

Descentralização Administrativa e Práticas de Gestão Participativa: o Conselho Escolar em análise

► Sueli Menezes Pereira *

Resumo

Este artigo trata do Conselho Escolar (C.E.) no contexto do Estado neoliberal. Relaciona a descentralização político-administrativa hoje posta pelo capitalismo e suas consequências para as políticas educacionais. Através de pesquisa qualitativa realizada em escolas municipais do Rio Grande do Sul verifica as possibilidades da escola democratizar a gestão em seus aspectos administrativo-pedagógicos para que o C.E., integrando professores, pais, alunos e funcionários, se constitui em um efetivo e significativo espaço para tal. Conclui que a democratização da gestão encontra muitos obstáculos para a sua efetivação, colocando a comunidade em um papel de menor importância, obscurecendo-se a ideia de participação. Reverter este quadro requer uma comunidade escolar política e conscientemente organizada para o que se faz necessária a compreensão das políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal e da própria escola no conjunto dos interesses do capital.

Palavras-chave: Estado neoliberal. Descentralização. Conselho Escolar. Democracia.

Administrative Decentralization and Participatory Management Practices: The School Council under analysis

Abstract

The article deals with the School Council (SC) in the context of the neo-liberal State. It relates the political and managerial decentralization put forward by capitalism with its consequences for educational policies. Applying a qualitative approach of research to municipal schools of Rio Grande do Sul State, the article evaluates the possibilities for those schools to democratize its managerial and pedagogic procedures by means of the SC functioning. A function that includes the participation of teachers, parents, students

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS); Líder do Grupo de Pesquisa do Grupo de Estudos Em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPGE); Lotada no Departamento de Administração Escolar da UFSM/RS. E-mail: sueli@ce.ufsm.br

and clerks and creates a meaningful space to democratization. The article concludes that managerial democratization meets several obstacles in its realization and tends to relegate the community to a secondary role, limiting the very idea of participation. To revert this situation demands a conscious and politically organized school community which understands the meaning of the public educational policies in the frame of a neo-liberal State and the school's own standing inconjunction with capitalistic interests.

Keywords: Neoliberal state. Decentralization. School council. Democracy.

Descentralización Administrativa y Prácticas de Gestión Participativa: el Consejo Escolar en análisis

Resumen

Este artículo trata sobre el Consejo Escolar (C.E.) en el contexto del Estado neoliberal. Relaciona la descentralización político-administrativa puesta por el capitalismo hoy y sus consecuencias en las políticas educacionales. A través de investigación cualitativa realizada en escuelas municipales de Rio Grande do Sul (Provincia sureña de Brasil) verifica las posibilidades que la escuela tiene de poder democratizar la gestión en sus aspectos administrativo-pedagógicos para lo cual el C.E., al integrar profesores, padres, alumnos y funcionarios, se constituye en un efectivo y significativo espacio pertinente. Concluye que la democratización de la gestión encuentra muchos obstáculos para su efectivación, lo que deja a la comunidad en un rol de menor importancia, oscureciéndose, de ese modo, la idea de participación. Transformar este cuadro exige una comunidad escolar política y conscientemente organizada y para ello se hace necesario la comprensión de las políticas educacionales dentro del contexto del Estado neoliberal y de la propia escuela en el conjunto de los intereses del capital.

Palabras clave: Estado neoliberal. Descentralización. Consejo Escolar. Democracia.

Introdução

No universo do Estado neoliberal e globalizado, hoje predominante, se inserem as políticas educacionais atuais com base na descentralização administrativa, o que se constitui, no Brasil, um dos principais focos da Constituição Federal de 1988 que tem na democratização da gestão das instituições públicas de ensino a sua tônica. Este princípio

é corroborado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei 9394/96— pela qual deverão os sistemas educacionais garantir a autonomia das instituições de ensino em seus aspectos administrativos, pedagógicos e de gestão financeira (Art.15) e determina que “*os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades*”, enfatizando, a “*participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes*” (Art. 14).

Nesta lógica se afirma o princípio descentralizador do Estado, entendendo que, como modelo político-administrativo, a descentralização é concebida como a redistribuição de poder entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade – redistribuição de competências, de recursos, de encargos originários dos organismos centrais, o que implica em uma redivisão do trabalho entre diferentes instâncias do sistema.

Por ser uma política instrumental a descentralização não é um fim em si mesma e o êxito deste processo implica no conhecimento das políticas educacionais consubstanciadas no conjunto das políticas sociais e econômicas e da clareza dos espaços possíveis da educação neste contexto. Compreendida desta forma, a descentralização e a divisão do poder, com a participação da sociedade na implementação da gestão democrática pode contribuir para que a escola seja efetivamente “um local de luta” (SNYDERS, 1981, p.105).

