

FORMAÇÃO CONTINUADA EM CONSELHO ESCOLAR E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Maria Cecília Luiz

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
cecilialuiz@ufscar.br

Viviane Wellichan

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
viviwellichan@gmail.com

Resumo: A Universidade Federal de São Carlos em parceria com a Secretaria Básica de Educação do Ministério da Educação, ofertou um *Curso de Extensão “Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares”* para municípios do estado de São Paulo, em 2009/2010. Deste trabalho pudemos elencar várias informações reveladas pelos cursistas, por meio de atividades e um questionário informativo. Como resultado, percebemos que com a municipalização, as cidades de pequeno porte estão gerindo a educação, por meio de sistema de ensino próprio, sem uma concepção de educação definida, utilizando-se de material pedagógico apostilado. A constatação de que a participação nos processos decisórios ainda não se dá na intensidade esperada assinala a necessidade de novas ações a serem postas em prática, com vistas à gestão democrática.

Palavras-chave: conselho escolar; políticas públicas municipais; gestão democrática

INTRODUÇÃO

A década de 1990 passou por uma série de mudanças - reflexo das reformas do Estado a partir da Constituição de 1988 - nas relações econômicas e políticas dentro de um cenário de globalização em que o domínio das grandes empresas aumenta pela facilidade da integração entre as pessoas e países do mundo todo. Decorrente a isso, um movimento chamado neoliberalismo passa a defender a não participação do Estado na economia, acreditando que isso levaria ao crescimento econômico e o desenvolvimento do país (LUIZ; CEREDA, 2008).

Com a globalização, as escolas públicas sofreram um processo de mercantilização (reorientação de acordo com os princípios e a lógica do mercado e sob a qual a educação, gradativa e progressivamente, perde o status de bem público e assume a condição de serviço comercial) impondo uma dinâmica desajustada (NOGUEIRA, 2005). A educação passa a ser compreendida de duas formas, como destacado por ROTHEN (2010): a primeira, com enfoque neoliberal, é entendida “como um bem a ser adquirido no mercado educacional” (p.7) e a segunda, são as políticas afirmativas, tratando a educação “como mecanismos de implantação de políticas sociais de caráter compensatório” (ibidem).

Nesse quadro, a gestão da educação passou a ter como finalidade adaptar a escola pública à nova ordem global, se adequando para ganhar eficiência e eficácia, e para formar pessoas competitivas voltadas para o mercado de trabalho. (ARROYO, 2008).

Compreendia-se, assim, a gestão escolar eficiente como aquela capaz de produzir mais com menor custo, inclusive buscando fontes alternativas para o financiamento da escola (FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F., 2009, p.235).

Esse financiamento, feito, principalmente, por órgãos internacionais como Unesco¹, Unicef² e Banco Mundial (BM) é que definiram o modelo de gestão que as escolas brasileiras seguiriam.

De acordo com a expectativa gerada pela cooperação do BM, as experiências dos projetos seriam repassadas para o sistema educacional como um todo, produzindo eficiência (maior produtividade educacional com o menor custo) e eficácia, esta entendida como alcance de objetivos de impacto para melhorar o desempenho escolar (expansão de matrículas, diminuição de evasão e repetência). (FONSECA, M; OLIVEIRA, J.F, 2009, p. 235)

A comunidade, portanto, passou a apresentar grandes e positivas expectativas referentes aos programas internacionais porque esses apontavam alternativas novas que eram capazes de provocar mudanças na estrutura na gestão, da organização e trabalho pedagógico. Porém, na prática não foi isso que aconteceu e a gestão acabou por se basear na eficiência gerencial e o que estava sendo definido pelos órgãos internacionais era um projeto padronizado e que não refletia a realidade de cada escola. Isso ocorre porque as políticas têm implicações diretas nas transformações que ocorrem na educação escolar,

(...) ainda que os objetivos verbalizados do sistema de ensino visem atender aos interesses da sociedade como um todo, é sempre inevitável que as diretrizes realmente assumidas pela educação escolar favoreçam mais as camadas sociais detentoras de maior representação política nessa estrutura. (ROMANELLI, 1993, p. 29)

Afinal, os legisladores fazem as leis tendo em vista os seus próprios interesses, atuando e sendo os principais responsáveis pela organização da educação (ibidem).

O Brasil chega ao fim do século XX experimentando uma “democratização tardia” (LUIZ; CEREDA, 2008, p.8), com predominância de políticas, por vezes, autoritárias, e por outras, democráticas. Isso ocorreu porque estava avançando com perspectiva de abertura para participação popular com direitos sociais, padeceu com o movimento contrário que foram as estratégias do capital para superação de sua crise: reestruturação produtiva, neoliberalismo, globalização etc.; além de encontrar obstáculos no processo de abertura condescendido com forças da ditadura. Neste aspecto, perdeu-se a discussão das políticas sociais como a materialização de direitos sociais, e ocorreu o esvaziamento do conteúdo da democracia.

