou grupo opinem sobre todas as matérias. Mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder."

Desse modo, é imprescindível cuidar da formação e experiência dos indivíduos para participar de discussões na qualidade de representantes eleitos. Entende-se que para participar efetivamente se faz necessário um mínimo de conhecimento e capacidade política. Mas isto não impede que a participação seja iniciada, pois esses requisitos podem ser buscados durante os processos de participação, além do que, as próprias experiências do indivíduo suprem parcialmente a necessidade desses requisitos.

Não se pode deixar de promover a formação adequada para que os participantes disponham das condições suficientes para tomarem decisões conscientes sobre os temas em discussão para a melhoria da escola e sua finalidade. O mesmo pensamento se aplica aos colegiados, e nada impede que o formato desse órgão não deva ser adaptado, ampliado, ou se invista noutros instrumentos.

É oportuno lembrar que a representação (que surgiu no nível administrativo) se manteve por muito tempo como perspectiva consultiva, e que, com a expansão dos experimentos participativos dos órgãos de representação da

gestão, se chegou, atualmente, aos de natureza deliberativa, normativa e fiscal. Freitas (2000) identificou também representação relacionada com a qualidade do ensino e transparência dos recursos.

Sobre a tomada de decisão

O problema que se impõe à participação é a necessidade de se renovar constantemente o modo de resolver que tipo de organização participativa se adapta melhor a esse ou aquele problema específico. Além disto, a participação visando à tomada de decisão exige a adaptação do indivíduo às experiências participativas: com esforços pessoais e organizacionais (hierarquia e responsabilidade), tanto nas questões de interesse do grupo e intensidade exigida pelo trabalho a executar como na superação dos usos e costumes desse meio social (comunitário, familiar, escolar, político, profissional).

A capacidade de decidir não é tarefa fácil; por esse motivo, a decisão certa deve ser considerada como extremamente preciosa. Ademais, a posição hierárquica ocupada não exime as pessoas de assumirem responsabilidades e serem responsabilizadas pelos sucessos e eventuais insucessos.

O conhecimento é um requisito fundamental nas decisões e no exercício do poder, mas "é importante ressaltar que há questões que exigem conhecimento especializado, enquanto outras exigem apenas conhecimento comum". Diante disto, deve-se rever com brevidade as condições em que são tomadas as decisões escolares (Motta, 1987, p. 90).

É bom expor duas afirmações de Hutmacher (1999, p. 53-54) a respeito da teoria (decretos ou normas) e da prática (entre professores e alunos na escola e os sistemas) escolar, para melhor compreendermos algumas questões associadas ao processo de tomada de decisões nesse cotidiano:

As práticas pedagógicas dos profissionais, as suas crenças e representações, as suas atitudes face aos alunos e as aprendizagens escapam à lógica do decreto. [Em vista disto], a renovação das práticas não se decreta, a reflexão centra-se no lugar e no papel dos profissionais e dos alunos nas escolas e, de modo mais geral, na relação entre a parte e o todo, entre os actores e o sistema.

Destas constatações, pode-se dizer que as mudanças no âmbito educacional, produzidas a distância pelos sistemas de ensino, visando tanto às práticas pedagógicas como as administrativas, não se efetivam como desejado, pois essas normas contêm leituras do espaço escolar divergentes daquelas realizadas pelos professores e dirigentes escolares em relação à instituição e aos alunos. Além disto, não parecem considerar, efetivamente, o conhecimento dessa hierarquia do poder.

Assim, a leitura do que está sistematizado no decreto tende a receber, por parte daqueles que vivem e trabalham na escola, o pensamento e o comportamento nela predominantes. É dessa forma que realizam a efetivação do decreto (normas). Em outras palavras, o tempo (tática) escolar domina o espaço (estratégia) do decreto.

Isto é também observado parcialmente nas críticas de Freitas (2000, p. 50), de que as normas elaboradas não atendem aos anseios daqueles que fazem a escola acontecer. Para ela, "o eixo central desses processos, o indivíduo, não é ouvido com atenção, e suas necessidades e objetivos não são nem percebidos". Neste sentido, "inserido na organização escolar e no sistema de ensino ainda centralizador (supostamente aberto à participação), pouco espaço lhe é oferecido para participar ativamente e com efetivo envolvimento".

Em resumo, os princípios da gestão democrática que deveriam promover a participação na suposta perspectiva da autonomia escolar, na verdade, são empecilhos à manifestação, interesse e objetivo dos indivíduos e dos grupos.