Esta temática assume importância por relacionar a realidade hoje posta pelo capitalismo com as possibilidades da escola no contexto da descentralização administrativa. Para tanto, este trabalho tem no Conselho Escolar o principal foco de atenção por este se caracterizar como o mais importante órgão da descentralização político-administrativa na escola. Valendo-se de resultados de pesquisa qualitativa realizada no Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão Educacional – GEPPGE - do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria/RS, a pesquisa foi realizada entre 2003 e 2008, em 06 escolas municipais da região central do Estado do Rio Grande do Sul. Observa-se que esta região, denominada AMCentro (Associação dos Municípios do Centro), é integrada por 35 municípios, dos quais apenas 04 possuíam, no período em questão, Conselho Escolar por determinação legal dos referidos municípios.

É importante destacar que o Conselho Escolar, não só constitui “no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas” (GOHN, 2001, p. 7),

o órgão máximo de decisão da organização educativa, como se constitui na instância mais representativa da comunidade nas decisões da instituição educativa, pois integrando professores, pais, alunos e funcionários na gestão da escola, se configura como um efetivo e significativo espaço de participação para a construção da democracia escolar e, como tal, um espaço conflituoso de negociação.

Assim sendo, o C.E. representa um desafio para a escola no seu processo de democratização, um espaço a ser ocupado pela comunidade escolar para fazer da escola uma instituição a favor dos interesses sociais.

Para o desenvolvimento do tema a que se propõe, o presente texto está organizado em quatro partes: inicialmente realiza uma análise das políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal, seguido de um levantamento teórico sobre a perspectiva da democracia na realidade atual. Este estudo demonstra-se oportuno por se constituir em um importante subsídio para compreender as relações existentes entre o discurso de democratização crescente no contexto global e a sua efetivação pela via do liberalismo, demonstrando as consequências disto para as políticas educacionais.

A seguir, aprofunda o estudo sobre Conselho Escolar, a partir das mudanças em direção à construção de políticas democráticas em consequência da proposta da LDB/96 - na região em estudo. Assim, a partir de um movimento dialético e do retorno às referências e reflexões construídas na primeira etapa do trabalho, busca organizar um quadro explicativo de modo a responder os questionamentos sobre o papel do Conselho Escolar como órgão dinamizador da gestão democrática.

A título de considerações finais, de modo a contribuir, significativamente, para um melhor entendimento da relação entre as políticas neoliberais e a implantação da gestão democrática na escola pública, apresenta subsídios e referências sobre a realidade educacional frente aos princípios constitucionais de democratização da gestão, tendo como suporte a organização do Estado capitalista em sua versão neoliberal.

Estado Neoliberal e política educacional

O Estado é compreendido como um conjunto de formas institucionalizadas do poder das classes capitalistas sobre as demais classes sociais. Este poder não é só exercido sobre o povo, mas também no interior das próprias classes que o determinam como fator de reprodução e manutenção de seus interesses. Para tanto, necessita

desenvolver mecanismos com vistas à manutenção de sua coesão interna sem a qual não pode exercer o seu domínio sobre a outra classe.

A análise sobre divisão de classe é uma das mais importantes contribuições de Marx & Engels ao revelarem o Estado Capitalista e a sua natureza de classe, pelo qual os pensadores em pauta afirmam que a supremacia de uma classe sobre outra é “a forma através da qual os indivíduos da classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época” (MARX & ENGELS, 2000, p.45), do que se conclui que o Estado se alimenta da contradição entre propriedade e trabalho caracterizada na luta de classe. Se o Estado exerce funções sociais gerais e aparece como representante do interesse comum, ao mesmo tempo só se apresenta assim na medida em que faz valer os interesses comuns de uma classe, gerando, portanto, uma relação de dominação e subordinação entre classes, como afirmam Marx & Engels no Manifesto Comunista (1998).

Nesta perspectiva, Gramsci se utiliza do conceito de hegemonia como tema central para explicar o funcionamento do sistema capitalista, significando “a predominância ideológica dos valores e normas burguesas sobre as classes subordinadas” (CARNOY, 1987, p. 25).

Gramsci (1968) aponta o Estado como representante da hegemonia garantida pela couraça da coerção da estrutura conjugada à superestrutura, visto que, como as forças de produção, o controle da consciência é uma arena de luta política. Isto implica em colocar a superestrutura em lugar privilegiado na perpetuação da estrutura de classes e na restrição ao desenvolvimento da consciência de classe (CARNOY, 1987). Neste aspecto, o Estado é um “educador” no sentido de criar um novo tipo ou nível de civilização, um “organismo próprio de um grupo destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima deste grupo” (GRAMSCI, 1968, p. 147). Assim, todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio e obtém o consentimento dos dominados a uma constante reorganização do poder do Estado no sentido de preservar sua hegemonia através da exclusão das massas sobre as instituições econômicas e políticas, indica a luta de classes como própria da sociedade capitalista, o que, para Pereira (2005), implica manter todas as instituições sociais aos moldes de sua própria organização, entre elas a instituição educacional.

Para estabelecer um momento em que esta correlação se afirma, nos reportamos ao modelo de Estado keynesiano, o Estado forte chamado “Estado de Bem-Estar-Social” que se identifica na etapa monopolista do capitalismo. Neste modelo, o Estado assume uma intervenção direta na vida social na qual são adotadas políticas de cunho social, de modo que, intervindo na economia de mercado, tenha como fim, “diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção” (BIANCHETTI, 1999, p.24). Assim, o Estado ganha força, pela qual se afirma o Estado-nação, situação que se altera na busca da expansão de mercado com o capitalismo avançado que, na sua ânsia de lucro, rompe os limites dos Estados nacionais, subordinando Estados e as próprias empresas nacionais. Esta é a lógica da hegemonia neoliberal, representando a nova ordem econômica internacional.

