

Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços

Dalva Câmara de Oliveira

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes);
professora da Faesa e membro da equipe do Departamento Técnico-Pedagógico
da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

A gestão democrática do ensino público foi garantida no Brasil pela Constituição brasileira, em 1988, e no Espírito Santo, pela Constituição estadual, promulgada em 1989, como fruto da luta perseverante do magistério em todo o País.

Seguindo a legislação federal e estadual, a Lei Orgânica Municipal de Vitória (ES) garantiu, igualmente, a gestão colegiada em sua rede através da Lei nº 3.776 em 24 de janeiro de 1992, regulamentando, assim, a implantação dos conselhos de escola e pré-escola. Atenta às experiências já existentes de gestão colegiada em outros Estados, especialmente São Paulo. A Secretaria Municipal de Educação capixaba, objetivando a construção de uma escola democrática, propugnou o caráter deliberativo do Conselho de Escola com o intuito de superar as experiências malsucedidas das Associações de Pais e Mestres e dos Conselhos de Escola de caráter consultivo.

Segundo a legislação municipal, “os conselhos de escola e pré-escola são centros permanentes de debates e órgãos articuladores de todos os setores escolar e comunitário, constituindo-se, em cada unidade escolar, de um colegiado, formado por representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar” (Art.1º).

O colegiado, formado por esses segmentos – pais, alunos, magistério, servidores, líder comunitário –, é paritário, sendo seus representantes eleitos através de votação direta e secreta para um mandato de dois anos. O diretor se constitui membro nato do conselho.

Apesar da inexistência de reivindicações da parte de grupos populares por um espaço institucional da administração escolar, o governo municipal de Vitória-ES (gestão 1988-1992) argumentou através da então secretária de educação que “essa proposta proveio de uma demanda própria, de cunho partidário, uma vez que a gestão colegiada representa um dos canais para o exercício da cidadania e que, a longo prazo, poderá mudar a história do País, a história da manipulação das massas e do aparelhamento das instituições”.

O conselho de escola constitui-se um dos diversos canais institucionais que possibilitam a participação da comunidade escolar no direcionamento administrativo e pedagógico da unidade.

de escolar. Teoricamente, é possível compreender em que consiste a administração participativa, mas na prática, pouco sabemos sobre como acontece e em que condições ela se processa.

Sabemos, entretanto, que todos os envolvidos na gestão democrática devem estar imbuídos de compromisso e que cabe a cada um, a cada segmento escolar, a contribuição engajada para que a administração participativa consiga atingir os seus objetivos. Dependendo do grau organizativo da comunidade e das circunstâncias, conseqüentemente, a co-responsabilidade pode acontecer em graus e modos diversos, desde a concepção, até a execução. A alternativa pode ser ou a postura que apenas vê os direitos (um assistencialismo enrustido) ou a alternativa que envolve a cooperação, como fazendo parte das soluções possíveis. Contudo, é necessário ter em mente que esse processo não deve estar dissociado dos componentes sociais, econômicos e políticos mais amplos e que tais condicionantes encontrar-se-ão refletidos nos diferentes âmbitos e contextos. É preciso enfatizar que não podemos perder de vista o processo histórico desencadeado a partir da luta pela democratização da administração escolar, resgatando-o no quadro conjuntural. Objetivando, justamente, o resgate histórico do processo de implementação dos conselhos de escola na rede municipal de Vitória, como também o levantamento das expectativas da comunidade escolar sobre esses conselhos e os efeitos por eles provocados no cotidiano escolar, é que esta pesquisa foi efetuada.

Decorridos dois anos da implantação dos conselhos de escola no município de Vitória, tornou-se premente avaliar como a escola vem representando a democratização do seu que fazer. E de que forma vem conduzindo as suas ações rumo a um processo de transformação de uma realidade que interessa aos trabalhadores.

O levantamento de expectativas dos segmentos envolvidos na gestão colegiada escolar bem como a receptividade e o conhecimento que possuem acerca das funções, finalidades, importância e possibilidades do conselho de escola tornaram-se imprescindíveis serem estudadas e analisadas por todos aqueles que buscam uma escola de qualidade, melhoria de vida da comunidade e o exercício da cidadania.

A escola pública, hoje escola de massas, tem um papel em relação à sociedade. Como bem diz Sposito (1991), “ a escola incorpora um público empobrecido, menos escolarizado e com graves problemas sociais. E a escola precisa chegar a esse público, por isso a sua integração com a comunidade é tão importante”.

O esclarecimento das questões relacionadas anteriormente tornou-se um fator essencial, ao buscarmos a constatação prática do verdadeiro papel desempenhado pelos conselhos de escola. Restringimos nossa investigação à rede municipal de Vitória dada a posição vanguardista adotada pela administração municipal da época.