Na análise do documento da *International School Improvement Project*, Glatter (1999, p. 156) identifica, não uniformemente, que "há uma tendência geral para a descentralização das tomadas de decisão, concedendo maior poder às escolas; por outro lado, observa-se um aumento do controle por parte das autoridades centrais, nomeadamente ao nível do currículo e dos mecanismos de avaliação".

De acordo com essa propensão, a escola poderá avaliar coletivamente as suas práticas, a dimensão de sua autonomia, e incluir a comunidade na qual está inserida e os que nela trabalham e/ou estudam como participantes na organização do seu cotidiano. Entende-se que, mesmo com a produção curricular (conteúdo extraído do não-cotidiano: a história documentada) controlada e avaliada pelo poder central, quando há o envolvimento da comunidade nos rumos do trabalho escolar, a mudança tende a comprometer a todos, resultando em maior responsabilidade nas decisões, execução e avaliação dos resultados.

Aspectos metodológicos

Como investigação qualitativa de estudo de casos comparativos, objetivou-se identificar e analisar, na implementação da gestão democrática do ensino público, nos âmbitos administrativo e pedagógico de uma escola estadual e outra municipal, em João Pessoa, PB, disparidades entre os discursos e realidades cotidianas. Esta abordagem nos permitiu enfatizar o ambiente, a descrição, os processos, a indução e o estudo da percepção pessoal, além de comparar e contrastar os estudos efetuados. O foco do trabalho foi investigar como vem se processando, no ensino público da educação básica, o princípio da gestão democrática. Para isto, procuramos contrapor os dados coletados nessas realidades cotidianas aos discursos e analisá-los à luz da democracia na educação.

Para concretizar esta pesquisa em que o objetivo contempla questões tão amplas e complexas, algumas precauções quanto à decisão dos campos de trabalho foram estabelecidas, apesar do nosso pouco conhecimento sobre a cidade. Os critérios que definimos para os estabelecimentos contemplaram, no nível da educação básica, aqueles com atuação no ensino fundamental que

tivessem vivenciado o processo de eleição direta para diretor escolar e órgão colegiado, a construção do projeto político-pedagógico e, finalmente, que concordassem com a investigação. Nesse sentido, definimos uma seqüência de atividades a serem desenvolvidas: contato inicial, inserção, coleta de dados e abandono do campo de investigação.

A escolha da primeira escola aconteceu, aleatoriamente, entre as opções dispostas por moradores do município que conosco cursavam a pós-graduação em Educação na UFPB. Mesmo sem dispor do nome correto, do endereço e do sistema a que pertencia, mas com a referência de um *shopping* nas proximidades, nos dirigimos até a escola com o propósito de verificar se ela atendia aos critérios. Do contato inicial com a diretora e considerando os dados coletados durante a conversa, chegamos à escolha da segunda unidade de ensino a compor o campo de trabalho, distante, aproximadamente, 500m da primeira.

Com base nos critérios estabelecidos, selecionamos 8 pessoas de cada escola: duas técnicas e seis vinculadas aos demais segmentos. Assim, o universo trabalhado contemplou 16 indivíduos: duas professoras com atuação no colegiado da escola, duas diretoras oriundas de processo de eleição direta, duas supervisoras ligadas ao processo pedagógico, duas assistentes sociais atuando na representação do colegiado escolar, duas mães com experiência de representação no colegiado, duas funcionárias com atuação na secretaria da escola, duas alunas cujas mães tinham experiência de representação no colegiado e duas pessoas da comunidade local, envolvidas com movimentos sociais.

Caracterizamos as depoentes segundo a idade, o sexo, a moradia, a escolaridade, a classe socioeconômica, mas examinamos também questões referentes ao local de moradia e profissão do pai e da mãe do alunado em geral. Objetivamos com isto investigar a procedência socioeconômica e os vínculos com a comunidade onde está situada a escola. No caso da direção, da equipe técnico-pedagógica e dos(as) professores(as), procurou-se caracterizar o local de moradia, bem como o tempo médio de graduação e de serviço na rede pública de ensino. Tencionamos, assim, observar indícios da organização do sistema de ensino e elos destes segmentos com a comunidade escolar e local.

As técnicas empregadas foram, basicamente, a de entrevista semi-estruturada, busca e análise de documentos e observação participante. Com as entrevistas, evidenciou-se a relevância desta ferramenta para o conhecimento do ponto de vista do sujeito. Ocasionalmente, todos foram do sexo feminino, fato relacionado ao menor número de pessoas do sexo masculino trabalhando nas escolas e à falta de disponibilidade para participar. Através da busca e análise de documentos, foi-nos possível comprovar declarações ou complementar dado obtido por outros instrumentos de coleta. A observação participante revelou-se fundamental na comprovação de informações e acontecimentos nessas realidades.