Nascido do combate às teses keynesianas e ao ideário do Estado de Bem-Estar-Social no início dos anos 40, o neoliberalismo se afirma nos anos 70 como decorrência das tecnologias com base na flexibilização dos modos de produção, colocando em xeque o taylorismo, o fordismo como modos de organização do trabalho e, em troca, preconiza a descentralização administrativa em um enfoque democrático visualizado sob a ótica do mercado.

Bianchetti (1999) aponta que, para os liberais clássicos como Friedman e Adam Smith, as relações de mercado representam a única forma de distribuição de bens e, neste caso, o mercado é um mecanismo democrático por excelência. Com isto se estabelece o mercado como regulador da democracia econômica e, por consequência, da democracia política.

A década de 1980 assinala a hegemonia do neoliberalismo, fase em que o mercado se transnacionalizou e o capital foi rompendo as barreiras reguladoras dos Estados nacionais. Nesta fase, assiste-se à substituição do Estado forte pelo Estado mínimo e, com isto o primado do privado sobre o público com grandes perdas dos direitos sociais para as sociedades, em geral, em especial para os países de terceiro mundo onde se inserem os latino-americanos.

Neste contexto, a centralidade do econômico passa a ser o fator de estruturação das relações sociais com as consequências inevitáveis da exclusão de muitos, tanto de indivíduos, como de países. Pode-se referendar esta posição com Bianchetti quando afirma:

O neoliberalismo pretende converter-se no fundamento de uma nova ordem internacional, reformulada a partir das novas condições do desenvolvimento da ciência e da tecnologia e que implica, para o resto dos países, uma nova forma de domínio sobre aqueles que não desenvolveram o controle do mecanismo de produção do conhecimento (BIANCHETTI, 1999, pág. 27).

Consequência das modernas tecnologias com base na flexibilidade e rapidez na produção, portanto, se estrutura o mercado global estabelecendo uma grande distância entre os países produtores e os países consumidores de conhecimento, o que amplia as diferenças sociais entre os povos, situação que se agrava no mundo periférico, afirmando a ideia de que globalização e exclusão são dois fenômenos que questionam, particularmente, as conquistas da modernidade (PEREIRA, 2005) situação em que se “instalam, ao mesmo tempo, não só as condições de maior lucro possível para os fortes, mas também as condições de maior alienação possível, para todos” (SANTOS, 2001 p. 194, 196).

Isto evidencia os aspectos marcantes do liberalismo que se afirmam como ideias dominantes a partir do individualismo, da liberdade de comércio, colocando o Estado a serviço da empresa privada e não mais dos direitos sociais, o que se traduz no desemprego estrutural e no conseqüente aumento quantitativo da desigualdade social, enfim, na exclusão da maioria, não só das benesses do capital como, principalmente, na exclusão ao mundo do “saber”, pressupostos que reforçam a ideia de que a globalização não globaliza nem direitos nem deveres. Ao contrário, se distancia de qualquer projeto de humanização e de formação de cidadania.

Por sua vez, aparentemente em contradição com o próprio processo, a complexidade das políticas globais exige ajustes frequentes nas estruturas centrais de poder. Exigem, em realidade, espaços muito mais democráticos, pelo qual, problemas mais específicos terão de ser transferidos para espaços de decisões mais próximos dos cidadãos. Trata-se de dar visibilidade ao movimento de afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais e de trazer para o debate questões relevantes à garantia de direitos fundamentais e, portanto, ampliar os processos de participação e responsabilização da comunidade.

Isto indica que a globalização econômica determina novas relações entre Estado e sociedade, tendo como principal dinâmica a descentralização administrativa, o que estabelece uma correlação entre o “global” e o “local”, ou seja, uma nova

hierarquização dos espaços determinando o surgimento de espaços comunitários que, até então, se encontravam desarticulados (DOWBOR, 1996).

Efetivamente, com o mundo globalizado, as dimensões mudam. Enquanto algumas coisas se globalizam, outras se tornam mais locais. Isto se dá pela dinamização das relações entre o global e o local, pelas políticas municipais, pela descentralização das decisões. Surge, assim, uma nova complexidade, o que vai exigir novos conceitos, novas metodologias, uma nova postura frente a esta realidade.

Neste contexto se insere a escola que, através da participação efetiva de sua comunidade, poderá construir uma instituição educativa que atenda aos interesses sociais com vistas à formação do cidadão politicamente consciente de seu estar no mundo, assegurando, desta forma, o caráter descentralizador das políticas educacionais que, numa determinação “de cima para baixo”, efetivamente, estabelece uma nova responsabilidade para a gestão das escolas e para os sujeitos nela envolvidos.