O que nos leva a visualizar como limite da pesquisa é a sua condição de estudo de caso, restringindo o campo de generalizações possíveis ao julgamento intuitivo. Por outro lado, a mudança de governo (janeiro/1993) abre outra perspectiva de estudo relacionada com as diferentes concepções sobre o conselho de escola no âmbito de Administração Central.

A Administração que idealizou e se responsabilizou pela implantação dos conselhos de escola no município de Vitória deu lugar a uma administração pautada por uma outra política partidária. Como essa mudança afetaria a trajetória previamente definida? Surgiriam entraves ou ações facilitadoras?

Essas foram questões que enfrentamos, junto a outras de caráter mais genérico, ao estudarmos os vários aspectos da implantação dos conselhos de escola e o resgate de sua história. A relevância desse estudo justifica-se pela necessidade de se constatar a coerência requerida pelo momento histórico vivenciado, cuja característica é a exigência de uma nova postura e de uma nova forma de conceber e abordar a questão educacional.

O fato de a proposta de administração colegiada, via implementação dos conselhos de escola, partir de uma determinação político-partidária e não de uma demanda própria requerida pelos movimentos organizados, implica levantar e expor a concepção dos elementos envolvidos quanto à sua validade e conseqüências. A implementação de uma proposta tão radical e adversa re-

quer necessária mudança de mentalidades das pessoas e a instituição de novas regras no sistema educacional.

A discussão e a reflexão dessas novas idéias possivelmente poderão levar a novos marcos referenciais, como também despertar o interesse e a participação de todos no espaço institucional escolar. Esta nova realidade instituída constituiu-se um elemento novo a ser analisado no processo de gestão colegiada em face da sua complexidade e da busca da compreensão do seu dinamismo e estabilidade enquanto característica de um processo dialético.

Procedimentos metodológicos

Tendo em vista as características da pesquisa, a metodologia utilizada foi de natureza quanti e qualitativa e os procedimentos metodológicos seguiram a seguinte trajetória: a) um estudo de levantamento tipo *survey* que objetivou reunir o maior número de informações da população envolvida na investigação; b) entrevistas visando ao aprofundamento e maior abrangência das questões suscitadas. Estendeu-se o estudo a elementos considerados peças-chave para estabelecer paralelos através de uma análise qualitativa, de um conhecimento mais aprofundado nos diferentes contextos e cujos resultados poderão subsidiar novas políticas, direcionar novas hipóteses e, conseqüentemente, originar novas pesquisas.

O estudo foi desenvolvido em oito escolas de 1º grau do ensino fundamental da rede municipal de Vitória, do turno diurno, de 5ª a 8ª série, através de sorteio. Os segmentos da comunidade escolar que compuseram a pesquisa se constituíram de uma amostragem estratificada, escolhida aleatoriamente, através do método de amostragem sistemática, a partir de um marco referencial, ou seja, no caso dos alunos, a escolha foi feita através de listas por séries e os demais segmentos, pela ordem do Quadro de Movimentação de Pessoal.

Para que a amostragem se definisse de modo a ser representativa de cada um dos segmentos envolvidos na pesquisa,

levantamos, junto à prefeitura, a totalidade da população das escolas de 5ª a 8ª série da rede municipal de Vitória. O tamanho da amostra foi fixado em 10% da população de cada unidade escolar.

A população das escolas, que se enquadrava no âmbito da pesquisa, constituía-se, na época, de 8.243 alunos, 1.134 docentes e 482 servidores (funcionários). A amostragem do segmento dos pais reduziu-se à metade do grupo de alunos, visto que normalmente cada pai possui mais de um filho matriculado na escola. Assim sendo, o universo da amostra foi de 226 alunos, 107 pais, 33 docentes, 17 funcionários, 8 diretores, 6 presidentes de Conselho de Escola (já que em duas escolas os conselhos não estavam funcionando), 7 representantes comunitários (em uma escola não foi possível identificá-lo), a secretária municipal de Educação que participou diretamente do processo de implantação dos conselhos e a secretária de Educação que a sucedeu na nova gestão municipal. Assim, pudemos totalizar 406 pessoas que foram envolvidas neste estudo.

Como instrumento de pesquisa e coleta de dados, foram utilizados o questionário e a entrevista semi-estruturada.

Resultados

O perfil da amostra foi constituído por pessoas com escolaridade superior à média brasileira, com exceção entre os funcionários. O corpo docente mostrou-se qualificado, o que nos levou a deduzir a existência de estímulo, na rede de ensino, à capacitação profissional, mesmo sem compensação financeira.