Todos os dados coletados receberam uma organização e tratamento analítico de maneira a produzir uma apresentação do que encontramos no trabalho de campo sobre gestão democrática. Os dados foram representados em

quadros e tabelas e de forma de descritiva. A perspectiva descritiva, além de predominante, permitiu-nos apresentar em detalhes os achados nessas realidades, tanto na sua caracterização como na análise das entrevistas. Ao construir as características das escolas, concretizamos, também, o compromisso ético assumido por nós no documento apresentado às escolas e julgado satisfatório na defesa dos interesses dessas instituições e pessoas envolvidas na pesquisa – o sigilo. Nesse sentido, parte dos dados coletados no trabalho de campo compõem a organização do texto a seguir.

A Escola Municipal Breno Mariano localiza-se na zona sul de João Pessoa. É uma instituição de educação básica, com turmas que vão da alfabetização à 8ª série do ensino fundamental, organizada para funcionar em dois turnos (manhã e tarde), contando com 7 salas de aula e 13 turmas. De início houve rejeição por parte de moradores do bairro, que não queriam a construção da escola, mas de um espaço para lazer. As atividades educacionais iniciaram em março de 2000, mas ela foi inaugurada oficialmente em junho desse mesmo ano.

Os dados referentes ao alunado no ano de 2003 revelaram matrícula final de 275 alunos: 76% aprovados, 17,7% desistentes e 6,29% reprovados. A análise do local de moradia de 247 alunos mostrou que 67,6% residem no mesmo bairro da escola e 32,3%, em comunidades diferentes. Quanto à profissão dos pais, observou-se que 8,09% são qualificados, 62,75% são semiquualificados e 29,14% não apresentavam qualificação profissional. Entre as mães, constatamos que 17,40% são qualificadas, 19,43% são semiquualificadas e 63,15% não possuem qualificação. O baixo número de pessoas beneficiadas pelo recebimento de R\$ 15,00 (quinze reais) do Programa Bolsa-Escola – de 41 no início do ano para 27 alunos no final do ano –, segundo a direção, deve-se ao bom nível socioeconômico dos alunos; no entanto, constatamos que a incidência de crianças oriundas de famílias da classe baixa é predominante. Esta falha indica a necessidade de maiores cuidados com as informações prestadas, além de caracterizar o desconhecimento do cotidiano escolar e o que é importante implementar.

A escola contava com 16 professoras e 2 professores. Com exceção de duas professoras que cursavam Pedagogia, os demais são graduados. Seis professoras são pós-graduadas: cinco com especialização e uma com mestrado. Apresentava um quadro gestor experiente, composto por uma diretora e duas vice-diretoras, efetivas, graduadas em Pedagogia e especialistas, no final do primeiro mandato e em processo eletivo para o segundo. Beneficiadas, indevidamente, pela redução na jornada de trabalho e pela acumulação de funções (a diretora e uma vice-diretora), em desacordo com o que rege a legislação educacional, exercem liderança sobre os demais segmentos na distribuição de responsabilidades. A equipe técnico-pedagógica contava com três profissionais efetivas, graduadas e especialistas exercendo os cargos de supervisora, psicóloga (mestranda) e assistente social. Com um trabalho cuidadoso, a secretaria contava com um funcionário contratado que cursava a graduação e cinco funcionárias efetivas: quatro cursaram o nível médio, entre elas a secretária, além de uma professora graduada, readaptada por problema de saúde. As comunidades

apresentavam realidades distantes e particularizadas em suas atuações, organizações e interesses: a escola fechada em seu mundo segmentar e a comunidade local indiferente às práticas escolares, com exceção da presidente da Associação do bairro, queixosa da diretora por negar-se a participar das suas iniciativas.

De um total de 22 pessoas (direção, técnicas, professoras e professores) coletamos as seguintes informações: o tempo médio de conclusão da graduação é de 16 anos, e o ingresso no serviço público municipal de ensino é de 12 anos. A maioria (63,6%) reside no mesmo bairro da escola e os outros (36,3%), em bairros próximos. A estrutura funcional do sistema favorece a percepção de carências e solução de problemas, mas, até o fechamento da coleta de dados (26/02/04) o planejamento pedagógico dos professores só foi observado em apenas 40% dos docentes. Como as informações que integram esses planejamentos são a memória do trabalho a ser executado, a ausência do registro desses propósitos prejudica e inviabiliza uma avaliação concreta, pois o imprevisto não se coaduna com qualidade. Nesse sentido, para que os objetivos sejam facilmente compreendidos pelos que estão na escola ou chegam a ela, basta consultar seus documentos, que informam como ela está organizada para os trabalhos.

