

EVANILDA DE BRITO LOPES

**A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:
um estudo de caso em Escolas Públicas de Natal-RN**

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR MANUEL TAVARES

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Ciências Sociais e Humanas

Área de Ciências da Educação

Lisboa
2010

EVANILDA DE BRITO LOPES

**A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:
um estudo de caso em Escolas Públicas de Natal-RN**

Dissertação apresentada na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação.

Orientador: Professor Doutor Manuel Tavares

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Ciências Sociais e Humanas

Área de Ciências da Educação

Lisboa
2010

Conceder poder às pessoas é sempre uma forma de intensificar a sua participação nos mecanismos de subjetividade enquanto sujeição que as subjugam. Assim, para Foucault, dar poder significa, em última análise, desarmar. Isso significa pressupor que toda a luta pela emancipação não é mais que uma afirmação de vontade hegemônica ou contra-hegemônica.

Santos (2005, p. 265)

AGRADECIMENTOS

Em especial, agradeço:

A Deus por ser fonte de vida e conhecimento;

À minha mãe Tereza de Brito Lopes e ao meu pai (*in memoriam*), pela formação moral concedida, assim como por todas as condições possíveis disponibilizadas para a minha realização acadêmica;

À minha filha Josenilde Lopes de Mendonça, que me acompanhou, e de quem recebi incentivos e auxílio ativo durante todo o processo de construção desta dissertação;

Aos meus irmãos, que demonstraram felicidade e confiança, dedicando sempre palavras de ajuda;

Ao orientador Manuel Tavares pelas correções responsáveis e fraternas;

Aos meus co-orientadores Ivontonio Gomes Viana e Andreza Tavares, incentivadores maiores dessa pesquisa na busca de novos conhecimentos das Políticas de Gestão Democrática pelas críticas e pelas sugestões que muito me ajudaram;

Finalmente, ao programa de Pós-Graduação da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, pelas condições de crescimento e pelo ambiente acadêmico constituído.

RESUMO

Esta dissertação aborda sobre as "Políticas Educacionais e Gestão Escolar nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental", na qual avaliamos a implementação da gestão democrática em escolas públicas estaduais, considerando a contribuição do PPP, do Conselho Escolar e do Caixa Escolar nos processos de participação, autonomia e descentralização da gestão escolar, em busca da construção de uma escola democrática. Quanto aos resultados da pesquisa, constatamos que, apesar das ações do Projeto Político-Pedagógico - PPP, do Caixa Escolar e do Conselho Escolar constituírem-se de um mecanismo de acesso à gestão democrática, evidenciam-se eminentes pontos fracos em suas sistemáticas devido à própria estrutura organizacional da política educacional neoliberal, que não conta com as condições curriculares, institucionais e financeiras necessárias para o êxito da gestão democrática escolar. Mediante a pesquisa, podemos entender que a operacionalização da política voltada para a gestão democrática escolar coaduna-se ao ideário da Reforma Educacional dos anos 90, articulada aos interesses neoliberais, que atribuiu à privatização, descentralização, desregulamentação e focalização dos princípios norteadores do sistema público de ensino e que não correspondem completamente aos propósitos de autonomia, participação e descentralização de qualidade social.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão Democrática. Projeto Político Pedagógico. Conselho Escolar. Caixa Escolar.

ABSTRACT

This dissertation approaches on Educational Policies and School Management at the First Levels in Fundamental Education, in which we evaluate the implementation of a democratic management in public state schools, considering the contribution of PPP, School Board and School Fund Account in the processes of participation, autonomy and decentralization of the school management, in search of the construction of a democratic school. In relation to the research results, we found out that, although Pedagogical Policy Project - PPP actions, school fund account and school board constitute of a mechanism of access to a democratic management, it becomes evident weak and eminent points in its systematic due to own organizational structure of the neoliberal education policy, that does not count on the curricular, institutional and financial conditions that are necessary for the success of a democratic school management. Through the research, we can understand that the execution of the policy intended for a democratic school management adjust to the idea of the educational reform in the 90's, articulated to the neoliberal interests, that attributed to privatization, decentralization, deregulation and focalization the principles that guide the teaching public system and that does not correspond completely to the purpose of autonomy, participation and decentralization of social quality.

Key-words: Educational Policies. Democratic Management. Pedagogical Policy Project. School Board. School Fund Account.

ÍNDICE DE SIGLAS

APM	Associação de Pais e Mestres
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial para Reconstrução e de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão de Economia para America Latina e Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
COHAB	Sistema Nacional da Habitação
DIRED	Diretora Regional de Educação, Cultura e Esportes
DIRED	Diretório Regional de Educação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FORMAGESTE	Formação de Gestores
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e desenvolvimento Economico
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano Diretor Estratégico
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPE	Projeto Principal de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o Meio Rural
RN	Rio Grande do Norte
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEC	Secretaria de Educação e Cultura
SECD	Secretaria de Educação, Cultura e Desportos
SEEC	Secretaria Estadual de Educação e Cultura
SEED	Secretaria Estadual de Educação e Desportos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundos das Nações Unidas para a Infância

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	11
 CAPÍTULO 1 – O CENÁRIO DA GESTÃO ESCOLAR NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	 24
1.1 As influências neoliberais e a reforma do estado brasileiro a partir dos anos 1990	30
1.2 As políticas educacionais a partir da década de 1990 e seus impactos na gestão escolar	33
1.3 O pensamento dos organismos neoliberais e suas determinações para o modelo de gestão escolar brasileiro	39
1.4 O cenário da gestão escolar na política educacional do Rio Grande do Norte a partir da década de 1990	42
 CAPÍTULO 2 – GESTÃO DEMOCRÁTICA: TEORIA E PRÁTICA	 44
2.1 Gestão Democrática: concepções e reflexões	46
2.2 Gestão Democrática e os princípios da descentralização, da autonomia e da participação na escola	53
2.3 Caracterizando os diferentes modelos de liderança escolar	62
2.4 Compreendendo o PPP, o caixa escolar e o conselho escolar como mecanismos de gestão democrática	64
2.5 Gestão Democrática: teoria e prática no Estado do Rio Grande do Norte	71
 CAPÍTULO 3 - A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESCOLAS PÚBLICAS DE NATAL - RN: OS ESTUDOS DE CASO EM FOCO	 74
3.1 Situando os Caminhos Metodológicos	75
3.2 As concepções e as trajetórias trilhadas na consecução das Entrevistas	77
3.3 As concepções e trajetórias trilhadas na consecução dos Questionários	79
3.4 A construção de dados por meio de análise documental	80
3.5 Contrapondo diferentes textos e contextos: a triangulação dos dados da pesquisa em questão	80
3.5.1 Caracterização institucional das escolas X e Y: um passeio por seus muros	82

3.5.2 Projeto Político Pedagógico: a realização de fato no chão das escolas	85
3.5.3 Conselho de escola: os delineamentos possíveis na realidade das escolas públicas	92
3.5.4 Caixa escolar na escola pública estadual de Natal	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICES	CXVII
APÊNDICE I - GUIÃO DE ENTREVISTA-PESQUISA	CXVIII
APÊNDICE II - GUIÃO DE QUESTIONÁRIO-PESQUISA	CXX

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro III.1	Quanto a Elaboração do PPP	90
Quadro III.2	Quanto a Finalidade do PPP	91
Quadro III.3	Quanto a Finalidade do Conselho Escolar	94
Quadro III.4	Quanto a forma de gestão proposta do Conselho Escolar	96
Quadro III.5	Quanto a Função do Conselho Escolar	99
Quadro III.6	Quanto a Função, Composição e Frequência de encontros do Caixa Escolar	102

INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda as Políticas Educacionais e Gestão Escolar nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Avaliamos a implementação da gestão democrática em escolas públicas estaduais, considerando a contribuição do PPP, do Conselho Escolar e do Caixa Escolar nos processos de participação, autonomia e descentralização da gestão escolar, em busca da construção de uma escola democrática. As motivações que conduziram à escolha do tema referem-se a fatores pessoais em função de minha atuação profissional como gestora há 28 anos em escola pública estadual, em Natal-RN; fatores sociais em função de estudos em nível de pesquisa junto ao CNPq na área da Gestão escolar, desde os anos 90; e, em função de assuntos acadêmicos, em nível Lato Sensu e de formação continuada.

A questão norteadora da investigação se organiza em torno do problema: Como se operacionaliza a gestão democrática, em duas escolas de Natal, através do PPP, Conselho Escolar e Caixa Escolar e quais as suas contribuições para uma gestão participativa, descentralizada, promotora da autonomia?