Assim, a educação viveu, e, ainda vive um momento de democratização da escola, mediante a universalização do acesso, da gestão democrática centrada na formação do cidadão, com vistas a entender qualidade, como produtividade. Não podemos negar que a escola é

¹ *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.*

² *United Nations Children's Fund.*

uma organização sistêmica, e sua lógica é comum a todas as organizações capitalistas, com perspectiva para a subordinação, controle e enquadramento do indivíduo na ordem política e econômica global.

Mas, a questão atual é entendermos qual seria a função social da escola neste período particular do capitalismo de tantas mudanças, visto que o sistema capitalista sabe bem que escola quer, e se pretendemos superá-lo, temos que caminhar para ações propositivas. Nesse sentido, buscou-se, com esta investigação, entender o que ajudaria a promover efetiva democracia nas escolas públicas, e como as Políticas Públicas por meio de ações de Secretarias Municipais de Educação, bem como de instituições escolares, poderiam contribuir.

O Conselho Escolar e as possibilidades de redemocratização

Entendendo a educação como uma das mais significativas formas de luta pela redemocratização é que surgem os Conselhos Escolares (CE), “um importante espaço de atuação daqueles que desejam a melhoria da qualidade da educação e o alargamento das possibilidades de emancipação das pessoas” (CONTI; SILVA, 2009, p. 6), sendo carregado de tensões e conflitos, uma vez que nele existe a presença de diferentes indivíduos e, conseqüentemente, pensamentos. Os Conselhos Escolares almejavam desde a sua criação, tanto na escola como na sociedade, uma perspectiva igualitária mais justa, democrática, atendendo interesses da maioria. Assim, “(...) a implantação dos Conselhos de Escola é uma conquista ao nível da legislação e das práticas cotidianas que se dão no interior das unidades educacionais públicas” (ibidem, p. 9). Para tanto, desde a elaboração do calendário, dos planos de aula, as reuniões pedagógicas e as tomadas de decisões, enfim, as atividades de todas as instâncias escolares deveriam ser feitas do modo mais democrático possível (CONTI; SILVA, 2009). Outro aspecto relevante é a relação de seus agentes educacionais, com outras escolas e, principalmente, com instituições públicas superiores (redes municipais, diretorias de ensino, secretarias de educação, etc.), pois estas nem sempre (quase nunca) possibilitam a participação desses profissionais na execução de projetos, o que dificulta perceber as necessidades/realidades de cada unidade escolar.

Este texto é fruto de um trabalho realizado em 2009/2010, pelo Departamento de Educação (DED) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em parceria com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e a Secretaria Básica de Educação do Ministério da Educação (SEB/MEC), que se denominou *Curso de Extensão “Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares”*. O objetivo inicial foi que a UFSCar atendesse Secretarias Municipais de Educação (SME) dos municípios do estado de São Paulo que solicitaram a formação nos seus Planos de Ações Articuladas (PAR)³. Segundo dados da SEB/MEC, em todo o país, as secretarias de educação vinham solicitando cursos de formação continuada em

³ Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal foram vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) — instrumentos fundamentais para a melhoria do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Conselhos Escolares.

Assim, a UFSCar ofertou o curso de extensão disponibilizando 800 vagas para a fase I, e 500 para a fase II. Essas vagas foram destinadas com base em dois critérios, estipulados pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: a) o aluno deveria estar na lista de pré-matriculados do MEC, onde constavam aqueles que haviam já manifestado a intenção de participar do curso (o Programa já havia feito um levantamento entre as SMEs dos municípios do Estado de São Paulo); b) deveriam ser priorizados os diretores, professores e técnicos das SMEs que fizessem parte de municípios que aderiram ao Plano de Ações Articuladas – PAR, devido a demanda já solicitada pela SEB/MEC.

Quando aceitamos o desafio, partimos do pressuposto de que esse tipo de formação continuada aproximaria as Secretarias Municipais de Educação dos conselhos escolares, e também aproximaria mais a universidade da realidade da educação básica, o que ajudaria a refletir mais especificamente, e com mais profundidade, a gestão democrática, tema de interesse de um grupo de professores do Departamento de Educação da UFSCar. A formação priorizou experiências de escolas municipais para capacitar diretores, professores, supervisores, técnicos e conselheiros escolares para ações motivadoras de atuação interna e externa nas escolas.

A gestão democrática tem seus conceitos baseados no compartilhar decisões, visando uma educação de qualidade com transparência e co-responsabilidade. Neste aspecto, caracteriza-se por privilegiar a partilha de poder, e a necessidade de vincular ações pedagógicas, administrativas e políticas da unidade escolar, diferente da perspectiva da administração por gerenciamento e suas exigências. Para que esse princípio se concretize (com vistas a uma construção democrática), na expectativa de superar as dificuldades cotidianas da escola, é preciso que as pessoas atuem de forma participativa e colegiada. Mas, como tornar essa gestão democrática efetiva nas escolas públicas? Como superar os entraves diários, e não perder de vista a busca por um ensino-aprendizagem com excelência?