O processo eleitoral, aparentemente, transcorreu de acordo com as normas previstas. As listas dos alunos e dos pais ou responsáveis aptos a votar apresentavam, respectivamente, 216 e 228 nomes; deste total, compareceram 212 pessoas (47,74%). Já a lista de funcionários aptos a votar contava com 30 nomes, comparecendo à votação 25 pessoas (83,33%). De acordo com o formato de apresentação dos resultados, a votação teve percentual final de 75,94% (180 pessoas) de votos válidos e 24,05% (57 pessoas) entre votos brancos e nulos.

Pensam na Caixa Escolar como um órgão criado para atuar e deliberar junto à direção (diretora) sobre questões financeiras, administrativas e pedagógicas (construção do projeto político-pedagógico). É uma instituição que, ao interpor sua autoridade, provoca mudança de atitude na direção. Além disto, contribui na democratização da gestão, ao descentralizar as decisões, criar canais de comunicação entre os segmentos e melhorar a qualidade do ensino, discursos que expressam disparidades com as práticas verificadas nesta escola.

Os recursos financeiros estão vinculados às matrículas no ensino fundamental e são depositados em uma conta bancária em nome da Caixa Escolar. Em 2003, o Programa Dinheiro Direto na Escola disponibilizou R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) para material de consumo (custeio), além de R\$ 700,00 (setecentos reais) para a compra de material permanente (capital). Recebeu outro recurso no montante de R\$ 8.216,00 (oito mil duzentos e dezesseis reais), destinados à compra de merenda escolar, dividido em cinco parcelas, uma a cada quarenta dias. O processo de gasto, segundo a diretora, compreende: consulta à comunidade escolar, pesquisa tríplice de preços, compra dos itens e prestação de contas. Esta orientação padronizada é acompanhada por membros do colegiado, que, através do seu Conselho Deliberativo, aprova as contas.

No projeto político-pedagógico é recorrente a construção de uma imagem de mudanças, entre outras, a passagem de práticas autoritárias para ações democráticas e participativas de organização; mas, quando propõem investir na participação, estabelecem o limite escolar. Para isto, elegem a família como a instituição capaz de contemplar a idéia de comunidade, minimizando a abrangência e importância da comunidade local. A consciência da necessidade de etapas e cuidados na sua construção não foi suficiente para impedir que extrapolassem as possibilidades reais da escola, pois elaboraram um projeto no qual a comunidade escolar e local pouco se identifica. Possivelmente desejosos de apresentar um documento bonito, desprezaram a idéia de que é preferível um projeto simples, realista e exequível a um texto complexo, supervalorizado e inexecutável, uma tentativa, até certo ponto grosseira, de encobrir as falhas deste processo, ou seja, a ausência da participação efetiva, esforço coletivo e vontade política para mudar. Assim, deu-se à decisão sobre as questões prioritárias da escola um conteúdo transformado, ao mesmo tempo, em projeto político-pedagógico e projeto de melhoria da escola. Este último passou a ocupar, por algum tempo, todas as atenções, por envolver o recebimento de recursos na sua implementação, e chegou a ser confundido por muitos como o próprio projeto político-pedagógico.

A Escola Estadual Manoel Pedro, criada por decreto governamental (1985) no Programa de Mutirão Escolar, situa-se na zona sul do município de João Pessoa. Considerada pequena, oferece a educação básica nos níveis de educação infantil, ensino fundamental de 1ª a 8ª série e educação de jovens e adultos. A organização contemplava atividades nos três turnos (manhã, tarde e noite), com um total de 17 turmas distribuídas em 6 salas de aula. Não foi possível verificar se foi criada por um governo (1983-1987) que defendia a importância da educação ou apenas a construção de escolas, mas, certamente, não foi uma exigência local nem se consolidou como um ambiente agradável para receber as crianças.