Leva-se em conta que as políticas atuais, voltadas para a construção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira (Lei 9394/96, art. 15), colocam na escola a responsabilidade com a construção deste espaço, devendo envolver, diretamente, professores, alunos e comunidade. É o momento da participação. É o momento de construir a escola como espaço democrático, o que representa um grande desafio para a coletividade escolar que deve se valer das prerrogativas da descentralização na busca de uma identidade para a escola que seja representativa dos interesses coletivos.

Afirma-se, assim, com Arroyo (1979) que a descentralização administrativa, se assumida conscientemente, se constitui um importante espaço que a escola deve assumir na definição de políticas pedagógicas representativas dos ideais da comunidade escolar ali envolvida, mostrando que a instituição educativa pode se tornar democrática, a partir de sua prática administrativa. É o momento de saber se apoderar desses instrumentos impostos pelo capital e, numa perspectiva gramsciana, transformá-los em armas de luta disputando a direção intelectual e moral da sociedade.

Seguindo esta linha de pensamento, a escola deixa de ser uma instituição burocratizada, hierarquizada e desarticulada dos interesses sociais. Nela, todos os envolvidos são cidadãos, sujeitos participantes de um processo coletivo de fazer educação.

Desta forma, a descentralização administrativa caracterizada na legislação, representa, para a escola, através da gestão democrática, uma ideia avançada por se constituir em um espaço de participação, uma oportunidade para que a comunidade escolar possa construir uma identidade para a instituição educativa através de uma proposta voltada para a formação do cidadão crítico, criativo e responsável, comprometido com a transformação social.

Por sua vez, este mesmo espaço, alerta Pereira (2005), se constitui em um grande risco se as políticas públicas não forem compreendidas no conjunto das determinações econômicas e as soluções adotadas pela escola mais se ajustarem às determinações do mercado, do que se constituírem em um projeto de construção humana.

Este é o cuidado que a comunidade escolar deve ter presente, especialmente, se pensarmos que, historicamente, a educação tem sido um privilégio das elites e, conseqüentemente, um fator de exclusão das maiorias, não só pelo acesso à escolaridade, como, principalmente, pelo acesso ao saber, o que enfatiza a necessidade de pensar a educação através de uma redefinição de democracia no espaço escolar de modo a não perder de vista o modelo de Estado em que se inserem as políticas educacionais.

Democracia no contexto neoliberal

O debate sobre as questões que envolvem o Estado neoliberal traz à tona, tanto a conceituação, como os limites da democracia neste contexto. Apesar de todas as discussões e debates que tenham sido feitos, o conceito de democracia tem sido banalizado, sendo utilizado por diferentes vieses e diferentes matizes ideológicos, desde os mais conservadores até os mais radicais de esquerda. Em outras palavras, não basta dizer que democracia ou que um Estado democrático é aquele que responde a vontade do povo. Tem de se perceber como a vontade do povo é ouvida, é organizada e posta em prática.

A análise do Estado democrático parte da elucidação de seus fins ou valores, passando de um entendimento formal para um entendimento substancial que diz respeito ao conteúdo da democracia. Os dois entendimentos de democracia, formal ou substancial, encontram-se em perfeita fusão na teoria Rousseauiana, na qual o ideal igualitário que inspira a democracia é realizado na formação da vontade geral. Uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial, o que no capitalismo não ocorre. Pode-se dizer que o que ocorre é a formação de instrumentos

através dos quais à soma de vontades individuais produz uma vontade geral ou da maioria.

Em verdade, experienciada no capitalismo, tem sido resultado da formulação do “Modelo Democrático” de Schumpeter (1961), para quem a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos através do voto. A função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los. Nesta lógica, o sistema eleitoral assume função de destaque.

Para Schumpeter, a democracia baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda com a finalidade de garantir um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da vontade geral, através do aparelho do Estado.

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

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

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

Contrapondo-se a este modelo Mcpherson propõe a “Democracia Participativa”, apresentando pré-condições que seriam, então, as condições sociais da democracia. De acordo com Chauí (1997. p. 139- 140), Macpherson aposta na “mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas agente e executor que desfruta de suas próprias decisões”. Trata-se do sentimento de comunidade; da redução da desigualdade social e econômica, na medida em que a desigualdade é o motor da

coesão da ordem capitalista e aposta, principalmente, no estímulo a procedimentos pelos quais se viabilizem as propostas de uma democracia participativa. Estes procedimentos seriam: associações de bairro e de vizinhança, lutas pela melhoria da qualidade de vida, pela liberdade de expressão, pelos direitos de minorias, pela cogestão das empresas pelos trabalhadores. Enfatiza, ainda, o peso e o ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, através da consciência dos prejuízos causados pela apatia política.

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

As deliberações e as decisões “democráticas” no capitalismo, mesmo que digam respeito à coletividade, são tomadas não pela coletividade, mas sim por uma elite eleita para essa finalidade, o que faz a democracia representativa hegemônica, a única existente e em funcionamento no capitalismo (BOBBIO, 2000), o que indica a difícil construção de uma democracia efetivamente participativa, direta, visto os muitos problemas derivados dos mecanismos construídos para a perpetuação de uma classe dirigente no poder.