Metodologicamente compreende um estudo de natureza qualitativa. O universo envolveu duas Escolas Públicas de Natal-RN que iniciaram a implementação do processo de Gestão Democrática nos anos 1990. Os sujeitos da pesquisa foram diretores, vice-diretores, apoio pedagógico e membros do Conselho e Caixa Escolar. Os instrumentos de construção de dados consubstanciaram inquéritos: por questionário e por entrevista.

O modelo teórico da pesquisa está fundado no pensamento epistemológico de Cabral Neto (2000) com relação a Gestão da Educação e o Projeto Político Pedagógico (PPP); Libâneo (2001, 2003, 2004) com relação a Gestão democrática; Paro (2001) com relação a Caixa e Conselho Escolar; Teodoro (2003) e Torres (2003) com relação a Globalização e Neoliberalismo.

O sentido da Gestão Democrática relaciona-se à forma de gerir uma instituição de maneira que possibilite a participação, transparência e democracia. A Gestão Democrática é formada por alguns componentes básicos: Constituição do Conselho Escolar; Elaboração do Projeto Político Pedagógico de maneira coletiva e participativa; definição e fiscalização da verba da escola pela comunidade escolar; divulgação e transparência na prestação de contas; avaliação institucional da escola, professores, dirigentes, estudantes, equipe técnica; eleição direta para diretor(a); entre outros.

Investigar sobre a Gestão Democrática da educação tem sua relevância pois está associado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no

planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também à democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação.

O capitalismo encontra-se meio a um processo de acumulação que é determinado tanto pela reestruturação produtiva quanto pela globalização da economia, dos modos e dos meios de comunicação e de informação, fazendo com que se estabeleçam novas formas de relações entre o Estado e a sociedade. Nesta dissertação, o nosso entendimento está em sintonia com o pensamento de que o poder é considerado como uma relação de forças em conflito. Ao ser relação, o poder está em toda parte. Para Foucault (1979), uma pessoa está atravessada por relações de poder, não podendo ser considerada independente delas, onde o mesmo não somente reprime, mas também produz efeitos de verdade e saber, constituindo verdades, práticas e subjetividades.

A maioria dos países capitalistas vive o momento atual consoante às modificações ocorridas no mundo do trabalho, as quais vão ser responsáveis por impactos em todos os níveis da sociedade quer seja no nível socioeconômico, político ou cultural. Além disso, contribuem na adoção de significativos reordenamentos nesses âmbitos quanto às importantes alterações tecnológicas e na redefinição dos papéis e das práticas das instituições sociais e políticas.

Nas últimas décadas a reestruturação produtiva e o processo de globalização deram origem a relações econômicas mais flexíveis, buscando, assim, respostas às novas configurações assumidas pelas economias globalizadas em meio a um movimento tão rápido como jamais se viu na história dos modos de produção. Associada a tantos eventos desencadeia-se a redefinição do papel do Estado, apoiada em princípios neoliberais, que passam a orientar as relações deste com a sociedade civil e com a sociedade política.

A base técnica caracterizada pela eletroeletrônica, que fundamenta o novo modelo de produção a partir de meados de 1970, conhecido como *taylorismo*, produziu modificações no processo de trabalho, traduzidas na solicitação de novas formas de produção e de uso do conhecimento, para ampliá-lo e torná-lo mais rápido e eficiente. Esse processo possibilitou “uma articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações” (Behring, 2003, p. 35). Comparado ao modelo fordista, que

ênfatiza a verticalização, a produção flexível é, em geral, horizontalizada e descentralizada (*Ibidem*, 2003).

Esse cenário convida e desencadeia novos desafios, nomeadamente no campo educacional, em que se instaura a necessidade de se instituírem novos padrões em educação que venham atender, sobretudo, as demandas dos setores produtivos, por eles requeridos. Nas políticas educacionais voltadas para a gestão escolar essa perspectiva torna-se evidente, fomentando novos desafios para os educadores, no sentido de um enfrentamento concernente com a rapidez e intensidade dessas mudanças, bem como a necessidade de aprender e conviver com estruturas construídas em diferentes épocas e que continuam fortemente presentes a influenciar sua formação e nas suas práticas cotidianas.

No início da década de 1970, na sociedade brasileira, ocorreram mudanças substanciais, especialmente no setor político, com o processo de ‘transição democrática’ (1974 – 1985), impondo maior participação dos diversos setores da sociedade, dentre os quais o educacional. Nesse contexto de mudanças a descentralização foi considerada a estratégia ideal para solucionar a crise do Estado em meio à reforma fiscal e à reforma administrativa, dentre outras que se tornavam prementes.

As diretrizes traçadas nos planos e nos programas governamentais, no âmbito do discurso, refletiam esse pensamento, de tal modo que foram definidos e executados na área da educação por meio de Projetos e Programas assistencialistas voltados para essa área.

Pode-se constatar que a conjuntura sociopolítico-econômica mundial, da década de 1990, foi um forte condicionante na implementação de reformas, nomeadamente da educação, uma vez que era um contexto que propunha e requeria um modelo de atuação em todas as instâncias da sociedade a partir de novas formas de administração, isso, por sua vez, concorreu para o desenvolvimento de novas concepções sobre modelos de administração em geral e da educação em particular.

Na década de 1980, o Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o Meio Rural [PRONASEC] e o Projeto Nordeste, cujas características atendiam aos pressupostos e às condições reformistas, são implementados e, em consequência, nesta época, algumas ações políticas são descentralizadas pela via da municipalização da educação a partir de projetos executados por meio de convênios com os municípios, visando, sobretudo, a organização e/ou atendimento à educação local.

Procedendo-se a um resgate histórico, baseado em Carbonari (2004), constata-se que a municipalização da educação não é um fato recente no campo educacional brasileiro. Já em

1834 o Ato Adicional, nas suas determinações para a educação, transferia para as províncias a responsabilidade sobre as escolas de primeiras letras. O fato era justificado como um meio de adequação desse nível de ensino às condições regionais.

De acordo com esse autor as dificuldades encontradas para a consolidação do processo de divisão de competências se apresentavam a partir da carência de recursos que a maioria das províncias experimentavam, no seu entender,

[...] Já naquela época, a idéia de descentralização não foi aclamada por unanimidade. Seus críticos usavam dois argumentos básicos: o primeiro estava centrado na idéia de que o governo central deveria cuidar desse nível de ensino para promover a unidade nacional por meio de uma educação igual para todos; o segundo argumento utilizado era o de que os encargos ficavam, de modo exclusivo, para as províncias, o que resultava na precariedade da instrução pública do país. [...] Essa situação, ou seja, a transferência sem o necessário repasse de recursos irá perdurar até o período republicano (Carbonari, 2004, p. 212).

Passado mais de um século, o cenário educacional recente mantém essa perspectiva, que corresponde tanto ao argumento da adequação da educação à realidade local quanto ao argumento do financiamento como eixo para a concretização do processo de municipalização.

Tradicionalmente, os modelos da administração adotados no serviço público do Brasil em geral e na educação em particular enfatizam o modo autoritário e centralizador. Tal modelo não considera a natureza, nem os objetivos, nem o contexto sociocultural que se expressam nas instituições, pressupondo uma sociedade sem conflitos em que os problemas são solucionados por meio de procedimentos técnicos.

As transformações sociais que vêm ocorrendo no cenário mundial, desde as quatro últimas décadas do século XX até a atualidade, estão ancoradas em uma nova maneira de entender o desenvolvimento socioeconômico movido por reformas de natureza neoliberal. Isso acentua a necessidade da busca de um conhecimento científico e tecnológico que se aplique, dentre outros campos, à educação. Isso se traduz na adoção, reformulação, criação e análise das políticas que são adotadas para essa área. Tavares (2003) afirma que:

É neste contexto que as reformas educativas dos finais da década de noventa e dos primeiros anos do século XXI, supostamente inevitáveis, surgem vinculadas ao novo modelo econômico na tentativa de adaptar os indivíduos às novas exigências ditadas pela agenda econômica e pelos desafios da sociedade de mercado e da denominada sociedade cognitiva. Educar para a eficácia e para a excelência constitui o slogan político que é, ao mesmo tempo, um ataque ao ensino público que, como se sabe, tem no seu seio os estudantes provenientes dos grupos sociais mais desfavorecidos (p. 85).