As escolas demonstraram um potencial intelectual médio e atendiam a uma clientela cujos pais eram, em sua maioria, instruídos; contudo, a participação na vida escolar era pequena, fato devido não à indiferença de seus segmentos, mas à freqüente incompatibilidade de horários das reuniões e mais ao desinteresse pela temática a ser discutida. Dentre os segmentos que constituíam a comunidade escolar, apenas entre os professores (48%), predominou a participação em todas as reuniões. No que tange à participação nas eleições para a escolha de representantes ao conselho de

escola, as respostas indicaram 41,7% para a participação e 58,3% para a não-participação, sendo que esta concentrou-se no segmento de pais e alunos. Com exceção do magistério, os demais segmentos possuíam pouca informação sobre a ocorrência de eleições para o conselho escolar em suas escolas.

A presença da comunidade escolar na escola dependeu de fatores concretos como, por exemplo: os seus problemas e a possibilidade de atuar sobre eles visando à melhoria da qualidade do ensino. Já a participação, como convivência, foi menos valorizada. A comunidade escolar tendia a enfatizar mais os aspectos que lhe tocavam de perto. Os pais queriam ver a escola funcionando, queriam saber sobre o desempenho escolar de seus filhos, e os funcionários queriam conhecer seus direitos e deveres.

A grande maioria dos segmentos escolares foi favorável à participação da comunidade na administração da escola, pelo fato de considerar injusto que o poder de decisão se fixe nas mãos de uma só pessoa: o diretor escolar. Os professores, particularmente, concordaram com esta proposição desde que a participação da comunidade escolar na gestão da escola fosse restrita à área administrativa. Para eles, os assuntos pedagógicos são de exclusiva competência do professor.

A comunidade escolar se manteve desinformada, tanto no que se refere ao funcionamento, quanto às decisões que eram tomadas nos conselhos escolares. As avaliações sobre funções do conselho foram inexpressivas, sobretudo por parte do segmento dos pais. As ações exercidas pelo conselho ficavam restritas ao conhecimento de poucas pessoas, muitas vezes, só aos conselheiros. E a comunidade escolar, já que desconhecia o que se realizava no interior da escola, não participava das decisões.

Os dados do *survey* e das entrevistas sustentaram a informação de que os conselhos escolares da rede municipal de Vitória, apesar das dificuldades constatadas, caminhavam, em geral, ainda que bem lentamente, em direção aos seus objetivos. Algumas escolas, certamente, avançaram mais do que outras em relação aos seus conselhos. O que as fez avançar foram a iniciativa, a determinação e

o compromisso de alguns professores e especialistas que não mediram esforços no sentido de semear a vivência democrática. Apesar da força da lei, os segmentos escolares foram quase unânimes no reconhecimento da magnanimidade da proposta, apontando alternativas que levariam à efetiva consecução da mesma.

Quanto a possíveis efeitos ocorridos na escola, após a implantação dos colegiados, podemos afirmar que faltaram informações expressivas por parte de seus membros. Entre os poucos que se pronunciaram, prevaleceu uma visão positiva sobre os conselhos. Eram os pais que demonstraram maior otimismo na indicação de efeitos positivos proporcionados pelos conselhos escolares. Os funcionários e os alunos indicaram algumas evidências ocorridas nas escolas enquanto que, por parte do magistério, não houve pronunciamento expressivo.

Foram poucos os efeitos negativos comentados pela comunidade escolar e, entre eles, apareceu com pequeno destaque o item “bagunça/desorganização”. Segundo os segmentos escolares, os fatores que dificultaram um bom desempenho dos conselhos escolares foram: horários impróprios de reuniões que impossibilitaram a participação da maioria; desinteresse dos pais em discutir e participar de reuniões (opinião dos próprios pais e funcionários); desinteresse dos alunos (conforme alunos e magistério); falta de compreensão quanto à importância da participação; burocracia; falta de autonomia da escola; baixo nível de instrução dos pais (concepção dos professores); falta de tempo para a realização de outras tarefas que não as específicas (opinião dos funcionários).

Os efeitos positivos apontados após a implantação dos conselhos escolares foram: melhoria da qualidade do ensino; aprendizagem mais adequada; pais cientes do funcionamento escolar; conservação do prédio escolar e mobiliários; ampliação da comunicação família-escola; professores interessados em ouvir os alunos.

Não obstante, entre os dados do questionário e os das entrevistas, os efeitos provocados nas escolas pelos conselhos escolares se diferenciaram. Através do questionário, os grupos escolares, estimulados para as respostas, apontavam mais facilmente

resultados concretos. Ao contrário, os entrevistados, não estimulados, respondiam com mais dificuldade e mais vagamente às questões.