As informações referentes ao alunado em 2003 revelaram matrícula final de 232 alunos: 52,3% aprovados, 40,8% desistentes e 6,89% reprovados. Diferentemente do verificado na instituição municipal, o percentual de alunos que residem no mesmo bairro da escola é de apenas 26%, contra 73,9% que moram em outras localidades – origem da falta de participação e indícios do desconhecimento do cotidiano escolar. Em relação à profissão dos pais, constatou-se que apenas 1,08% possui qualificação, 58,69% são semiqualeificados e 40,21% não têm qualificação profissional. No caso das mães, verificou-se também que 1,08% é qualificada profissionalmente, 8,69% são semiqualeificadas e a grande maioria, 90,21%, não apresentava qualificação. Dos 28 estudantes que recebiam o auxílio de R\$ 15,00 (quinze reais) da Bolsa-Escola, restaram 23 alunos ao final do ano letivo. O comentário da diretora é de que só estes foram aprovados na relação enviada pela escola a prefeitura de João Pessoa. Mas na Diagnose Escolar (2002) constatamos como procedência da "clientela" atendida a classe média e pobre, conflitando com as profissões que originaram tal identificação – "domésticas, lavadeiras e operários" –, incoerências que indicaram limitação dos funcionários na

elaboração do documento, dados fictícios e erros na feitura da relação desse Programa.

A escola contava com 21 professoras e dois professores. Dos graduados, 16 são professoras e um é professor. Cinco professoras cursaram o Pedagógico de 2º Grau e um professor cursava a graduação. Entre os pós-graduados, uma é especialista e um é mestre. A equipe administrativa apresentava uma diretora e duas vice-diretoras, efetivas, duas graduadas e uma em processo de graduação, até acontecer um problema de saúde, anterior a nossa chegada, que a afastou do trabalho e dos estudos. Diferentemente da gestão municipal, esta não apresentava ligação com outro sistema de ensino. Contava com três profissionais na área técnica, efetivas e graduadas, duas delas supervisoras: uma com especialização e uma assistente social. A secretaria apresentava um trabalho descuidado, apesar de 14 pessoas neste setor: a) dois funcionários com o ensino médio, um efetivo e um *pro tempore* (tipo de contrato assinado pelos funcionários do Programa); e b) doze funcionárias, oito efetivas e quatro *pro tempore*: dez com o ensino médio, entre elas a secretária-geral e a subsecretária, e duas com graduação. Com dificuldades para organizar-se e tomar decisões de forma participativa, a escola inibe as possibilidades de cooperação, solidariedade e aceitação do outro.

Das 17 pessoas que trabalhavam no âmbito gestor e pedagógico da escola, apuramos que o tempo médio de serviço nessa rede de ensino é de 19 anos e o de conclusão da graduação, de 16 anos; a totalidade não reside no bairro onde está localizada a escola. Com um contexto totalmente diferente do que encontramos na outra unidade, este apresentava sérios problemas estruturais, e, embora as comunidades escolar e local compreendam partes do ambiente de trabalho destas pessoas, não garantem o interesse em conhecê-las. O trabalho técnico-pedagógico é aquém do que se esperava para garantir que os planejamentos pedagógicos fossem construídos e executados como meio de atingir os objetivos traçados. Agem como se desconhecêssem que a escola é um local de trabalho e não demonstram preocupação neste sentido. Como o apoio dispensado às professoras é precário, buscam ajuda externa; este descaso repercute na relação entre professor e aluno na sala de aula, no processo avaliativo e, conseqüentemente, nos resultados finais. As professoras não gostam dos pais na escola, só em reuniões. Questionam essa presença alegando afazeres domésticos, mas, na verdade, esse receio está associado às possibilidades de críticas e cobranças. Do mesmo modo que na escola municipal, o improvisado é também uma característica marcante nas ações da escola, que só ocorrem à medida que os problemas vão surgindo, e a avaliação, neste caso, é superficial, servindo apenas para concluir uma fase burocrática, mas o debate democrático não se instala.

No primeiro semestre de 2003 teve início o processo de reeleição da diretora. Contudo, observou-se nas comunidades pouca informação, participação e importância ao pleito. O conhecimento interno sobre o processo eleitoral é superficial, o mesmo acontecendo em relação às propostas da candidata. Gravam, especificamente, os informes sobre questões básicas,

como o dia e horário da votação, fato semelhante aos encontrados na Breno Mariano. A relação de alunos aptos a votar contou com 258 votantes, e compareceram 123 pessoas (47,67%). Na relação dos funcionários o número total foi de 55 pessoas, e compareceram 49 eleitores (89,09%). A votação teve percentual final de 98,25% (169 pessoas) de votos válidos e 1,74% (3 pessoas) de votos nulos. Os resultados melhores que os da unidade municipal, apesar do pouco interesse e da participação, foram devidos à atuação da diretora.