Historicamente, a tecnologia usada na indústria brasileira emana de modelos estrangeiros, o mesmo ocorrendo com as reformas e com outros projetos educacionais, na América Latina, especialmente na década de 1930, quando o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade da educação com o objetivo de prover as condições de acesso à escola para todos.

Os modelos de educação importados de outras realidades relacionavam-se principalmente, com o desenvolvimento socioeconômico do país de origem, com sua cultura e modos de vida, principalmente sua história.

Diante da complexidade dos sistemas educacionais e das mudanças conceituais em educação nas sociedades modernas, as teorias organizacionais e administrativas têm se deparado com grandes desafios, o que demanda, também, a construção de novos modelos de gestão de modo geral, em particular no âmbito da educação.

Partindo dessa premissa, “[...] uma das mudanças mais importante diz respeito a busca de padrões de gestão inovadores, de modo a substituir a excessiva centralização por procedimentos que garantam uma ação educacional efetiva” (Costa, 1997, p. 17).

Sendo as políticas de descentralização parte do contexto mais amplo das políticas educacionais, nomeadamente aquelas de caráter reformista, estas têm sido objeto de estudo que, embora analisem aspectos relevantes da questão, não esgotam os entendimentos dos problemas que se apresentam nesse campo.

Considerando esta perspectiva, e tendo como intenção fundamental contribuir com a reflexão teórica sobre as estratégias educacionais, em particular no Rio Grande do Norte, este estudo encaminha-se no sentido de rediscutir o processo de descentralização da educação, em âmbito local, buscando compreender como se produzem e se efetivam as políticas propostas nos planos e nos programas governamentais do período compreendido entre 2004 e 2008.

A partir dessa reflexão, pretende-se problematizar o processo de descentralização da educação, avaliando as concepções de alguns gestores de escolas públicas sobre as práticas decorrentes desses planos, no processo de implementação da reforma do sistema de ensino do Rio Grande do Norte. Assim, este estudo analisa o contexto das políticas educacionais brasileiras, fazendo um recorte para as estratégias de descentralização da educação utilizadas no Rio Grande do Norte ao operacionalizar as reformas no período em discussão.

Não obstante a ênfase deste estudo recaia sobre a política em nível estadual, é preciso situá-la no contexto da política educacional do Estado brasileiro da qual estrategicamente é integrante. Para analisar as relações que se estabelecem entre os níveis nacional, regional,

estadual e local, privilegiam-se categorias gerais, relacionadas à democracia e ao planejamento, bem como categorias específicas que se referem à descentralização, autonomia, participação e gestão democrática. Partiu-se de uma revisão bibliográfica (Cabral Neto & Almeida, 2000; Libâneo, 2004; McLarem, 1999; Torres, 2003), procedendo-se a uma leitura analítica da Gestão Democrática do modelo centralizado de administração das propostas de descentralização que protagonizam a reforma educacional em âmbito nacional e no Rio Grande do Norte.

Para responder às questões formuladas e atingir os objetivos delineados, decidimos optar por uma metodologia qualitativa que, do ponto de vista teórico, enquadrámos no respectivo capítulo e como instrumentos de pesquisa optamos pela entrevista, análise documental e inquérito por questionário.

Delimitando o objeto de estudo e as questões de pesquisa

Partimos do pressuposto de que é possível construir a gestão democrática cuja relevância social é contribuir para a ampliação dos conhecimentos acerca de experiências escolares contra-hegemônicas, as quais envolvem as ações do Projeto Político Pedagógico - PPP, dos Conselhos Escolares e da Caixa Escola, e que se constitui como principal norteador de práticas escolares que, verdadeiramente, podem garantir a qualidade do ensino e da aprendizagem, formando cidadãos críticos, reflexivos, capazes de vencer os desafios postos pelo mundo atual.

As escolas privilegiadas na investigação foram nomeadas de X e Y. Suas escolhas ocorreram em função do período em que foi sistematizado, sendo acompanhado, bem como, em função da forma como foram sistematizados os mecanismos de Gestão Democrática no chão dessas escolas. Ademais, cabe realçar a posição geográfica estratégica em função de suas proximidades com outros espaços [Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Estadual de Educação, proximidade entre X e Y, e com as bibliotecas públicas escolhidas para aprofundamento de estudos teóricos], também considerados relevantes no escopo da pesquisa.

Dessa forma, o estudo considera e compreende as escolas pesquisadas como espaços que apontam no sentido da criação efetiva de exercício da autonomia da criatividade, da participação, envolvendo todos os atores sociais ali presentes, dando visibilidade às relações estabelecidas na escola, problematizando sobre as possibilidades e limites gerados nos contextos escolares em que se operacionalizam as diversas formas de gestão escolar. Para

tanto, conforme foi apontado, investiga-se o contexto das escolas pesquisadas, enquanto instituições públicas de atendimento à Educação Básica e pioneiras no Estado do Rio Grande do Norte no tocante ao desenvolvimento de práticas de valorização e mecanismos democráticos pensados para a realização de escolas de qualidade. Com esses referenciais, o presente trabalho busca responder a questões consideradas fundamentais e eixos articuladores da pesquisa. São elas:

1. Como vêm se delineando as políticas educacionais e de gestão a partir dos anos 1990 no cenário nacional brasileiro? Quais as influências da reforma educacional brasileira no campo da administração escolar?
2. Como entender a gestão do ponto de vista das prescrições normativas e da produção dos estudiosos críticos da educação? O que significa a ênfase na descentralização, participação e autonomia escolar?
3. Qual o sentido e a função social do PPP, do Conselho de Escola e do Caixa Escolar enquanto estratégias de descentralização, participação e autonomia nas práticas de gestão pedagógica, política e financeira da instituição escolar pública, em uma realidade específica do Estado do Rio Grande do Norte?

Esses são os referenciais que permearam a nossa condição de professora, de gestora e de mulher, os quais articulados com os objetivos da investigação vão encaminhar a pesquisa e a produção de novas perguntas, como está delineado a seguir. Cumpre lembrar que nos temos envolvido com a militância da Gestão Democrática, em Natal-RN, desde a formação acadêmica, em Pedagogia, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte até à nossa formação em Pós-Graduação *lato-sensu*, em Gestão da Educação. Ademais, resta lembrar que o envolvimento com os objetos de estudo deve-se ao nosso desempenho profissional, por meio do exercício do cargo de gestora de escola pública há 28 anos.

Organização do trabalho

Para a discussão de todas as questões propostas, organizou-se este trabalho dispondo de uma introdução que contextualiza a pesquisa, apresenta a temática a ser analisada e investiga os caminhos metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos.

O primeiro capítulo discute cenários das políticas educacionais na década de 1990, tomando em consideração, para tanto, a compreensão de aspectos do processo de globalização e das políticas de aporte neoliberal. Esse capítulo expõe ainda faces da influência do aporte

neoliberal na educação brasileira a partir dos anos 1990, refletindo a respeito da ideologia dos agentes financeiros internacionais, da administração educacional, das políticas de descentralização e de gerenciamento da educação, analisando a gestão democrática, a participação e a autonomia como princípios/estratégias do processo de reforma.

O segundo capítulo trata do objeto de estudo Gestão Democrática, destacando suas concepções. Assim, reflete sobre descentralização, autonomia e participação escolar. Aborda a teoria que respalda a política de descentralização por meio do PPP, do Caixa Escolar e do Conselho Escolar defendida na reforma educacional brasileira a partir dos anos 1990.

O terceiro capítulo aponta a proposta de descentralização educacional empreendida em Natal-RN, que resultou na operacionalização de mecanismos de gestão democrática (PPP, Conselho e o Caixa Escolar), fazendo uma descrição da dinâmica e dos condicionantes que produziram a proposta de descentralização do sistema de Ensino educacional em escolas públicas de Natal-RN.

Esta pesquisa, sustentada, teoricamente, nas análises de diversos estudiosos da temática (Cabral Neto & Almeida, 2000; Libâneo, 2004; McLarem, 1999; Torres, 2003, Teodoro, 2003), da descentralização e da gestão educacional e, empiricamente, no relato de atores participantes do caso em foco teve a intenção de evidenciar os condicionantes teóricos e empíricos, em função dos quais se configurou a reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte.

Enquadramento metodológico

Considerando as características do objeto de estudo, de acordo com Chizotti (1998), optou-se por realizar uma pesquisa de natureza qualitativa por compreendermos que existe uma interdependência entre os acontecimentos sociais e a cultura, não sendo, assim, possível compreender uma dessas dimensões do comportamento humano sem a mediação da outra. Por essa razão a compreensão dos acontecimentos sociais não prescinde de uma interpretação dos significados das ações dos sujeitos.