Por meio de investigações realizadas durante o curso de extensão, discorreremos algumas reflexões sobre essa problemática, além de pontuarmos como a carência de mecanismos e ações com posturas democráticas (compartilhar decisões), por parte de Secretarias Municipais de Educação, bem como de instituições escolares, têm impossibilitado articulações e trabalhos conjuntos com vistas a promover espaços democráticos na escola. Muitas vezes, temos a impressão de que a promulgação de legislações nessa área (Constituição Federal de 1988 e LDB 9394/96) bastou para garantir a composição e o sucesso de colegiados nas unidades escolares, mas infelizmente, a realidade não tem sido esta. Ainda temos muito que caminhar para aumentar a participação e a integração entre escola e comunidade, com o propósito de garantir melhorias na educação.

Entende-se que o Conselho Escolar é um colegiado, entre outros, que possui função decisiva nessa democratização da educação, e da instituição escolar. Por ter características de um órgão que reúne diferentes segmentos (profissionais da escola e comunidade), possui papel importante como discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento de diversas

práticas escolares, com perspectivas deliberativa, fiscal, consultiva e mobilizadora. Sua ação compreende a construção entre democratização e educação de qualidade (lembrando que ensino de qualidade está ligado à transformação da realidade, longe de “padrões” pré-estabelecidos), e por isso destaca-se como um colegiado que propicia canal de participação da sociedade civil nas instâncias públicas, permitindo a circulação de valores, de articulação de argumentos diferenciados e formação de várias opiniões.

Faz-se necessário chamar a comunidade para dentro dos muros escolares para participar, mas com propósitos definidos, ou seja, essa participação deve resultar em desempenhos claros como: discutir o Projeto Político Pedagógico (PPP) com reais necessidades da escola; buscar uma autonomia responsável para gerir os recursos recebidos ou produzidos na própria comunidade escolar; e avaliar com clareza e capacidade os resultados obtidos pelos alunos na apropriação de seus conhecimentos, na perspectiva da inclusão etc. Nessa lógica, a estrutura do Conselho Escolar deve proporcionar vivências de relações humanas práticas e aprendizados de estratégias de negociação, da correlação de forças existentes entre os diversos grupos e a elaboração de ideias e discurso de cunho político.

Algumas reflexões sobre participação e gestão democrática

A escola é pensada com base em modelos organizacionais pautados nos princípios e métodos de experiência administrativa, mas possui características diferentes das empresas industriais, já que é voltada para a formação de pessoas, estabelece relações interpessoais, baseia-se em práticas educativas e leva em consideração (ou deveria levar) a qualidade do processo educativo ao invés da quantidade/resultados. Nessa perspectiva, descreve-se o significado de participação para a comunidade escolar, principalmente quando se trata de levar os sujeitos à reflexão gerando autonomia.

A democratização da escola tem início quando esta passa a educar seus alunos para se tornarem cidadãos críticos e participativos, porém Motta (1997) argumenta que há dificuldade de se entender a questão da democracia, não somente, pelo fato da escola ‘não abrir suas portas’ para a participação, mas também, e principalmente, pela variação cultural.

Em vista disso, é preciso estabelecer

um sistema de relacionamento e de tomada de decisão em que todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir do seu potencial que, por essa participação, se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição. (LÜCK, 2006, p.58)

Assim, para ocorrer mudanças, faz-se necessário dar condições para os sujeitos participarem, além de esperar que eles queiram fazer parte desse processo democrático. Mas, afinal o que leva os indivíduos a quererem ou não, participar no âmbito escolar?

A participação é uma necessidade fundamental do ser humano e quando este pode ter, fazer e tomar parte em algum segmento da sociedade, é notório que essas contribuições são positivas tanto para os setores progressistas quanto para os tradicionalistas. É importante

ênfatizar, a participação econômica, política e popular. Esta última tem ajudado a lutar contra os graves problemas dos países subdesenvolvidos. Existe participação com base afetiva em que se sente prazer por isso, no entanto, participar coletivamente, onde as decisões e reivindicações são mais eficazes, essa é a base instrumental. Ambos devem estar em equilíbrio para que haja uma harmonia. É através da participação que os homens se interagem e tem o direito de se expressar. Em oposição ao ato de participar, existe a não participação que tem como fenômeno a marginalidade. Este significa “ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir.” (BORDENAVE, 1992, p.18) Destaca-se que não há marginalidade e sim, a marginalização, e isso traz uma nova atitude do indivíduo que deixa de ser vítima do sistema para ser interventor ativo na construção de uma nova sociedade, por meio de tomadas de decisões e de atividades sociais.

A participação representativa tem um grande significado, pois as idéias, anseios, valores e direitos de toda uma sociedade são defendidos através de um representante escolhido pelo próprio povo. Porém, a representação pode ser um tipo de participação de aparência e de uma democracia simulada. (LÜCK, 2008)

Este tipo de participação condiz com o princípio da gestão democrática, sendo as organizações para essa prática, nas escolas: os conselhos de escola, as associações de pais e mestres (APM), os grêmios estudantis etc. No entanto, as representações dentro desses colegiados podem significar um problema de participação efetiva, quando o representante entende que devem valer apenas os seus interesses e não o do grupo. Além disso, existem as questões de tempo e local para reunirmos representantes e representados, dificultando assim, uma discussão coletiva e acordos comuns (CONTI; LUIZ, 2007).