Neste cenário a democracia proposta por lei para a educação, encontrará muitos obstáculos para a sua efetivação mesmo sendo a escola o *lócus* privilegiado para a construção e implantação destas práticas, para o que a própria escola deverá ser compreendida no conjunto dos interesses do capital. Com este propósito torna-se necessário considerar os espaços que o capitalismo concede à sociedade e as possibilidades de participação democrática, situação na qual se salienta o Conselho Escolar como expressão da gestão democrática.

Descentralização administrativa e práticas de gestão participativa: o Conselho Escolar em análise

Ao afirmar que a revolução do ensino deve começar por sua administração, Arroyo (1979) assinala a necessidade de revisão dos pressupostos teóricos do taylorismo e sua substituição por valores contemporâneos como flexibilidade, tolerância com as diferenças, justiça e cidadania, ideias que indicam a importância de analisar criticamente a administração da escola a partir das condições atuais, o que implica em repensar os sujeitos nela envolvidos e seus papéis, evidenciando que a administração da educação deve ser pensada no conjunto das determinações concretas mais amplas da sociedade.

Para a concretização destes ideais torna-se fator fundamental uma efetiva integração entre escola e a sua respectiva comunidade, compreendida como a totalidade de sujeitos da instituição educativa e seus papéis: professores, alunos, pais e funcionários. Construir uma escola voltada para a cidadania, que não contemple este aspecto é, por conseguinte, inócua (PEREIRA, 2005).

O Conselho da Escola passa a ser o fórum pertinente para discussões e deliberações, onde pais e alunos, educadores e funcionários são sujeitos do destino administrativo-político-pedagógico da unidade escolar, especialmente nas decisões relacionadas à construção da autonomia da instituição para a elaboração e execução da política da escola, o que se traduz na proposta pedagógica da instituição educativa.

Gohn (2001, p. 56-57), reafirma este coletivo que se evidencia como um espaço de requalificação da participação, o que leva ao aprofundamento da democracia,

[...] à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: *participação cidadã* e *participação social* (grifos da autora)(...). Trata-se de práticas que rompem com uma tradição de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação da população. O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas...

Na definição e compreensão das políticas de Estado, os membros do Conselho Escolar, mesmo que representativos de diferentes posições político-ideológicas devem

debater as políticas educacionais e, neste espaço, cumprir tarefa imprescindível e difícil de decidir o destino da escola pública e a constante luta de se fazerem cidadãos e cidadãs. Isto é possível se a comunidade, assumindo a posição gramsciana de que o homem pode influir nos acontecimentos desde que os compreenda, conheça suas próprias possibilidades, utilize as ideias e sua própria vontade, perceba as principais linhas e princípios do projeto político-econômico-social do capital e desenvolva por si mesma a consciência de classe, apesar dos obstáculos a conscientização nas sociedades ocidentais.

Daí que democracia, cidadania e participação não se fazem sem luta, nem são simples atos institucionais. Ao contrário, fazem-se a partir da consciência do lugar que a comunidade ocupa na sociedade, o que instiga a comunidade escolar a participar, refletir e tomar parte nas decisões levadas a cabo pela escola.

Neste caso, a descentralização posta pela legislação, oportuniza importantes mecanismos para se alcançar uma democracia realmente participativa, de modo que a comunidade possa ultrapassar a condição histórica de mera presença física na instituição educativa e desempenhe o seu papel de direito, isto é, atuar de forma efetiva na tomada de decisões em busca de uma escola engajada em uma proposta de transformação da sociedade e de construção da cidadania.

Considerando a efetivação da gestão democrática na escola, ocasião de encontro entre Estado, famílias, alunos e profissionais da educação para definir o que se quer e o como fazer educação para a cidadania, a instituição educativa deve ter no Conselho Escolar o órgão de gestão que oportunize a construção, a legitimação e a operacionalização de uma identidade para a escola que reflita os interesses sociais, impedindo que a comunidade ali representada se restrinja a papéis de pequena importância, o que inviabiliza o próprio Conselho Escolar e o processo de democratização da gestão.

Isto se afirma a partir da prática da participação da comunidade interna e externa na gestão escolar que, no geral, extremamente contraditória com esses ideais, evidencia uma apatia nas práticas participativas em que raros são os casos de favorecimento, pela escola, de participação da comunidade.

O comum é a ausência de participação nas decisões de caráter administrativo-pedagógicas, restringindo-se a comunidade ao atendimento de eventuais convocações para solucionar problemas individuais de alunos, ou problemas financeiros da escola.

Isto permite constatar com Silva (1996, p.07) que dificilmente a escola ultrapassa visões conservadoras, cujas “iniciativas de participação [...], dificilmente vão além do cumprimento burocrático da legislação”.

A esse respeito, pode-se tecer variadas considerações. A primeira, a mais evidente é, justamente, a de que a comunidade não possui qualquer base real de organização e ação, o que foi constatado nas escolas da região em estudo. A função do Conselho Escolar ainda não se apresenta clara, nem para os membros do próprio conselho, o que dificulta ações de decisão e execução de suas tarefas. Nas reuniões as preocupações com a escola se referem, em geral, aos aspectos físicos, ou aos assistenciais. Os reais problemas das instituições, como a baixa qualidade do ensino, a deficiência na avaliação, a desqualificação de professores, a falta de envolvimento da comunidade etc., ficam fora da pauta.