Essa visão encontra respaldo na etnometodologia, método destacado por Coulon (1996), para quem os fatos sociais não devem ser considerados como coisas, mas como construções práticas. E completa:

O fato social não é um objeto estável, mas produto da atividade contínua dos homens que colocam em ação *savoir-faire*, procedimentos, regras de conduta, em

suma uma metodologia empírica que dá sentido as atividades que cuja análise constitui a verdadeira tarefa do cientista social (p. 19).

A investigação etnometodológica permite ao pesquisador desenvolver a pesquisa em contato com os sujeitos que tecem os fios que formam a textura da rede das relações que perpassam a gestão escolar no ambiente onde os mesmos atuam, possibilitando que os sujeitos sejam observados em seu ambiente de trabalho, ou seja, sob as condições em que exercem suas atividades cotidianas.

Desse modo, para a presente pesquisa, será utilizado o estudo de caso (Coulon, 1996). Nosso olhar de pesquisadora volta-se para o compromisso de conhecimentos existentes a respeito dos estudos de caso desenvolvidos, buscando a pretensão de ampliar os conhecimentos existentes a respeito do fato social e gestão escolar, através do aprofundamento teórico resultante das leituras e das opções metodológicas feitas, as quais pretendem dar voz aos sujeitos.

Para explicitar as questões levantadas e, desse modo, concretizar o objetivo da pesquisa, os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, uma vez que estas trabalham com questões relativas a percepções, valores, entre outros. Essa técnica permite obter dos atores envolvidos relatos abrangentes das experiências vivenciadas, de forma imediata e sobre outros temas, permitindo aos pesquisadores organizá-los conforme os objetivos propostos.

De acordo com Ludke e André (1986),

Para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e conhecimento teórico acumulado a respeito dele. Em geral, isso se faz a partir do estudo de um problema, que ao mesmo tempo desperta o interesse do pesquisador e limita sua atividade de pesquisa a uma determinada porção do saber, a qual ele se compromete a construir naquele momento [...] Em consonância com o autor, o professor pesquisador, não pode se distanciar do objeto de sua pesquisa. A pesquisa deve se situar bem dentro das atividades normais do profissional da educação, seja ele professor, administrador, orientador, supervisor, avaliador etc. (p. 2).

Nessa pesquisa de campo as informações foram obtidas junto à equipe que compõe o corpo gestor das escolas pesquisadas (diretor, vice-diretor, coordenadores, orientadores, supervisores e membros dos colegiados), distribuída nos três turnos de funcionamento, envolvendo 12 (doze) colaboradores de pesquisa. A identidade desses sujeitos não será revelada, sendo, portanto, usados pseudônimos como forma de identificação dos relatos apresentados.

Dessa forma é que os autores (*Ibidem*, 1986) afirmam que:

O Estudo de Caso na pesquisa educacional é sempre bem delimitado, deve ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. O caso se destaca por se constituir numa unidade dentro de um sistema mais amplo. O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos e situações. Quando queremos estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo devemos escolher o estudo de caso. (p. 17).

A escolha desses sujeitos da pesquisa deveu-se ao fato de terem sido protagonistas do processo de implementação da reforma de gestão democrática educacional traçada para o Rio Grande do Norte, constituindo-se, portanto, em parte fundamental do processo de gestão. Dessa forma, a visão que eles têm do curso da reforma educacional no cenário local representa um critério relevante para a consecução dos objetivos deste estudo. O campo empírico que delineou o desenho da pesquisa foram as experiências pioneiras e inovadoras de gestão escolar desenvolvidas em escolas da rede estadual, situadas na Zona Norte de Natal-RN.

Como fontes de informações, utilizam-se, também, documentos, programas, projetos e relatórios das escolas investigadas. Os documentos são considerados uma poderosa fonte de informação, na medida em que se originam de um contexto específico e, ao mesmo tempo, oferecem informações sobre esse contexto.

Nessa perspectiva, as informações coletadas possibilitam caracterizar cada unidade escolar, evidenciando aspectos das mudanças institucionais, das mudanças na gestão administrativa, financeira, pedagógica e nas condições de trabalho, da participação da comunidade interna e externa, da fonte do volume de recursos captados etc.

A análise do discurso compilado nos inquéritos realçou a convicção de que o discurso é de natureza tridimensional. Sua produção acontece na história, por meio da linguagem, que é uma das instâncias por onde a ideologia se materializa. Por isso, os estudos lingüísticos tradicionais não conseguem abarcar a inteireza de sua complexidade.

Como o discurso encontra-se na exterioridade, no seio da vida social, o analista/estudioso necessita romper as estruturas lingüísticas para chegar a ele. É preciso sair do especificamente lingüístico, dirigir-se a outros espaços, para procurar descobrir, descortinar o que está entre a língua e a fala (Fernandes, 2005).

Para a Análise do Discurso, o discurso é uma prática, uma ação do sujeito sobre o mundo. Por isso, sua aparição deve ser contextualizada como um acontecimento, pois funda

uma interpretação e constrói uma vontade de verdade. Quando pronunciamos um discurso agimos sobre o mundo, marcamos uma posição - ora selecionando sentidos, ora excluindo-os no processo interlocutório.

No nosso entendimento a unidade do discurso é um efeito de sentido, como Orlandi (2005) explica, “a palavra discurso, etimologicamente, tem em si a idéia de curso, de percurso, de correr por, de movimento” (p. 15). Os discursos se movem em direção a outros. Nunca está só, sempre está atravessado por vozes que o antecederam e que mantêm com ele constante duelo, ora o legitimando, ora o confrontando. Acreditamos que a constituição do sentido é socialmente construída. Isso significa que o sentido das idéias é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo histórico no qual as palavras são produzidas” (Pechêux, 1993, p. 62).

A Análise do Discurso que promovemos nos dados do inquérito mostram a relação que existe entre a produção do saber que naturaliza o sentido, com o poder que estabelece as regras da formação do referido saber. Assim, buscamos revelar toda a trama feita no transcurso da história estudada para que o sentido pudesse ganhar uma forma clara, porém, longe da neutralidade.

Nessa dissertação para compreendermos a noção de sujeito, consideramos o pesamento dos indivíduos e atores sociais para além de seres que têm uma existência particular no mundo; isto é, os consideramos como sujeitos, na perspectiva discursiva, enquanto seres sociais, apreendidos em espaços de construção histórica e coletiva (Fernandes, 2005, p. 33).

Objetivo Geral

Avaliar a experiência de implementação da gestão democrática em escolas estaduais, sob a ótica da contribuição do PPP, do Conselho Escolar e do Caixa Escolar nos processos de participação, autonomia e descentralização da gestão escolar, em busca da construção de uma escola democrática.

Objetivos Específicos

Contextualizar as características que assumem a política educacional em nível de Gestão da Educação brasileira na década de 1990;

Caracterizar o processo de Gestão Escolar, demarcando o sentido dos princípios de participação, autonomia e democratização nas escolas pesquisadas;

Inferir a contribuição do PPP para o avanço na descentralização, autonomia e participação da dimensão pedagógica nas escolas campo de pesquisa;

Caracterizar as possibilidades e os limites da operacionalidade do Conselho Escolar, analisando as suas ações quanto à descentralização, autonomia e participação das decisões escolares nas escolas investigadas;

Demarcar a contribuição do Caixa Escolar na transparência, autonomia e participação das ações financeiras.

CAPÍTULO 1

O CENÁRIO DA GESTÃO ESCOLAR NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Desde a década de 1990 o termo globalização tem sido utilizado para definir as transformações mundiais que atingem a esfera econômica, política, social, cultural, educacional, jurídica, institucional, ambiental e geopolítica, considerando-se as especificidades de cada uma dessas áreas.

Nessa perspectiva, Teodoro e Torres (2006) afirmam que

A importância da globalização em relação à educação e à solidariedade social adquirem novas dimensões se consideramos as diferentes faces da globalização. Há pelos menos quatro grandes formas que merecem ser consideradas. A primeira é a globalização de cima. A globalização do modelo neoliberal que postula a abertura indiscriminada das fronteiras à mobilidade do capital e das mercadorias, à criação de múltiplos mercados regionais, à proliferação de intercâmbios financeiros e cibernéticos praticamente sem controle e à presença de sistemas do governo internacional ou transnacional (como às práticas do Fundo Monetário Internacional) acima dos Estados nacionais. A noção central deste modelo de globalização é a privatização e desregulação selectiva do Estado (p. 110).