Todavia, o sistema representativo já não responde àquilo que a sociedade precisa, assim o conceito de participação tem se fortalecido, pois não desconsidera os representantes, mas tem aproximado a população do campo decisório. Essa participação se manifesta a partir de três dimensões, que apesar de divididas para melhor compreensão, não podem ser pensadas separadamente: a política, a pedagógica e a técnica (LÜCK, 2008). A dimensão política diz respeito ao “poder das pessoas de construir a sua história e a história das organizações de que fazem parte” (LÜCK, 2008, p.65,66) e este poder não é transferido ou repartido, mas é um poder compartilhado, sendo na “co-participação que o poder coletivo cresce” (ibidem).

Já a dimensão pedagógica diz respeito à prática da participação, sendo esta um processo de formação, já que os indivíduos que passam por isso transformam-se ao mesmo tempo em que contribuem para a mudança desse processo. A dimensão técnica é extremamente importante para se alcançar resultados, pois estabelece uma estreita relação entre idéias e estratégias. Logo, a participação efetiva só acontece com o gestor e sua equipe trabalhando em conjunto, em parceria com os colegiados, criando um ambiente propício, considerando igualmente a todos. Nos diferentes espaços devemos aprender a tomar decisões juntos, dividir com os colegas as preocupações, desenvolver o espírito de solidariedade, assumir coletivamente a responsabilidade da escola, investir no desenvolvimento profissional. (LÜCK, 2008)

Nesta perspectiva, a escola é vista como um ambiente educativo, com espaço de formação, construído pelos seus componentes, um lugar em que a equipe escolar, juntamente com os estudantes e seus familiares podem decidir sobre o trabalho pedagógico e aprender mais sobre a comunidade de entorno. Segundo Ferreira (2007), para a sociedade tornar-se fortalecida, é preciso formar pessoas reflexivas, com disponibilidade de dialogar, com consciência do quão importante é aprender a exercer a cidadania, através da participação em todos os âmbitos políticos. Por isso, a opção por uma Gestão Democrática pode ser o início deste caminho de descentralização do poder, de fala e de decisão, promovendo uma participação que muda as relações, tanto de dentro como fora da instituição.

Portanto, toda instituição escolar deve estar atenta à formação crítica de seus estudantes, e acredita-se que por meio de participação, discussão e diálogo podemos construir uma sociedade mais democrática. Para isso, faz-se necessário propiciar a abertura da escola para a conscientização de seus alunos e familiares, por meio de práticas, de exercícios efetivos de participação. Quando estes são ouvidos e dão suas opiniões dentro da escola, deixam de ser meros espectadores, e passam a dialogar e argumentar sobre as questões referentes à vida escolar. Eles começam a participar mais, porque se sentem parte integrante da escola, percebendo-se corresponsáveis no desenvolvimento do processo educativo.

Quando a escola se propõe a realizar um trabalho com qualidade, tem por finalidade incluir, sendo contra a exclusão econômica, cultural, pedagógica. Uma escola pública deve ser a síntese entre a cultura experienciada que acontece na cidade, na rua, nas praças, nos pontos de encontro, nos meios de comunicação, na família, no trabalho, etc., e a cultura formal, que é o domínio dos conhecimentos, das habilidades de pensamento (LIBÂNEO, 2001).

E abrir a escola à comunidade, não é desmerecer o profissional da educação, nem sua formação, mas os profissionais não têm todas as respostas. A escola precisa se tornar um espaço “*de certos gostos democráticos*” (LIMA, 2000, p.42). Aprendendo a respeitar os outros, opiniões diferentes, ser crítico. Cria-se um espaço de educação formal e não-formal; “*não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em co-construção*” (ibidem). Vale pontuar que a educação formal é aquela que podemos encontrar nas escolas, com conteúdos determinados, tendo o professor como o principal responsável pela aprendizagem, tratado em ambientes cheio de normas e regras, sendo o principal objetivo o de desenvolver nos alunos a criatividade, percepção, etc. Já no que se refere à educação informal, essa se dá ao longo de sua vida juntamente à família, comunidade, amigos, estes, portanto, são os principais educadores. Essa aprendizagem é de grande importância, já que é o “*processo de socialização do indivíduo*” (GOHN, 2006, p. 29).

Por isso, é necessário que todos os profissionais da educação que atuam na escola, tenham em mente que o processo educacional deve ser o de incentivar o aluno a desenvolver seu potencial, levando-o a uma participação ativa. Segundo Lück (2008), se aumentamos a capacidade de decisão dos estudantes, conseqüentemente, melhoramos a força de diversas ações, de aprendizagem e de alterações da realidade e, portanto, o poder da educação.

Sendo assim, o modelo de gestão pautado no autoritarismo, na centralização, e no conservadorismo, tem-se tornado ultrapassado por levar o ser humano a uma fragmentação e alienação. A administração escolar como resultado de ações coletivas é totalmente diferente de uma gestão em que a decisão vem somente do diretor e/ou de alguns educadores. Superar estas concepções, por meio da educação, é de fundamental importância, principalmente, pelo papel que a educação desempenha.