Neste quadro, fica evidente que, se o Conselho Escolar é uma instância decisória representativa da comunidade, o próprio ingresso da representação da comunidade no Conselho a ser eleita por seus pares, não garante a supremacia da comunidade nas decisões, nem a superação do clientelismo político, ainda muito presente na escolha dos integrantes do Conselho Escolar, visto a ausência de órgãos representativos dos alunos como Grêmios Estudantis, assim como a falta de organização da comunidade interna e externa para eleger seus representantes, situação evidenciada nas escolas pesquisadas, comprometendo, desta forma, a participação dos diferentes segmentos constitutivos do Conselho Escolar.

Com isto se descaracteriza a própria democracia representativa, considerando que a escolha dos membros do Conselho Escolar, mesmo através do sistema eleitoral, não faz do Conselho Escolar um órgão representativo da comunidade escolar.

Um Conselho Escolar constituído democraticamente requer uma comunidade forte e organizada que sobreviva às mudanças de direção de escola e de políticas de governo. Para isso, faz-se necessária uma política de muita visibilidade, capaz de facilitar a implantação da democratização da gestão.

Confirma-se, assim, com Bobbio (2000), ser a democracia representativa em uma sociedade capitalista muito mais uma ferramenta ideológica, do que uma efetiva participação para decisões significativas, perdendo, desse modo, o Conselho Escolar a sua função de órgão máximo decisório na gestão da escola por desconsiderar a comunidade escolar no seu todo. Neste caso se reproduz uma representação que

Bordenave (1995) aponta como “fazer parte” sem “tomar parte”, o que repercute nas ações e na compreensão dos conselheiros no que tange à sua verdadeira função na gestão da escola.

Nas reuniões do Conselho Escolar se evidencia a ideia de coletivo, o que Macpherson caracteriza como “sentimento de comunidade”, o que não pode ser confundido com poder da comunidade. Neste processo, os conselheiros apenas aprovam algo que, na maioria das vezes, já vem pronto, indicando a participação da comunidade como um mero mecanismo formal. Neste prisma, através de depoimentos de professores, constata-se que os mesmos acreditam que existem funções exclusivas dos diretores, o que lhes permite omitir-se de participar da gestão escolar como um todo, indicando que a setorização de funções pela divisão entre o administrativo e o pedagógico é uma cultura ainda muito entranhada na escola.

Na realidade pesquisada, as escolas justificam a pouca participação da comunidade pelo desinteresse de pais, de alunos, de funcionários e dos próprios professores, sinalizando para o descomprometimento da instituição educativa no sentido de preparar a comunidade para a participação consciente das decisões na escola. Ao omitir-se desta função, as lideranças escolares centralizam poder, fator impeditivo de participação.

Por sua vez, a própria escola, demonstra uma acanhada concepção de comunidade, tanto da comunidade interna, como externa. Acostumada ao seu isolacionismo e a práticas taylorizadas de organização, não busca na comunidade uma aliada para a construção de uma identidade educativa que responda aos anseios da sociedade.

Com isto o discurso da gestão democrática se perde na cultura da centralização ainda muito forte em nossa tradição de gestão escolar, impedindo a ocupação dos espaços legais para a efetivação do projeto pedagógico, no instante em que reduzem as atribuições da comunidade a funções burocráticas, prática já comum nas instituições escolares, sem que a democracia participativa se efetive. Sobre isto Chauí (1997, p. 189) afirma:

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

Outro comentário pertinente refere-se à própria concepção do termo “participação”, geralmente entendido, na realidade investigada, como disponibilidade de pais e alunos para ajudarem como voluntários, em trabalhos de limpeza, organização

de festas, atividades para angariar fundos, etc. aspecto este, que deve ser repensado a partir da redefinição do papel que pais, alunos e comunidade em geral, podem desempenhar na estrutura escolar.

Superar esta visão fragmentada e distanciada de um projeto educativo que responda pela formação cidadã tem como ponto de partida a reflexão sobre o tipo de cidadão, de sociedade e de país que a escola deseja construir, a partir da consciência crítica e reflexiva dos seus educadores e educandos, o que referenda a ideia de participação consciente, pois, em uma escola crítica, voltada para a formação da cidadania, a participação é a própria expressão da gestão democrática, pela qual, pressupõe alguém que age, isto é, um sujeito que juntamente com outros sujeitos ativos, organizados em grupo, efetivam uma ação. Engendra a ideia da relação entre sujeitos que são ou fazem parte de um todo.

Tem-se de ter presente que a participação é resultado de um longo processo de construção histórica. No Brasil recente, a ideia de participação começou a ter mais visibilidade no cenário nacional a partir dos anos de 1980 com a abertura política. Surge, neste momento, um bom número de profissionais da educação preocupados em construir práticas participativas na escola. Assim é que o debate sobre participação da comunidade na escola e da escola na comunidade aparece, em seus aspectos fundamentais, associado às tentativas de democratização da sociedade e da escola.