O impacto e o significado da globalização podem apresentar-se de diferentes formas em diversas partes do mundo, inclusive em relação aos efeitos que provoca, em maior ou menor grau de repercussão, dependendo do contexto. Dessa forma, é possível considerar que a globalização não é um fenômeno unificado nem global, mas que apresenta múltiplas particularidades (Burbules & Torres, 2003).

Os fluxos comerciais, produtivos, tecnológicos e financeiros, propensos à globalização, concorrem para as transformações que marcam a década passada tornando-as cada vez mais hegemônicas. Os modos como se apresentam esses fluxos globalizados, além de outros fatores, como a redução crescente dos custos de transportes e a revolução das comunicações e da informação, impõem novos desafios a quem atua em espaços locais.

Globalização é um desenvolvimento qualitativo do capitalismo, do monopólio sobre uma escala do mundo. Tem suas bases sobre o livre fluxo de capital. O 'mercado livre' é a palavra-código imperialista para o livre e desimpedido fluxo do capital dos maiores monopólios procurando o lucro máximo, por sua liberdade, para depredar os recursos naturais de nações inteiras e captura a maior parte da produção e mercado do mundo. O processo se desenvolve de tal forma que o capital do monopólio assume o controle de todas as indústrias do mundo, da produção agrícola, do transporte, das operações financeiras e de outras esferas econômicas. Ele destrói completamente todas as formas de competição econômica e usa medidas legais e extraleais para atingir suas metas, incluindo o uso de força militar. Através do FMI e do Banco Mundial, a globalização força a privatização dos serviços do governo e das indústrias nacionais. Desse ponto de vantagem, ela é capaz de dominar e usurpar essas indústrias (McLaren, 1999, p. 20).

Esses eventos que ocorrem no momento atual na maioria dos países capitalistas repercutem-se em todos os setores da sociedade: econômico, social, político, cultural, e contribuem para a adoção de significativos reordenamentos econômicos, de importantes alterações tecnológicas e na redefinição de papéis e de ações das instituições sociais e políticas. É, pois, um processo decorrente da globalização crescente da atividade econômica, da recente revolução da informação e da comunicação (Tavares, 2009).

A consolidação desse processo exige a aplicação e a produção de conhecimentos e de informações cuja base científica tem uma importância crescente. As ‘novas’ políticas neoliberais apontam a agenda subterrânea que, segundo Torres (2003), defendem uma ‘suposta’ gestão de qualidade total que deve ajustar-se aos processos de trabalho. Assim se refere o autor:

A chamada Gestão da Qualidade Total em educação é uma clara demonstração de que a estratégia neoliberal não se contentará meramente em orientar a educação para as necessidades da indústria, de acordo com o mercado, mas se propõe antes de tentar reorganizar o próprio cerne da educação, ou seja, das escolas e das salas de aula, de acordo com os processos de trabalho (p. 127).

Concorrem na construção desse cenário três fatores fundamentais: a desestatização das forças produtivas, a desuniversalização dos direitos sociais e a desregulamentação da economia e dos processos sociais, os quais se constituem na essência do que chamamos de neoliberalismo. É no sentido atribuído por Gentili (1996) que o entendemos como,

[...] uma alternativa de poder extremamente vigorosa, constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades: a Construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (p. 10).

É consensual entre os teóricos dessa temática (Gentili, 1996; Torres, 2003; Santos, 2002) que, na contemporaneidade, poucas regiões no mundo estejam livres das consequências danosas advindas da implementação do ideário neoliberal.

Ainda que as repercussões do neoliberalismo sejam mais evidentes em realidades particulares de países e regiões pobres, não há diferenças profundas quanto aos objetivos a alcançar. Tanto no caso focalizado (das regiões pobres) como naquele que contempla os países desenvolvidos, os objetivos são fundamentalmente os mesmos. Apesar disso, são bem

distintas as consequências e as possibilidades de implementação do projeto neoliberal que consiste na lógica da privatização e da descentralização onde existe uma classe trabalhadora organizada e protegida, historicamente, por um efetivo Estado do 'Bem-Estar Social' que consiste na lógica da elevação do papel de bens e serviços públicos, notadamente na área da educação. Realça a ampliação da função do Estado. Ali, os limites do liberalismo, momento histórico de fomento do capitalismo, são mais evidentes. As resistências têm um maior peso e a opinião pública exige explicações sobre o que está acontecendo ou virá a acontecer, conforme ocorreu na Inglaterra quando da implantação do novo modelo socioeconômico e político.

Essa apreciação adverte para o fato de que, ao se discutir sobre a opinião neoliberal, de Estado mínimo, é necessário considerar-se não só os seus fundamentos, mas também os contextos em escala mundial que permitiram a sua afirmação e as práticas dos dirigentes e das instituições políticas que defendem e assumem essa perspectiva.

Embora as origens do neoliberalismo possam ser identificadas, no início do século XX, "o ideário e as práticas neoliberais se delineiam no contexto de um intenso debate desenvolvido antes, durante e após a primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), tendo suas raízes históricas na Áustria de então" (Queiroz, 2001, p. 34). E ainda que se tenham frustrado no pós-guerra, sua afirmação ocorreu na virada da década de 1970 para 1980, com a eleição dos governos conservadores de Margaret Thatcher, em 1979, e de Ronald Reagan, em 1981, respectivamente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte, onde o ideário neoliberal consolida-se nas práticas desses governantes. Na América Latina, foi protagonizado inicialmente no Chile, no Governo do General Augusto Pinochet Ugarte, depois no México, na Argentina e no Brasil, onde, segundo Wainwright (1998) "[...] ao que parece, o neoliberalismo, que inicialmente cortejou a inteligência brasileira sob o frágil disfarce de social democracia européia, ganha legitimidade através de Fernando Henrique Cardoso e sua promessa de ingresso no mundo moderno" (p. 9).

Como se pode constatar, o neoliberalismo, por ser fundamentado em uma "estranha neutralidade ideológica" (Wainwright, 1998, p. 9), pode delinear-se sob as mais variadas formas. Daí decorre um considerável esforço para se entender, enfrentar e superar os seus artifícios (Queiroz, 2001).

Durante toda a década de 1980, assistiu-se à expansão dessa perspectiva de revitalização do neoliberalismo como reação político-ideológica à crise econômica dos anos de 1970, à ineficácia do Estado em controlar essa crise, à funcionalidade e à adequação desse

ideário às aspirações da classe dominante (Gonçalves, 1994). Evidentemente, para a consolidação das idéias neoliberais concorreram ainda eventos como a derrocada do socialismo real, sobretudo no Leste Europeu. Nessas sociedades, bem como nas demais, constata-se que estruturalmente ocorreu uma "[...] ruptura histórica e teórica de profundas e amplas implicações" (Ianni, 1996, p. 34). Nessa realidade, o processo de internacionalização do capital definiu-se conforme a denominada globalização da economia, constituindo-se em um novo cenário na década de 1990.

Crescem as atividades internacionais das firmas e dos fluxos comerciais; acontecem amplas mudanças na base tecnológica, eventos que autor como Salerno (1992) denomina de a Terceira Revolução Industrial, marcada, inclusive, por uma nova ordem dos mercados e pela maior importância da Ásia com os chamados Tigres Asiáticos. Nesse processo, intensifica-se, também, a circulação financeira caracterizada pela expansão na mobilidade e pela intermediação do capital internacional; pela predominância das trocas denominadas intra-setoriais e pela reorganização dos grupos industriais em redes constituídas por grandes empresas. É com essa perspectiva que se impõe às economias nacionais ajustarem-se a esta nova realidade estrutural, que consiste em reduzir a instabilidade decorrente da dívida externa e o consumo interno, usando-se para isso estratégias de regulamentação e de privatização da economia (Carnoy, 1995).

Os programas de reformas implementados a partir da perspectiva neoliberalista, na América Latina, expandiram-se, progressivamente, a todos os países da região, concorrendo, para a efetivação desse processo, as características peculiares aos regimes políticos neles vigentes. Importa destacar que, em alguns casos, as reformas de natureza neoliberal apresentam "[...] um imperialismo que não é apenas uma força externa às nações periféricas. Ele sempre entrelaçou seus interesses com a classe dos países dominados. É uma política desigual, em que as frações burguesas não têm algo a perder com tal ideologia" (Gentili & Silva, 1996, pp. 167-168).