Alguns indicativos e reflexões sobre a situação dos Conselhos Escolares

Destaca-se que os resultados obtidos em nossas investigações são informações reveladas pelos alunos/cursistas que participaram do curso de extensão, sujeitos que estiveram conosco por mais de oito meses em formação continuada, indicados pelas Secretarias Municipais de Educação, mas sem autoridade “oficial”⁴, com relação aos seus depoimentos escritos. Assim, pontuamos que esses resultados nos proporcionam perceber a visão dos nossos alunos, e os seus relatos compõem uma postura de quem trabalhava em Secretarias Municipais de Educação, ou nas escolas públicas municipais na época, o que no nosso ponto de vista, não deixa de ser extremamente revelador.

Os dados foram recolhidos por meio de atividades realizadas durante todo período do curso e, também, através de um questionário informativo⁵. Quando o curso de extensão teve início, com a fase I⁶, havia mais de 350 municípios representados por cerca de 900 alunos matriculados. Depois, na fase II, por motivos variados⁷, matricularam-se apenas 350 cursistas, com representatividade de 105 municípios do estado de São Paulo, dos quais denominamos: grande, médio e pequeno porte, conforme o número de habitantes, segundo critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸. Desse total selecionamos uma amostra, com base em dois critérios: (1) optamos por não analisar as cidades de grande porte⁹ (população acima de 500.000 habitantes); (2) qualquer município que tivesse cursistas com o questionário informativo preenchido (a cidade deveria ter pelo menos um aluno nesta condição).

Assim, das 105 cidades que participaram da fase II, separamos para esta análise 67 cidades, *18 foram consideradas de médio porte* (população entre 499.000 a 100.000 habitantes) e *49 de pequeno porte* (população igual ou menor que 99.000 habitantes).

⁴ Autoridade oficial se refere ao fato de que os dados não foram recolhidos de forma oficial, ou seja, diretamente das Secretarias Municipais de educação dos municípios selecionados.

⁵ Este questionário, semi-estruturado foi elaborado pela equipe pedagógica da UFSCar, com 30 perguntas (abertas e fechadas). A participação dos alunos foi voluntária, uma vez que deixamos o questionário à disposição dos cursistas no ambiente coletivo virtual (no moodle), durante a primeira fase I do curso.

⁶ O curso de extensão foi organizado em duas fases: I e II; sendo cada uma com 80hs de participação, totalizando 160hs. Essa divisão ocorreu para que os conteúdos fossem mais bem administrados, e também, para proporcionar aos alunos a opção de cursarem apenas uma das fases.

⁷ O abandono ou não continuidade do curso, se deveu por vários motivos, como: falta de computador e/ou tempo hábil para realizar as atividades exigidas, dificuldade em lidar com a informática, problemas de saúde e/ou pessoais e familiares etc.

⁸ Destas 105 cidades, podemos classificá-las, segundo o IBGE, em: 6 (seis) de grande porte, 27 (vinte e sete) de médio porte, e 72 (setenta e duas) de pequeno porte.

⁹ Destaca-se que 6 municípios de grande porte participaram do curso, e apenas 3 municípios tiveram o questionário informativo preenchido por seus alunos.

Para visualizarmos melhor este grande universo de dados, estabelecemos duas grandes categorias de análise: a) *realidade local e estrutura educacional* configurando semelhanças e diferenças entre os municípios de médio e pequeno porte, nos dando suporte para entendermos melhor a realidade de cada cidade, no que se refere: a localização, economia, espaços culturais e educacionais, partido político que estava no governo, aquisição de material didático, estrutura quanto ao número de escolas e oferecimento de vagas na Educação Infantil e Ensino Fundamental, formação dos técnicos da SME, e concepção de educação (tanto da Educação Infantil quando do Ensino Fundamental), com vistas a subsidiar as análises dos CEs; e, b) *análises referentes aos Conselhos escolares*, quanto a: legislação, funcionamento, composição, apoio da SME etc.

Os dados obtidos transformaram-se em informações de como estava acontecendo (de fato) a educação e os conselhos escolares, na visão dos nossos cursistas. Aparentes contradições, como por exemplo, respostas diferentes de alunos da mesma cidade, nos revelaram a realidade de várias SMEs (Secretarias Municipais de Educação) e suas peculiaridades locais. As disparidades e mesmo as dificuldades em compreender o alcance, a extensão e a importância do CE, antes e durante o curso, foram bastante significativas, chamando-nos a atenção para a importância de oferecer curso de formação continuada nesta área. Percebeu-se que muitos profissionais da educação não faziam ideia do que era e como deveria ser o funcionamento do Conselho Escolar, embora, por meio das respostas apreendemos a intenção em adquirir tais conhecimentos.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2009), a escola é tida como “referência para a formulação e gestão das políticas educacionais” (p.295). Desta forma, as práticas organizacionais como a autonomia e a gestão centrada na escola são referências. Em contrapartida, observa-se que no Brasil a democracia ainda está sendo estabelecida, não temos historicamente uma cultura democrática, isso foi constatado nos relatos dos cursistas.