O debate persiste mais entre os profissionais da educação com pouca inserção da comunidade, o que se aponta como um dos fatores responsáveis pela ausência de participação e distancia a escola da construção de sua autonomia, fator agravado pela dependência da instituição educativa às determinações superiores. Há de se entender que a escola funciona no contexto de um sistema público e que deve estar em conformidade com uma infinidade de determinações legais, tendo de prestar contas de seu trabalho aos órgãos do sistema de onde provêm os recursos materiais e humanos que o Estado tem o encargo de suprir, colocando em xeque os espaços de autonomia e democracia concedidos pela Constituição de 1988, visto a parafernália de uma legislação centralizadora, associada a uma mentalidade autoritária ainda muito presente na organização escolar.

Questiona-se, com isto, a descentralização e encaminha-se a discussão para o aspecto da desconcentração que, conforme Cassassus (1995) representa a perspectiva

ou política que tem como finalidade transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras. Trata-se de uma transferência de autoridade para níveis inferiores em uma mesma organização.

Enquanto a descentralização implica em reconfiguração espacial do uso e do controle do poder, a desconcentração implica considerar a estrutura em que se tomam as decisões, mantendo, portanto, a subordinação entre centro e periferia nos sistemas.

Segundo estas referências, as relações da escola com os órgãos superiores de administração educacional, têm se dado muito menos como apoio efetivo às escolas de modo que estas possam melhorar o seu trabalho e, muito mais como controle burocrático que consome grande parte do tempo e das energias do pessoal escolar e, em geral, tendem a criar impedimentos às práticas participativas e democráticas. Com isto, se configura uma descentralização controlada e adequada aos interesses do Estado, onde aí se insere o Conselho Escolar.

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

Reverter esta realidade implica na participação efetiva da comunidade escolar em um vasto processo de discussão que amplie o acesso à informação e, assim, possibilite a organização da comunidade de tal forma que ela não se permita dominar e nem manipular, o que exige mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas agente e executora que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se não apenas do “sentimento de comunidade” como afirma Macpherson, mas do pertencimento de poder à comunidade, o que, conforme Bordenave (1995) subentende dimensões como fazer parte, tomar parte, sentir-se parte e ter parte em uma determinada atividade.

Assumir o espaço de autonomia, neste contexto, requer a superação da relação meramente burocrática e imediatista entre a escola e sociedade para chegar ao

conceito de comunidade como grupo de pessoas que se reúne na instituição educativa, possuindo interesses comuns. Requer participação consciente e efetiva como elemento de construção da cidadania a partir de uma postura política sobre o que representa a democracia que, como diz Bobbio (2000), é o governo do conjunto dos cidadãos em contraposição ao governo de poucos a quem cabe, em última instância, o direito de tomar decisões coletivas.

Neste processo, os profissionais da educação e a comunidade ali inserida, têm como ponto de partida, uma avaliação do que existe e do pretende, para o que devem questionar a sociedade em que estamos inseridos, partindo das atuais políticas traçadas pelo Estado neoliberal que, calcadas na descentralização, têm como meta, transferir a responsabilidade da educação aos Estados, Municípios e instituições, assim como, colocar sobre a comunidade um maior comprometimento para com o processo educacional cumprindo a política do Estado mínimo.

Sem esta consciência, se perde o espaço legalmente instituído, mesmo que limitado e se reproduz a sociedade desigual e excludente a partir da escola, evidenciando que, no neoliberalismo, como afirma Bordenave (1995, p. 30), “a participação concedida é uma modalidade que faz parte de uma estratégia de melhor dominação, concedendo e mantendo uma participação restrita dos grupos, criando uma ilusão de participação”.

Este é o ponto em que deverá se apoiar o Conselho Escolar como órgão máximo representativo da comunidade escolar em suas decisões, tendo presente o modelo de Estado e o papel da escola neste contexto. O ponto de referência deve ser a consciência da necessidade da formação de cidadãos para atuarem em sociedades complexas como as que se estruturam, hoje, frente ao mundo globalizado e de extrema complexidade tecnológica, cujas exigências de conhecimento e de compreensão da realidade requerem a imediata superação de uma escola pobre de conhecimentos, distanciada de uma leitura crítica de mundo, reprodutivista das desigualdades sociais e despreparada para enfrentar os desafios que a realidade social, política, econômica e cultural impõem à sociedade.

Considerações finais

A escola não pode perder de vista que a descentralização proposta pelo capitalismo implica uma transferência de responsabilidade ao nível individual nas sociedades como

as latino-americanas que, pelas características de seus processos histórico-sociais, têm acumulado amplos setores marginalizados do processo educacional resultante dos processos de desenvolvimento econômico. Neste caso, "a descentralização neoliberal tem como base uma filosofia individualista e é importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas" (BIANCHETTI, 1999. p.104).