Nota-se a presença de representantes do Conselho na escola quando precisam deliberar (em reunião) sobre o gasto dos recursos depositados, mas é fictícia a idéia de que disputou a vaga destinada a seu segmento e que o funcionamento é efetivo. A indicação predomina, pois são raros os que se apresentam espontaneamente. Assim, este órgão parceiro da gestão fica mais dependente e deformado em sua constituição e nas decisões. Constatamos que a ausência de discussões e o pouco interesse que elas despertam, nas duas escolas, têm como origem o desconhecimento do Estatuto que as regem. Logo, o que poderia ser utilizado para intervir na educação é adotado para outros fins, distante de buscar efetivamente um ensino de qualidade.

Os recursos recebidos são depositados na conta bancária do Conselho Escolar, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. Em 2003, a instituição recebeu recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola no valor de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais). Deste montante, R\$ 400,00 (quatrocentos reais) eram destinados à aquisição de material permanente e R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais) para a compra de material de consumo. Outro recurso, no valor de R\$ 9.400,00 (nove mil e quatrocentos reais), recebido em quatro parcelas iguais, uma a cada três meses, destinava-se à compra de merenda escolar. O processo de gasto é semelhante ao da escola municipal, ou seja: consulta à comunidade escolar, três pesquisas de preços, aquisição dos bens, organização da prestação de contas, aprovação do Conselho e envio à Secretaria de Educação.

A proposta pedagógica (diagnose e plano de ação/02) apresenta informes genéricos sobre a formação de cidadãos críticos. Para isto, estabelece "colocar em prática as propostas de inovação e criatividade com predomínio do senso comum pedagógico". Analisamos que talvez quisessem utilizar o pensamento de Gramsci sobre cidadania, isto é, superar a perspectiva do senso comum (incorporação de conceitos externos) através da reflexão crítica da ideologia das classes dominantes. Todavia, atribui como causa do "rendimento regular" dos alunos a influência negativa de certos fatores: a posição que ocupa no grupo, a falta de acompanhamento dos pais e o interesse dos alunos. Desse modo, classificá-los exime a escola de maiores responsabilidades, transferindo as dificuldades dos que nela trabalham (direção, técnicas, professoras) para a condição social das famílias ou a falta de interesse dos alunos.

O cotidiano não-documentado das escolas

Neste momento retomaremos algumas das discussões a título de conclusão. Lembramos que a investigação não pretendeu atingir toda a realidade cotidiana das escolas em relação aos discursos. Diante do exposto, a análise nos revelou indícios entre a realidade cotidiana dessas instituições e os discursos à luz das referências teóricas para sustentar algumas crenças que passamos a expor.

Na lei, o que se objetiva é produzir um processo de repetição que se multiplica e passa a utilizar também as pessoas como uma forma de impesso da ordem definida hierarquicamente. Na análise dessa ordem que transformamos em categorias, evidenciou-se que os processos de gestão na realidade cotidiana dessas escolas são até certo ponto realizados, mas não despertam o interesse das pessoas em participar. Então, se o processo é falho, a responsabilização não se instala. Por isto, os princípios da gestão democrática não se efetivaram em nenhuma das formas de gestão dispostas na LDB (projeto político-pedagógico e conselhos escolares) e na organização estabelecida pelos sistemas com a eleição direta de diretores escolares.

O problema é que as escolas não mantêm um trabalho articulado em relação à comunidade local em que estão inseridas. Quanto à comunidade escolar, os trabalhos de gestão se desenvolvem ao sabor da urgência que se apresenta, com as diretoras aprovando ou fazendo aprovar as questões de seu interesse em detrimento das questões relevantes. Por não absorver a idéia da comunidade local como a maior interessada nos resultados e na qualidade dos serviços prestados pela escola, esta se fecha e cada vez mais se distancia dessa comunidade mais ampla e das perspectivas de renovação das experiências de gestão.

Com a organização determinada pelas leis, a escola encontra dificuldades para ocupar os espaços dessa liberdade. As participantes não percebem com clareza a existência do controle social que limita a liberdade, mas o controle externo. Interpretam as "regras do jogo" como um controle direto (da autoridade) e, por esse motivo, recorrem ao termo liberdade no sentido de contrapor-se a isto. Assim, o sentido atribuído à liberdade, quando não está associado a recursos financeiros, é o de independência. Quando a autonomia está relacionada com recursos financeiros, a liberdade recupera a perspectiva das "regras do jogo" e os envolvidos não recorrem à utilização do termo independência, pois crêem que possuem o poder ao tomarem decisões.