Ficou evidente que o público alvo que atendemos neste curso de extensão foi, em sua maioria, de profissionais da educação que residiam e/ou trabalhavam em cidades pequenas. A formação continuada a distancia, por meio do governo federal, tem sido uma realidade nos municípios menores, em esferas municipais, devido a adesão significativa dessas cidades ao PAR (Plano de Ações Articuladas).

A maioria desses cursistas (participantes da formação continuada em Conselho Escolar) localizava-se nas regiões próximas a capital, caracterizando-se por uma concentração populacional, acompanhada por atividades industriais, beneficiando as regiões do centro e leste do estado. Observou-se, também, a centralidade de política partidária dos municípios que estiveram representados na amostra deste estudo, como a de centro e direita. Na educação constatou-se que a formação dos técnicos das SMEs foi expressivamente positiva quanto ao nível de graduação, e até com relação à pós-graduação, tanto em cidade de pequeno quanto de grande porte. As cidades e suas escolas, também, em sua maioria estavam sob a égide da municipalização, sendo significativo o número de municípios que já haviam implantado os seus

próprios sistemas de ensino. Outro dado interessante foi ter cursistas indicando suas expectativas com relação à importância do Ensino Superior, também se caracterizando como algo que se evidencia no estado de São Paulo.

Mesmo carecendo de uma análise mais detalhada, com relação às semelhanças e diferenças dos municípios de pequeno e médio porte, enfatiza-se, a princípio, que com a municipalização, cidades de pequeno porte estão gerindo, significativamente, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental por meio de sistema de ensino próprio, sem uma concepção de educação muito bem definida, utilizando-se de material pedagógico apostilado (adquiridos em sistemas privados de ensino), para suprir suas dificuldades relacionadas à educação escolar.

Ainda com relação a essas cidades menos populosas, verificamos, segundo os relatos dos alunos, que o CE não possuía, em sua grande maioria, legislação própria, carecendo, muitas vezes, de reuniões sistemáticas e de visão mais profunda do seu papel e das suas funções, levando-se em conta que as atribuições do Conselho Escolar (CE), o seu funcionamento e a sua composição, dentre outros aspectos, são determinados pelo regimento de cada sistema de ensino e pelo Regimento Interno de cada conselho.

O Conselho Escolar nos pareceu um colegiado que cumpria sua existência formal, sendo registradas inúmeras dificuldades com relação a comunidade participar dos processos decisórios, além de inexistirem “políticas que estimulem a relevância do conselho no cotidiano das escolas e na organização do trabalho na rede” (GARCIA, 2008, p. 171). Garcia (*Ibidem*) afirma que participação não significa apenas a possibilidade de controle sobre a qualidade do serviço prestado, mas, sobretudo, a formação de sujeitos que realmente se apropriem de valores democráticos.

Embora garantida por lei, a gestão democrática nem sempre ocorre em consonância com a mesma. Conti e Luiz (2007) constataram, principalmente no que se refere ao Conselho Escolar, que a paridade numérica entre a equipe escolar e a comunidade usuária não tem garantido a paridade, também, no que diz respeito à partilha de poder, tendo os representantes de professores e funcionários maior poder de decisão. De acordo com Krawczyk (1999) o argumento de que a comunidade escolar não participa da gestão da escola por não possuir conhecimentos técnicos, em decorrência de sua baixa escolaridade, “supõe apenas o aspecto técnico ou profissional da gestão escolar. Esse pressuposto, muito presente entre professores e pais, desconsidera a natureza política da participação da comunidade escolar como mecanismo de controle democrático da atuação do Estado” (p. 138).

As políticas educacionais nacional, estadual e municipal são elementos externos que determinam um campo de poder no espaço escolar, por isso a importância de analisá-las. Sabe-se que muitos cargos como Secretário da Educação, supervisores e/ou técnicos da SME, direção, coordenação, ainda são indicados (cargos de confiança) por governantes municipais e seus partidos. Muitos servidores (professores, diretores) abandonam seus afazeres pedagógicos para atender à solicitação da SME, atuando em espaços onde o político se sobressai. O clientelismo garante a continuidade de relacionamentos políticos e estabelece como referência parentesco

e/ou amizade. Essas afinidades se caracterizam por privilégios econômicos ou proteção política que têm como pagamento uma posição de respeito, subordinação e lealdade. Estas relações aparecem de maneira implícita, nas respostas dos cursistas de ambas as cidades (médio e pequeno porte), mas acreditamos que esse clientelismo não foi superado, principalmente, no que tange a educação municipal.