Como se vê, o conjunto de reformas orientadas para garantir um rigoroso programa de ajuste econômico, que assegurou a hegemonia do projeto neoliberal imprimiu, sobretudo, uma nova cultura da pobreza, entre os políticos, as elites, as classes médias e os próprios pobres. As diretrizes definidas pelos organismos financeiros internacionais, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, foram acatadas pelas elites políticas e econômicas locais como única receita válida para superar o *déficit* público e estabilizar as economias da região. Esse fato constituiu-se, conforme Krugman (1995),

A política neoliberal representa a hegemonia política do grande capital nacional e estrangeiro associados ao capital financeiro internacional. Contudo, mesmo no interior desse clube restrito há uma hierarquia. A política neoliberal prioriza o grande capital bancário em detrimento do grande capital industrial e, mais recentemente, colocada diante de conflitos entre o capital financeiro internacional e o grande capital bancário nacional, tem evidenciado suas ligações preferenciais com o capital financeiro internacional (pp. 80-81).

De acordo com Barroso (2001), na metade da década de 1980, os efeitos negativos das políticas de ajuste estrutural no setor educacional já se evidenciavam. Ressalta-se que, nesse cenário, é evidente a intervenção de organismos financeiros internacionais, de modo peculiar o Banco Mundial [BM] o qual, como medidas de controle, a partir daquele momento, modificou os critérios de concessão de empréstimos ao setor educacional visando imprimir, como metas, as reformas estruturais para esta área.

Foi com essa perspectiva que, nas três últimas décadas do século XX, a maioria dos países da América Latina constitui-se como espaço vantajoso à implantação de reformas educativas resultantes das articulações políticas entre os agentes internacionais de financiamento e os governos dos países desse continente. A estratégia pretendia amenizar os efeitos negativos do ajuste estrutural sobre a educação e garantir uma educação básica (mínima) de qualidade para os mais pobres.

1.1 As influências neoliberais e a reforma do estado brasileiro a partir dos anos 1990

Dando continuidade ao pensamento anteriormente contemplado, importa realçar reflexões sobre a ideologia neoliberal e seus condicionantes na área da educação e da gestão escolar brasileira.

Enquanto estejam sendo avaliadas as políticas específicas para a área educacional, é pertinente ressaltar as iniciativas relacionadas às propostas mais amplas de Reformas do Estado, partindo de diferentes concepções.

A relação entre o Estado e as políticas públicas, nas duas últimas décadas do século passado, tem apresentado uma nova configuração, decorrente, dentre outros fatores, de novos modelos de intervenção estatal, e que se impuseram, no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento. As iniciativas que se tornaram públicas e que receberam a denominação de reformas encontram-se em uma série de empreendimentos e programas com objetivos bastante diversos. Tornaram-se, por isso, temas interessantes e complexos a serem estudados, incluindo-se, entre eles, os projetos políticos, econômicos e sociais, como também o contexto

e o momento histórico de que se originam e se desenvolvem.

O cenário de reformas que se apresentava tinha como alvo a redefinição do papel do Estado. Constata-se que, no início da década de 1970, nomeadamente a partir da primeira crise do petróleo, em 1973, o antigo modelo de intervenção estatal passa a ser questionado, pondo-se em dúvida a sua eficiência.

Dessa forma, evidencia-se uma crise de concepção do papel do Estado, que ocorre paralelamente àquela vivida pelo sistema capitalista. Assim, de acordo com Farah (1995),

O debate sobre o papel do Estado que então se configurou foi acompanhado pela formulação de propostas de Reforma do Estado, tanto no que se refere a sua relação com a economia e à intervenção nas áreas sociais como no que diz respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal, isto é, ao 'Estado por dentro'. [...] nas propostas que dizem respeito a setores específicos da intervenção estatal, destaca-se a busca de novas formas de gestão do setor público, aspecto comum a diversas abordagens (p. 20).

Nessa perspectiva, é que, a partir da década de 1980, conforme foi situado, as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado vêm-se firmando como hegemônicas, e se fazem presentes no processo de crise do Estado e no padrão de intervenção na economia e nas áreas sociais. Em tal circunstância, estabeleceu-se o modelo do Estado como problema, configurando-se

[...] uma polarização Estado-mercado, em que, em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica - e a crise do Estado resultam, segundo essa perspectiva, do próprio Estado (Farah, 1995, p. 22).

Observa-se que, ao lado dos indicadores apresentados como fontes da crise dos anos setenta, o próprio Estado é responsabilizado por esta. Para Abrucco (2003), quatro fatores socioeconômicos respondem pelo desencadeamento da crise do Estado: a crise econômica mundial, mencionada neste estudo; a crise fiscal que se estabeleceu em decorrência desta; a situação de "ingovernabilidade" gerada pela incapacidade dos governos de solucionarem seus problemas, e, finalmente, a globalização e as inovações tecnológicas, as quais mudaram a lógica do setor produtivo e são conseqüentes da sua gestão e da gestão do setor público.

Diante desse contexto, e visando a consolidação da reforma do Estado, no Brasil, é criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado [MARE], que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995). O Plano Diretor da Reforma do Estado foi

elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, sendo, em seguida, aprovado pelo Presidente da República. Partindo da premissa de que a crise brasileira, das décadas de 1980 e de 1990, foi também uma crise do Estado, “[...] a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1995, p. 9).

Esse Plano definiu os objetivos e as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, buscando meios de reconstruí-la em bases contemporâneas e racionais, sendo, então, concebida na conjuntura da redefinição do papel do Estado, que passa a ser visto como promotor e regulador do desenvolvimento socioeconômico e não mais como responsável direto por esse desenvolvimento. Desse modo, são definidos objetivos globais:

a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; b) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para mercado para a iniciativa privada; c) Transferir da União para os estados documento, a reforma do Estado tornou-se um marco da redefinição do papel do Estado brasileiro, o qual deveria fortalecer-se como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, não sendo mais o responsável direto pelo desenvolvimento. (Brasil, 1995, p. 67).

Nesse plano, são apresentadas como estratégias de reforma do Estado, além de outras, a privatização e a terceirização de setores, sobretudo os de serviços. Desde, então, são esses os que mais crescem nas economias, em escala mundial.

A concretização desse projeto ocorre por meio da descentralização das ações estatais no setor das políticas sociais. Nesse caso, a concepção de descentralização assume um recorte neoliberal, pois busca a redução dos gastos públicos, minimizando as ações sociais e mantendo, assim, a estratégia de focalização na pobreza. As propostas voltadas para a reforma do Estado, que apontam a descentralização das políticas públicas - entendida esta como um processo de distribuição de funções entre poderes e redivisão de trabalho nas organizações públicas (Costa, 1997), devem ser amplamente discutidas.

Serviços públicos, que coadunem com os progressos tecnológicos, que sejam mais ágeis, descentralizados, compatíveis com os avanços da democracia, exigindo participação mais direta da sociedade na gestão desses serviços.

Implícitas no contexto das reformas, como componentes da redefinição do papel do Estado, estão as novas propostas e transformações que afetam a administração pública, uma vez que a organização da burocracia é fortemente influenciada pela crise do Estado. Essa influência pôde ser observada, por exemplo, quando os governos passaram a cortar os custos com o setor, reduzindo-os em relação a pessoal, e, ainda, imprimiu, segundo Abrucio (2003) "[...] a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que [...] implicava uma modificação profunda no modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado às normas" (p. 176). Considera-se, também, nessa discussão, a perda do poder de ação por parte do Estado em setores tradicionais como o produtivo, ao lado dos problemas de "governabilidade" e dos efeitos da globalização econômica.

A estratégia de enfrentamento dessa situação requeria que os governos se apresentassem mais ágeis e flexíveis, internamente e externamente. Vale ressaltar que, aliado ao caráter material do contexto em que se desenvolvia a reforma, havia um clima intelectual propício às mudanças na administração pública, configurando-se, desse modo, "a construção de uma nova burocracia" (Abrucio, 2003, p. 177).

Ainda de acordo com Abrucio (2003), o clima intelectual se originou quando "a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como a *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para a crítica ao antigo modelo de organização do setor público" (p. 177).

Nessa perspectiva, o modelo burocrático tradicional entra em crise diante de um cenário de recursos públicos escassos, de um poder estatal que se reduzia e dos avanços de uma ideologia privatizante. As críticas àquele modelo burocrático originaram um determinado delineamento gerencial como resposta às inquietações do setor público. A reforma do Estado brasileiro, proposta por Pereira (1998), enfatiza a administração pública gerencial, tendo como principais características:

[...] a. orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b. ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés do controle dos procedimentos); c. fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreira ou 'corpos' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formação e gestão das políticas públicas; d. separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e. distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f. transferência para o setor público não-estatal dos

serviços sociais e científicos competitivos; g. adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados; h. terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (p. 80).