Os compromissos das gestoras escolares se relacionam mais com o discurso (alienante, em que as pessoas são induzidas a crer numa ficção do real) da norma, em vez da realidade cotidiana (inconsciência da alienação a que estão submetidas). Os resultados da democratização caminham a passos estreitos, embora se perceba uma melhora na escola municipal em relação à escola estadual. Contudo, isto não significa simplesmente efeitos do processo de gestão democrática em si, mas a formação de seus profissionais e um maior compromisso com os resultados.

A autonomia política dessas escolas não encontra por parte da administração pública a promoção de facilidades. Com a autonomia restrita à questão financeira, enquanto a administrativo-pedagógica continua a sofrer intervenções (funções, turnos, calendário, proposta curricular) dos sistemas, o poder na escola permanece centralizado nas diretoras, pois os outros segmentos, aparentemente, não sabem como construir espaços autônomos visando à organização dos trabalhos escolares. Portanto, se o único fim supostamente levado a efeito é o financeiro, os progressivos graus de liberdade previstos nos processos de autonomia escolar não são reais, pois na democratização do poder consideram-se indesejáveis os processos que em sua organização venham criar barreiras na troca e comunicação de experiências interna ou externamente.

Constatou-se que não há uma construção da autonomia. Entretanto, observou-se, tanto na Escola Municipal Breno Mariano como na Escola Estadual Manoel Pedro (nomes fictícios), a presença de autonomia clandestina como uma prática comum. A heteronomia é dominante na municipal e apenas relativa na estadual, pois a anomia é marcante nesse estabelecimento, enquanto na escola municipal não se identificou claramente esta modalidade.

Não constatamos autonomia clandestina relacionada aos recursos recebidos pelas escolas, mas na redução do horário de trabalho de algumas gestoras da escola municipal, bem como no percentual da carga horária destinado ao processo de organização do trabalho docente – o planejamento. Verificou-se, ainda, na unidade estadual, o desvio de função, com fortes indícios de solicitações políticas.

A participação da comunidade escolar nas duas realidades (mais acentuada na municipal) é também seletiva; isto contribui para afastar o interesse e a responsabilidade dos segmentos internos. Se a educação deve fornecer os meios para que os indivíduos participem ativamente das atividades, apesar das mudanças processadas, falta a criação de condições para efetivar os processos de relacionamento na escola – unificadora desse processo de novas experiências. A falta das adequações necessárias ao atendimento da comunidade age contra o próprio aluno.

O projeto político-pedagógico é construído com pouca participação dos professores e nem reflete o discurso da unidade do processo educativo nem corresponde à realidade cotidiana das salas de aula, mas se aproxima das questões mais gerais ou administrativas das escolas. Situação semelhante é observada em relação à participação dos alunos no planejamento dos conteúdos de estudo.

A implementação do colegiado não democratizou as informações e formação adequada para os representantes tomarem decisões conscientes. Ele é implantado à revelia das normas; ou seja, a eleição é realizada de modo superficial, à base de indicação, mas a participação efetiva não é notada. Por serem representantes de si mesmos, estão sob o comando e controle das diretoras. No que foi possível analisar em relação ao representante local, trata-se de pessoa conhecida de alguém ligado às escolas. Agindo dessa forma garantem o recebimento dos recursos, o principal objetivo, pois a sua constituição e registro em cartório é a exigência legal para tal. Assim, a norma favorece uma

prática controversa da participação, vinculada quase que exclusivamente ao recebimento de recursos financeiros e prestação de contas.

A eleição de diretor escolar está tão esvaziada que o interesse que desperta entre os funcionários não vai além de uma chapa por escola. Entre os pais e alunos não alcança 50% de comparecimento à eleição, mas é significativo entre os funcionários, ultrapassando 80% de presença, por acontecer em horário de trabalho.

Não há garantia de que o conceito de gestão democrática baseado em princípios (ao invés de relações interpessoais e solução de problemas) não seja mais uma forma de centralização do poder por aqueles que têm na perspectiva da alteração estrutural seus interesses contrariados. Todavia, constata-se que, apesar de tudo, criaram-se canais de participação na gestão do poder escolar, que, por sua vez, podem gerar possibilidades de apropriação da autonomia não reduzida ao seu aspecto financeiro, mas ampliada, pelo seu aspecto político.