Outra questão, que nos chamou a atenção, estava relacionada com a dificuldade dos cursistas (médio e pequeno porte) em responder como era constituída suas concepções de educação, tanto da Educação Infantil quanto do Ensino Fundamental, nos remetendo a antigas discussões como a necessidade e/ou falta de formação para os profissionais da educação. Segundo levantamento de dados que fizemos neste estudo, esta carência não foi confirmada, ao contrário, a formação dos técnicos correspondia ao Ensino Superior, com licenciatura em Pedagogia. Na verdade, talvez o que está nos faltando (enquanto educadores), seja saber relacionar de forma coerente teoria com vivências educacionais mais democráticas, de forma coletiva, definindo quem somos e o que queremos para a educação e escola.

Apesar de ser um quadro, aparentemente negativo, os relatos trazidos pelos cursistas nos mostraram que o envolvimento das SMEs e a consequente adesão a proposta de fortalecer o CE vem aumentando. A participação de profissionais da educação nos colegiados e processos de tomada de decisão, não vem ocorrendo de forma intensa, mas a busca por realizá-la persiste. Outra questão fica por conta da participação de estudantes e seus familiares que ainda está aquém da expectativa tanto da equipe escolar quanto dos pais que estão envolvidos com a escola. Pelos relatos e atividades desenvolvidas durante o curso, mesmo quando as SMEs, junto aos gestores e professores incentivavam a participação, percebia-se uma significativa ausência da comunidade tanto nas atividades pedagógicas, quanto nos colegiados e processos de tomada de decisão. A constatação de que a participação nos processos decisórios ainda não se dá na intensidade esperada assinala a necessidade de novas ações a serem postas em prática, objetivando que estes se aproximem dos colegiados e possam, junto aos profissionais da escola, refletir e também agir, com vistas à transformação desejada.

Os conflitos que se estabelecem nas sociedades modernas colocam em questão a capacidade de integração tanto das divergências sociais quanto individuais. Por meio do entendimento, da superação de comunicações distorcidas entre os sujeitos, podemos ocupar lugar significativo no enfrentamento dos desafios educacionais atuais. A saída apontada para a superação dessa falta de entendimento consiste na consolidação de mudanças profundas na gestão da educação, com processos comunicativos que visem promover democracia. Por isso o diálogo se faz essencial para o desenvolvimento da consciência crítica e para a formação de sujeitos inseridos no mundo e capazes de agir sobre ele.

Ao buscarmos entendimento, superação das relações de poder e democratização dos processos decisórios, ampliamos a participação de representantes de professores, familiares e comunidade nos Conselhos Escolares, propiciando a todos o direito à palavra, pela qual o homem pronuncia o mundo e também o transforma (FREIRE, 1980). Segundo Freire, desta

forma, todos os sujeitos seriam capazes de problematizar suas relações com o mundo e lutar pelas mudanças necessárias. O processo de gestão democrática, defendido por Paulo Freire, deve ser propiciado pelo diálogo, na alteridade, e ter como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade e equipe escolar. Ele ressalta que a educação é determinada pelo contexto sócio-histórico do qual emerge e sobre o qual incide. E gestão democrática é “ato político” que deve ser organizado coletivamente, com propósito de desenvolver ações que propiciem qualidade na escola.

Cury (2000), afirma que a escola é uma instituição de serviço público e se diferencia por oferecer ensino como bem público. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores determinados constitucionalmente. Caracterizamos os Conselhos Escolares como colegiados representativos, também da sociedade civil, e, portanto, devem definir normas e ações no âmbito de suas esferas de atuação. Possuem o desafio de lutar pela garantia da sua institucionalidade, a favor dos direitos de todos os envolvidos na escola, evitando priorizar vontades singulares, de governos transitórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Colocar-se no lugar de executor de programas governamentais, de parceiro do governo federal na implementação de políticas públicas, por meio da ação concreta do curso de formação em tela, nos permitiu um olhar mais atento sobre a efetividade de tais ações, sobretudo levando-se em conta questões ligadas ao centralismo do sistema educacional brasileiro. No espaço limitado de nossa ação, coube-nos, além de pensar sobre tais questões, adotar procedimentos capazes de romperem com essa lógica centralizadora, hierárquica e pouco democrática.

As melhorias da educação têm a ver com medidas não só no campo do acesso e da permanência dos alunos na escola, mas também com aquelas relacionadas aos processos de gestão, sem falar obviamente dos recursos necessários, e ainda muito insuficientes, e dos fatores econômicos, sociais, culturais etc. Em especial no seu processo de gestão democrática, que rompe como o modelo centralizado, não acontece apenas por meio de leis e/ou decretos, tratando-se, ao invés disso, de um processo longo, de construção coletiva. Por isso, o Conselho Escolar deve se tornar um espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública. Por tal razão, cada atividade ou ação elaborada para o curso de extensão, aqui relatado, teve o propósito de explorar a temática central dos cadernos e, conseqüentemente, dos CEs, com o propósito de estabelecer um diálogo aberto entre a equipe pedagógica da UFSCar e os cursistas, e entre os próprios cursistas, criando espaços de discussões e trocas de experiências, por meio de vários fóruns de debates.