Quanto às expectativas em torno da ação dos conselhos escolares, todos se posicionaram de forma bastante positiva, mas foi o segmento do magistério que demonstrou maior entusiasmo. A comunidade escolar possuía as seguintes expectativas: o conselho escolar poder vir a ser uma força política capaz de pressionar os órgãos públicos para a obtenção de um ensino de qualidade; através do conselho escolar poderia haver maior participação de todos nas decisões e definições de prioridades; o conselho escolar poderia proporcionar uma continuidade educativa entre a escola e a família. Essas foram expectativas declaradas através do questionário. Já as declaradas através das entrevistas direcionaram o conselho escolar para a: conquista de direitos dos segmentos escolares; luta pela autonomia escolar; participação em todos os atos da escola; atuação na área pedagógica (posição defendida especificamente pelos pais) e, auxílio à direção escolar. Através do questionário, as expectativas apontadas pelos segmentos escolares eram no sentido de que o conselho escolar atuasse politicamente em todos os âmbitos escolares, enquanto que, através das entrevistas, em declarações espontâneas, alguns depoentes previam a atuação de um conselho corporativista. Havia, em contrapartida, uma maioria que afirmava desconhecer os reais objetivos e funções do conselho escolar.

Na concepção geral, predominou a visão de que os diretores escolares devem ser escolhidos através de eleições diretas com a participação de toda a comunidade escolar. Os maiores adeptos da eleição direta foram os professores, seguidos dos alunos e funcionários. Isto porque, na visão destes segmentos, a eleição se constituiu a forma mais democrática de escolha de alguém que estará a serviço da comunidade escolar para o alcance de suas finalidades.

Em relação à postura do diretor no encaminhamento do processo democrático, a maioria dos segmentos escolares considerou que seus dirigentes agiram com cordialidade, diálogo, preocupação com a melhoria do ensino e procuravam melhorar cada vez mais as relações entre pais, alunos, professores, funcionários e

comunidade. Isto significa que os componentes escolares demonstraram satisfação em relação à condução, pelos diretores escolares, do processo participativo na gestão da escola.

Constatou-se a prevalência de desinformação por parte da maioria das escolas sobre possíveis mecanismos por elas utilizados para incentivar a participação da comunidade em suas ações, mas algumas escolas habituaram-se a discutir com a comunidade os princípios que regiam a escola; a divulgar informações de interesse geral e a preparar a comunidade para conhecer a parte administrativa e legal da escola. A participação dos segmentos escolares na vida da escola dependeu de diversos fatores apontados como entraves a uma efetiva gestão democrática. Foram apontados os seguintes obstáculos: isolamento da escola; falta de objetividade nos encontros realizados; alta rotatividade dos conselheiros; hierarquia; verticalidade do sistema de ensino (centralização); interesses corporativos; comportamento ambíguo dos professores; concepção privatista da coisa pública; visão depreciativa da comunidade pelo pessoal da escola, especificamente o magistério; desinformação e despreparo dos componentes escolares; inexperiência democrática.

Os estudiosos da gestão democrática afirmam a necessidade de se levar em conta, além dos condicionantes relacionados, os determinantes de ordem econômica (condições de vida da população) e os de natureza cultural (concepções das pessoas sobre a participação na escola).

Para que a direção colegiada caminhe, é essencial a compreensão por parte de seus membros, das formas contraditórias pelas quais o poder se manifesta na escola e na sociedade em geral. Os líderes envolvidos na gestão escolar deverão relacionar-se com seus representados de forma a existir em suas ações real correspondência com as expectativas de sua comunidade. Afinal, a democracia, nas relações internas da escola, não terá sentido se se desvincularem ações que visem à autonomia escolar e à criação de novas formas de poder.

A participação dos pais e alunos na escola não deve ficar restrita aos órgãos oficiais. Deve-se dar sobre variadas formas

e estar vinculada, tanto quanto possível, a outros movimentos e espaços políticos. Os avanços que se derem no sentido da democratização das relações da unidade escolar serão em função das lutas que se fizerem em toda a sociedade civil.

Essas são questões que deverão ser consideradas por todos aqueles que sonham e lutam por uma escola democrática e de qualidade.

Referências bibliográficas

- PARO, Vitor H. *Participação popular na gestão da escola pública*. São Paulo, 1991. Tese de livre docência – Universidade de São Paulo. v. 1 e 2.
- SPOSITO, Marília P. As armadilhas da integração escola/comunidade. *Nova Escola*, São Paulo, n. 48, p. 22-25, maio 1991.