Nessa proposta, observa-se uma clara desresponsabilização pelos setores sociais, por parte do Estado, criando-se nessa esfera um clima empresarial, evidenciando-se, pois, a lógica de mercado. Ou seja, o cidadão que paga impostos e tem direito aos serviços prestados pela esfera pública estatal torna-se um cliente; privilegia-se a avaliação de resultados e não de processos; há uma nítida diferenciação entre aqueles que dão forma às políticas e aqueles que as executam; a lógica privatizante supera, em larga escala, a estatal, dando margem ao aparecimento do terceiro setor, ao voluntariado etc. A descentralização assume, pois, nessa reforma, a lógica competitiva do mercado.

Essas particularidades permitem constatar a diferença primordial entre uma proposta de reforma de caráter neoliberal e uma proposta de reforma de cunho social democrática, sendo estas qualificadas pelos objetivos que se propõem, quais sejam conforme Pereira (2005):

[...] o da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (p. 237).

Desse modo, delineia-se uma reforma de administração pública com base no gerenciamento, a qual tem como propósito responder à crise instaurada nos anos de 1980 e aos desafios da globalização da economia e das comunicações dentre outros eventos que marcaram a redefinição do papel do Estado e de sua burocracia.

1.2 As políticas educacionais a partir da década de 1990 e seus impactos na gestão escolar

O Brasil, especialmente a partir da década de 1990, denominada de ‘Década da Educação’, direcionou as políticas neoliberais como solução para os problemas colocados pela crise do desenvolvimento do capitalismo desde os anos 1970, no qual a escola teve papel importante. A educação e a ênfase na gestão escolar ganham, nessa década, importância estratégica para a realização das reformas educativas sob a égide dos grandes planos nacionais

de desenvolvimento, desdobrados por sua vez em planos estaduais, todos eles forjados na crença do poder do planejamento face à consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico.

No referido contexto, o Estado brasileiro começa a efetivar algumas mudanças significativas no processo de financiamento das políticas de descentralização e, com base na adoção de pressupostos neoliberais, implementa profundas transformações em sua estrutura organizativa.

Tais transformações acompanhadas de medidas como privatizações, descentralização, desregulamentação, novos modelos de Gestão e financiamento relacionados à política educacional se fizeram presentes inicialmente no governo Collor [1990-1992], o qual deixou mostrar em seus planos de governo um programa calcado na qualidade, modernização e competitividade visando aliá-los ao sistema educacional. Contudo, com o término inusitado do seu governo, em virtude do processo de ‘impeachment’, o pretenso programa de modernização só foi realmente implementado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso [1994-1998] com o Plano Diretor da Reforma do Estado.

Neste enfoque, ao ponderarmos as políticas públicas desencadeadas na década de 1990, a partir do início do governo Collor, com mais destaque para os governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, percebemos que as mesmas estiveram visceralmente aliadas às diretrizes dos organismos internacionais, sintonizadas com o neoliberalismo, e que foram delineadas de modo a atribuir à descentralização dos recursos financeiros o eixo principal das reformas preconizadas nos referidos governos. Assim, a descentralização, inclusive escolar, sem exagero de argumentação, se constituiu um dos pilares da referida política, assumindo um lugar de destaque no processo de redefinição do papel do Estado, uma vez que a mesma passou a ser vista pelo órgão central como uma maneira eficiente e eficaz de tornarem viáveis as ações do Estado frente à sua crise.

Segundo Freitas (2002):

Educação para Todos, Plano Decenal, Parâmetros Curriculares Nacionais, diretrizes curriculares nacionais para a educação básica, para a educação superior, para educação infantil, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, avaliação do SAEB Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Exame Nacional de Cursos (Provão), ENEM Exame Nacional do Ensino Médio, descentralização, FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEB, Lei da Autonomia Universitária, novos parâmetros para as IESs, são medidas que objetivam adequar o Brasil à nova ordem. (p. 141).

A partir de 1995, quando tem início o Governo Fernando Henrique Cardoso, um mês após assumir a presidência da república brasileira, o mesmo divulga os cinco pontos centrais de seu governo para a melhoria do ensino público:

[...] a distribuição das verbas federais diretamente para as escolas, sem passar pelos estados e municípios; criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, com a instalação de aparelhos de TV em cada escola, com o objetivo de ‘preparar os professores para que eles possam ensinar melhor’; a melhoria da qualidade dos 58 milhões de livros didáticos distribuídos anualmente para as escolas; a reforma do currículo para melhorar o conteúdo do ensino, com o estabelecimento de matérias obrigatórias em todo o território nacional; e, a avaliação das escolas por meio de testes, premiando aquelas com melhor desempenho. (Freitas, 2002, p. 141).

Como se pode notar, a concepção tecnicista da educação brasileira que alcançou grande vigor no pensamento educacional da década de 1970, criticada e rebatida pelos estudiosos da área da educação na década de 1980, retorna sob nova roupagem, no quadro das reformas educativas em curso na década de 1990.

Nas orientações previstas nos novos planos para a descentralização do ensino, os sinais de mudança das políticas da educação tomaram novos rumos. O discurso empresarial enfatizou padrões de gestão educacional, traduzidos pela descentralização, focalização e privatização. Em função das transformações das relações produtivas e do modelo econômico que integrou a Reforma do Estado, as políticas educacionais para o setor sofreram inovações em sua formulação e prática em todos os planos e programas governamentais da referida década, também, com a interveniência da política dos organismos internacionais.

No período assinalado, acentua-se, fortemente, o apoio do Banco Mundial às medidas educacionais de caráter descentralizador. As interferências do Banco Mundial conduzem para a organização dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. Propõe, portanto, a descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes, fortalecendo sua “autonomia”, a despeito da manutenção de estruturas centralizadas, responsáveis por determinados aspectos da administração escolar.

Observa-se que no curso da política educacional do período elucidado os grupos hegemônicos através dos organismos financeiros internacionais impõem seu modelo de acumulação, dirigindo os recursos econômicos em função de um rígido programa de ajuste das economias dos países devedores. Nesses países, as pressões para realizar os ajustes

impulsionaram os governos que se identificavam com a proposta neoliberal a utilizar recursos do poder executivo para impor as mudanças necessárias.

O Estado Mínimo, propugnado pelos governos neoliberais instaurados no Brasil, tornou-se agudo atingindo, sobretudo, as políticas sociais, que no caso da educação presenciou o sucateamento das instituições federais e o crescente número de privatizações dos serviços públicos; a ampliação do processo de concentração econômica; a acentuação da dívida pública; e a acumulação de capital privado com a privatização das instituições estatais.

No quadro esboçado anteriormente, a educação constitui-se um importante elemento facilitador dos processos de acumulação capitalista e, em decorrência, a gestão descentralizada ganha importância estratégica para a realização dessas reformas no âmbito da escola e da educação básica, logo, a importância dada à questão da gestão descentralizada pelas políticas atuais tem por objetivo elevar os níveis de ‘qualidade’ da educação nos países emergentes, pois aí encontra-se um potencial exército de mão-de-obra barata a ser qualificada.

Nos anos de 1990, em face do contexto da globalização, competitividade, reestruturação produtiva e os novos moldes de gestão, o ajuste elucidado, principalmente no que se refere à gestão escolar, se deu mediante três estratégias gerais: desregulamentação, descentralização [mascarado no princípio da autonomia] e privatização. Desse modo, para atender a essas estratégias, cria-se um Conselho Nacional de Educação [CNE] não deliberativo, elaboram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais [PCN] como referenciais para a educação e prestigia-se unicamente o ensino fundamental com programas focalizados para as ações escolares.

No escopo dessas Reformas referentes à política de gestão escolar percebe-se o alastramento das formas de subordinação, pois o que se passou a ver foi um quadro de normas e regulamentações ditadas pelo Ministério da Educação [MEC] e pelo Conselho Nacional de Educação. Nesse cenário a partir dos anos de 1990 a sociedade brasileira passa a enfrentar um novo desafio: a incorporação das tecnologias da comunicação e informação à prática pedagógica, colocando novos parâmetros para a gestão escolar e eleição para diretores.