Princípios antes mais distantes, como participação, democracia, autonomia, descentralização, responsabilidade coletiva, entre outros, aparecem hoje, no nosso dia-a-dia, quase como imperativos. Não basta, contudo, a força discursiva, se não houver mudanças

efetivas, como a flexibilização das normas, por vezes muito rígidas, o que implica em aumentar o grau de autonomia dos educadores, dos gestores, das escolas. Sem isso, chamar a comunidade escolar e os familiares dos alunos para participar dos conselhos, da vida da escola pode soar como um discurso no vazio.

É preciso também, e de forma correlacionada, dar voz aos sujeitos, às pessoas que fazem a escola efetivamente, em suas ações cotidianas. Preocupados com isso, a equipe pedagógica da UFSCar buscou oferecer um curso de extensão que priorizasse discussões, reflexões e aprendizagens em torno dos temas que afetam concretamente, na visão dos cursistas, o funcionamento dos Conselhos Escolares, na perspectiva da gestão democrática. Além disso, no âmbito da própria equipe, valemo-nos de dois princípios: primeiro, todas as decisões foram tratadas de forma coletiva (com o compromisso da equipe toda); segundo, construir uma proposta de formação continuada com qualidade, um desafio para essa modalidade a distância, ainda relativamente nova, um processo em construção, e absolutamente desafiador para nós.

Ao estabelecermos a parceria, Departamento de Educação da UFSCar e SEB/MEC, por meio da experiência desse curso de extensão a distância, abrimos um canal de informações a respeito do funcionamento de conselhos escolares de diversas escolas municipais, de mais de 100 cidades do estado de São Paulo, e pudemos refletir sobre as políticas públicas municipais, além de realizarmos investigações sobre os conselhos, como elemento-chave da gestão democrática. Na realização das atividades, de texto ou de discussões, verificamos a grande contribuição que um curso a distância pode oferecer, pois une os mais diferentes pontos de vistas dos mais diversos lugares. O curso nos permitiu ver as reais angústias e anseios enfrentados pelas diferentes SMEs do estado de São Paulo, já que mergulhamos um pouco no contexto de alguns municípios e também, por alguns momentos, no contexto de algumas instituições escolares.

REFERÊNCIAS

- ARROYO, M. G. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (Orgs.). Políticas Educacionais e organização do trabalho na escola. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56
- BORDENAVE, J. E. D. O que é Participação. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasilienses, 1992. (Coleção Primeiros Passos, nº 95).
- BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – Caderno: 5/ elaboração Ignez Pinto Navarro... [et al.]. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- CONTI, C.; LUIZ, M. C. Políticas Públicas e Gestão Democrática: o funcionamento do Conselho Escolar no sistema municipal de ensino. In: *Educação: Teoria e Prática*. V.17, n.29, jul-dez/2007, p.33-50.
- CONTI, C. L. A.; SILVA, F. C. da. Gestão Democrática da Educação e Conselhos de Escola. XXIII Congresso Brasileiro e III Simpósio Interamericano de Políticas e Administração da Educação – Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão

democrática da educação, ago./2009, Vitória – ES. Anais.Vitória: Cadernos da ANPAE, v. 8, 2009.

CURY, C. R. J. *Legislação Educacional Brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FERREIRA, N. S. C. Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. A gestão da escola no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. In: Revista Brasileira de Política e Administração da educação - v. 25, nº 2- mai/ago, 2009. p.233 a 245.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 8ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

GARCIA, T. O. A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos. In: CORREA, Bianca C.; GARCIA, T. O. (orgs). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.

GOHN, M.G. Educação Não-formal, Participação da Sociedade Civil e Estruturas Colegiadas nas Escolas. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.50, p.27-38, jan./mar. 2006. [Disponível: www.scielo.org]

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 20, n. 67, ago. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2009. doi: 10.1590/S0101-73301999000200005.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e Gestão da Escola: teoria e prática*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001. p. 75-107

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; e TOSCHI, M. S. O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática. In: *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. Col. Docência em Formação. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIMA, L. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

LÜCK, H. *Concepções e Processos democráticos de Gestão Educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. *A gestão participativa na escola*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LUIZ, M. C.; CEREDA, S.. A participação dos (as) alunos (as) em uma escola Comunidades de Aprendizagem: o direito de acesso e permanência como forma de garantia de igualdade. In: Anais do I Congresso Latino-Americano de Educação em Direitos Humanos/ II Encontro de Direitos Humanos da UNESP. Araraquara/SP: FUNDUNESP, 2008.

_____. *Cultura e Organizações no Brasil*. In: MOTTA, F.C.P., CALDAS, M.P. (org.). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. SP: Atlas, 1997.

NOGUEIRA, M. A. A hipótese do sofrimento organizacional e a gestão democrática. In: _____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.195-238.

ROMANELLI, O. de O. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 29-31.

ROTHEN, J. C. *Política Pública, o Trabalho e a Formação Docente*. Texto para a disciplina de Políticas Públicas em Educação ministrada na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Disponível em <<http://www.rothen.pro.br/easysitev2/index.php?idhsl=MzYy&ponteiroacima=9034&caminho=DISCIPLINA%20POL%CDTICAS%20P%DABLICAS2010>> Acesso em 16 de agosto de 2010.