Tomando estas ideias como parâmetro, observam-se grandes limitações quanto ao processo democrático nos estudos relacionados ao Conselho Escolar e situações muito difusas sobre a fundamentação que deve nortear as decisões, mostrando, por um lado, um clima voltado para a construção do trabalho em equipe, por outro, uma aceitação de práticas isoladas, fugindo à ideia do coletivo.

Respostas como: participação compreendida como "flexibilidade" e esta entendida como alternância de pessoas no cargo da direção; "abertura para o diálogo", entendida como um estreitamento das relações interpessoais; "participação do aluno através do voto"; "participação dos professores nas decisões de caráter pedagógico"; maior "integração de diretor e professores" demonstram uma visão liberal de democracia que, associada a um desconhecimento das políticas educacionais e de seus fundamentos se revertem em práticas reprodutivistas e fragmentadas.

Assim, evidenciam-se atitudes descomprometidas com processos participativos, também por parte dos professores que, alienando-se desse processo, manifestam diferentes níveis de entendimento das novas políticas e sua relação com o contexto social e político mais amplo, comprometendo, desta forma, uma visão clara do papel da escola na sociedade atual.

Estes fatos, possivelmente, expliquem a ausência do coletivo escolar, tanto para a organização de um projeto pedagógico que responda à função social da escola, como a formação de um coletivo consciente e preparado para assumir a importante função exigida para o Conselho Escolar no seu papel de órgão decisório, deliberativo e fiscalizador na gestão da escola em seus aspectos político-administrativo-pedagógicos.

A importância da conscientização e da contextualização das políticas educacionais capitalistas possibilitaria constituir o Conselho Escolar como organização de um grupo heterogêneo que independe das posições de seus integrantes na hierarquia da instituição educativa e seja compreendido como um lugar de lutas, tensões e conflitos,

indicando que o espaço democrático não se constrói no consenso. Neste caso, como coloca Snyders (1981, p.107), “a luta pela escola nunca pode estar separada das lutas sociais no seu conjunto, da luta das classes na sociedade total, da luta contra a divisão em classes”. Esta relação dialética existente, a partir da visão de totalidade das relações sociais, não pode ser deixada de lado em um estudo que busque, verdadeiramente, a transformação da escola.

Não há uma fórmula mágica para se democratizar a escola. É necessário sim, investir no desassossego e em uma consequente dose de transgressão da ordem existente para mudar, não porque é permitido, mas porque é necessário e imprescindível. Sem isto, a democracia é apenas mais uma abstração, na qual se consagra o consenso forçado e, assim, se estimula o jogo perverso da pseudoparticipação, cuja ação se dá por meio de quem sabe sobre quem não sabe o que nos remete para a própria limitação da democratização da gestão.

Em oposição ao modelo neoliberal, pode o Conselho Escolar se constituir como um espaço de aprendizagens, fortalecendo o caráter plural de sua constituição e se afirmar como um órgão capaz de contribuir para qualificar a participação e a descentralização de poder. Se organizado e constituído politicamente como representativo dos ideais de uma comunidade consciente da função social da escola, deve ultrapassar as fronteiras da instituição educativa, abrindo canais de participação na administração da escola, não se permitindo exercer apenas a função executiva.

Referências

- ARROYO, M.G. Administração da educação. Poder e participação. *Revista Educação e Sociedade*. n. 2, jan. São Paulo: UNICAMP, p. 37, 1979.
- BIANCHETTI, R.G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, 1999.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000
- BORDENAVE, J.E.D. *O que é participação?* Col. Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BRASIL. *Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm> - Acesso em 18 de setembro de 2009.
- BRASIL Constituição Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicao.htm> – Acesso em: 18/08/2009.

- CARNOY, M. *Educação, economia e Estado: base e superestrutura, relações e mediações*. 3ª ed. N. 13. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1987.
- CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas/São Paulo: Ed. Autores Associados, 1995.
- CHAUI, M. *Cultura e democracia*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- DOWBOR, L. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, M. C. (Org.) *A reinvidicação do futuro*. São Paulo: Cortez, USF, 1996.
- GOHN, M.G. *Conselhos gestores e participação sócio política*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época, v.84), 2001.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- MARX, K. ENGELS, F. *A ideologia alemã*. vol. 1, São Paulo: Difel, 2000.
- _____. *O manifesto comunista*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- PEREIRA, S.M. Estado neoliberal e políticas educacionais no Brasil: refletindo sobre a descentralização administrativa e o papel da comunidade na gestão escolar. in ALONSO, C. (organizadora) *Reflexões sobre políticas educativas*. Santa Maria/RS: Editora Palotti, p. 141-153, 2005.
- SANTOS, M.. Aceleração contemporânea: *tempo-mundo e espaço-mundo*. In DOWBOR, L., IANNI, O e REZENDE, P.E.A. (org.) *Desafios da globalização*. Petrópolis/RJ: Vozes. p.191-198, 2001.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, J.M. *A Autonomia da Escola Pública: A re- humanização da escola*. Campinas/ SP: Ed. Papirus, 1996.
- SNYDERS, G. *Escola Classe e Luta de Classe*. Rio de Janeiro: Moraes Editores, 1981.

Recebido em: 08/03/2011

Aceito para publicação em: 30/05/2011