A escola estadual não oferece apenas uma imagem negativa, mas simplesmente incorpora essa imagem sem aprofundar as discussões a respeito. A realidade cotidiana mostrou que essa gestão, apesar dos esforços, não tem conseguido reorientar o quadro de funcionários de maneira a oferecer melhores serviços. Sua organização diferencia substancialmente da verificada na Breno Mariano, contudo a questão não se resume à redução de um turno, mas adequar os funcionários à necessidade do trabalho a ser executado, além da urgência de momentos específicos de estudos.

Como proposta sumária para questões tão gerais, entende-se que, inicialmente, é preciso criar condições propícias para a participação e valorização dos participantes nos níveis dos sistemas de ensino, escolar e das comunidades.

No nível dos sistemas, algumas questões são mais urgentes, tais como: condições de trabalho (descentralização, escola de tempo integral, recursos tecnológicos e sala de estudos para os/as professores/as, treinamento contínuo de acordo com as necessidades de cada escola) e financeira dos funcionários das escolas (dedicação exclusiva dos/as professores/as e técnicos com seu correspondente financeiro).

Em relação ao nível escolar, pensa-se no desenvolvimento de práticas de formação contínua que envolva o público escolar e comunitário no estudo da legislação, dos regimentos e planejamentos (elaborados de forma participativa) produzidos pela escola e pelos sistemas de ensino, bem como a avaliação dos trabalhos escolares de forma participativa.

No tocante ao nível das comunidades escolar e local, acredita-se ser mais relevante introduzir nas atividades escolares as culturas dessas comunidades, na forma de matérias de estudos, palestras, contadores de histórias, exposição de experiências, profissões e manifestações culturais. O importante é promover uma gestão com os interesses da própria comunidade; sobre este aspecto é interessante rever a questão dos/as professores/as que não estão diretamente relacionados/as com a comunidade em que a escola está inserida.

Todas estas constatações levam-nos a afirmar que a gestão democrática só poderá ser conhecida, a partir da consciência das pessoas de que são

agentes e construtoras da história, quando estas identificarem a alienação à qual estão submetidas, enfim, se realmente demonstrarem interesse em conhecer sua realidade e experiências no cotidiano escolar.

O cotidiano produz dados para se intervir no ordenamento institucional de maneira a adequar o trabalho nessas escolas aos objetivos originados dos interesses das comunidades. Contudo, de forma consciente ou inconsciente, as experiências das participantes demonstram em alguns momentos a reprodução da atual organização, em outros, novas operações, significando uma construção histórica que encarrega ao futuro as mudanças. Dessa forma, estudos complementares são necessários para que se analisem momentos do movimento histórico dessas realidades cotidianas, evidenciando práticas e processos atuais em construção. É relevante, portanto, a criação de condições para essa verificação histórica.

Por fim, é também relevante deixar claro que elementos como a falta de formação e transparência nas informações, a descentralização e autonomia, a adequação do ambiente escolar para a participação e tomada de decisão e, ainda, a centralização do poder na diretora escolar contribuem, cada qual a seu modo, para incutir nas pessoas o argumento da indisponibilidade de tempo para participarem e inviabilizam as tentativas de vitalizar a gestão dessas escolas. Estes obstáculos estão presentes nessas realidades escolares em maior ou menor grau e modificam as condições e formas de participação.

Referências bibliográficas

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-32.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986a.

_____. *Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986b.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. do Brasil, 1996.

_____. *Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003*. Brasília, 1993.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2001.

CERTAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. artes de fazer*. Trad. Ephraim Ferreira Alves. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. 313 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Ed. Nacional, 1959.

_____. *Experiência e educação*. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1976.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e a formação da equipe escolar. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-70, fev./jun. 2000.

GLATTER, Ron. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In: NÓVOA, Antonio (Coord.). *As organizações escolares em análise*. 3. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999. p. 141-161.

HUTMACHER, Walo. A escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. In: NÓVOA, Antonio (Coord.). *As organizações escolares em análise*. 3. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999. p. 45-76.

MOTTA, Fernando C. P. Administração e participação: reflexões para a educação. In: FISCHMANN, Rosely et al. (Org.). *Escola brasileira: temas e estudos*. São Paulo: Atlas, 1987.

PARO, Vítor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, São Paulo, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

Carlos Antonio Ferreira Monteiro, mestre em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), é professor de Educação Física da Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco, na Escola Monte Verde.
ferreira2monteiro@yahoo.com.br

Recebido em 7 de dezembro de 2005.

Aprovado em 8 de janeiro de 2007.