Em nosso país, a implementação dessas concepções neoliberais via políticas de descentralização escolar se consolida na década de 1990, em decorrência dos acordos firmados na histórica Conferência de Ministros da Educação e de Planejamento Econômico, realizada no México, em 1979, e na Conferência de Jontien, em 1990, na Tailândia. Em virtude desses acordos, várias iniciativas foram tomadas, em especial na América Latina e no Caribe, como tentativa de responder à crise de acumulação do capitalismo, no sentido de

e elevar o nível de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, pilar do plano de ação Educação Para Todos que fundamentou, no Brasil, o Plano Decenal. Nesse particular, a ‘qualidade’ da educação e da escola básica passou a fazer parte das agendas de discussões e do discurso de amplos setores da sociedade, e das ações e políticas do MEC, que tem buscado a cooptação necessária para criar consensos facilitadores das mudanças na escola básica e, principalmente, no campo da descentralização escolar. A exemplo do IDEB enquanto política de avaliação do sistema de educação básica, a Prova Brasil que avalia os anos iniciais do ensino fundamental, e o ENEM que avalia o ensino médio.

Na ‘Década da Educação’ o Ministério da Educação [MEC] cumpriu, com muita aplicação, o seu papel de regulador das políticas educacionais. Embora tenha atropelado constantemente o debate e secundarizado a interlocução com a sociedade, o MEC apresentou uma significativa linha de produção em termos de projetos, documentos e programas. Em alguns momentos, uma avalanche de medidas chegou aos sistemas sem que as escolas tivessem oportunidade de se pronunciarem se desejavam, se precisavam, se entendiam, ou se aprovavam as determinações.

A partir dos anos 1990 novos dispositivos constitucionais e legais trouxeram modificações expressivas também para o financiamento da educação. Através da nova LDB e da Emenda Constitucional nº 14, modificaram-se os padrões de redistribuição dos recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

No que tange a descentralização dos recursos financeiros da educação, no período em questão, Pinto (2002) assinala que:

[...] foi ainda assinado em julho de 1994, no Governo Itamar Franco, o ‘Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica’ que, entre outras medidas, estabelecia o compromisso de se fixar um Piso Salarial Profissional Nacional de R\$ 300 (cerca de R\$ 700 em valores atuais). Esse acordo foi posteriormente ignorado pelo Governo FHC (p. 111).

Nos dias atuais importa realçar os programas MEC, PDDE, PNAE e PDE, entre outros que operacionalizam a descentralização financeira, sendo completamente administrados pelos gestores escolares.

É inegável que a medida de descentralização financeira de maior impacto na década de 1990, extensiva à década de 2000, foi a regulamentação do FUNDEF, e em seguida do FUNDEB, tendo o primeiro ocorrido por meio de nova redação dada ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

A nova estratégia de financiamento da educação através do FUNDEB tem muitos méritos: eleva os recursos e melhora sua distribuição em todas as unidades da federação; resgata o conceito de educação básica, combatendo a fragmentação anterior; ataca as desigualdades regionais ao assegurar no mínimo 10% das arrecadações de todas as cestas do país; amplia o regime de colaboração entre os entes federados e aprimora o controle social. Com o FUNDEB, uma política estruturante, estamos dotando a educação básica de um marco legal e constitucional em matéria de política de financiamento, que vai contemplar toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Sabemos que o cumprimento da determinação legal não é suficiente para que o FUNDEB atinja os objetivos propostos. O FUNDEB possibilita assegurar a inclusão de milhares de crianças, jovens e adultos à escola. Mas, para ser bem sucedida, uma política pública desta envergadura deverá avançar decisivamente na qualidade da educação ofertada. Para saldar nosso passivo educacional, além da inclusão e da permanência, devemos assegurar as condições para a construção de uma educação de qualidade, prestada por profissionais valorizados. Assim, aprovado pelo FUNDEB, prosseguiremos unidos na luta pelo seu aperfeiçoamento, com vistas à construção do padrão de qualidade da educação pública brasileira (Brasil, 2007, p. 33).

Com essa nova política de descentralização financeira, a União viu reduzida a sua responsabilidade. Foi retirado do texto constitucional o compromisso de erradicar o analfabetismo e de assegurar o ensino fundamental para aqueles que a ele não tiverem acesso pela via dos programas presenciais de educação de jovens e adultos; e passou a valer o mecanismo de vincular o repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular desencadeando um processo de municipalização desse nível de ensino, em especial nas regiões mais pobres do país.

A última medida legal de impacto, no que se refere ao financiamento da educação, adotada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, foi a aprovação do Plano Nacional de Educação [PNE] através da Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Coube a essa lei definir as metas a serem atingidas pela educação brasileira, bem como definir os meios para que estas se realizem. Em resumo, podemos dizer que o seu projeto final aprovado não chegou a ser parco nas metas, mas o foi absolutamente nos meios para atingi-las. Nessa ocasião o então Presidente da República vetou todos os mecanismos que viabilizariam o atendimento das metas financeiras ali estabelecidas à educação. Assim, de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicavam em um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil. O governo Lula nestes anos 2000 também tem operacionalizado tais políticas, todavia, com mais qualidade no atendimento dos programas sociais.

Com efeito, essa política que vem sendo desenvolvida conduz ao pressuposto de que nos últimos dez anos de políticas neoliberais os diferentes governantes e governos deixaram um legado de descentralização administrativa e financeira que ao invés de melhorar, tem comprometido ainda mais a qualidade da educação pública, assim como a educação pública em geral. No que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos referidos anos teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior ‘participação’ da sociedade.

1.3 O pensamento dos organismos neoliberais e suas determinações para o modelo de gestão escolar brasileiro

Pensar as políticas de gestão escolar requer na avaliação da política educacional entender a influência dos organismos internacionais frente à educação nacional.

Segundo Teodoro (2003), os efeitos dos organismos internacionais, notadamente quanto ao fenômeno da globalização, estão bem presentes nas atuais políticas educativas dos diferentes países, deixando, muitas vezes, um leque diminutivo de opções aos Estados nacionais. Mas esses feitos fazem-se sentir, sobretudo, com a fixação de uma agenda global, e não tanto pela afirmação de um mandato explícito, que se verifica, a título de exemplo, em setores da atividade financeira, do comércio mundial, do turismo e da cultura de massa. Pode-se então falar, utilizando como metáfora o exemplo das correntes elétricas, em globalizações de ‘alta intensidade’ e de ‘baixa intensidade’, conforme salienta o teórico Santos (2006) na obra Fórum Social Mundial: Manual de Uso. Nos sistemas educativos, a mediação obrigatória dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas leva então a que se possa falar em ‘globalização de baixa intensidade’, enquanto, em outros campos, como os referidos, em que o recuo do Estado nacional na sua regulação é quase total, se possa utilizar, com propriedade, a metáfora da ‘globalização de alta intensidade’.

A globalização e a reordenação das formas de organização do Estado têm nas agências internacionais um esteio fundamental. No quadro das mudanças em curso, essas agências têm patrocinado o financiamento de programas de desenvolvimento nos países da América Latina, particularmente nos campos educacional e de assistência técnica.

Nesse contexto, o Brasil recebe fluxos de idéias geradas por agências, que se materializam em financiamentos, acordos de cooperação técnica e, até mesmo, na formulação de recomendações para as políticas públicas do campo educacional brasileiro (Vieira, 2003).

Grande parte dos organismos que atuam no Brasil foi criada no contexto do pós-guerra, quando a cooperação internacional recebeu forte impulso, por meio de programas de reconstrução nacional. Sua visibilidade, todavia, depende de fatores diversos, como a natureza de cooperação que se estabelece e o grau de seu desenvolvimento com as políticas nacionais. De um lado, estão os bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] e o Banco Mundial para Reconstrução e Desenvolvimento [BIRD], de outro, instituições como a Organização das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e Cultura [UNESCO], o Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], A OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] e a Comissão Econômica Para América Latina [CEPAL] que embora atuem no país há décadas se inserem no contexto de globalização de forma mais discreta, sobretudo, em virtude da natureza dos mecanismos de colaboração estabelecidos. Esses organismos também influenciam na realização de novas políticas de educação, notadamente quanto ao movimento de inclusão do negro nas cotas acadêmicas e na realização dos programas de bolsa escola, na inclusão dos pobres.

Em outras palavras, os bancos multilaterais de desenvolvimento promovem empréstimos internacionais, ao passo que as instituições e comissões prestam cooperação técnica. Alguns organismos, já citados, tais como a UNESCO, a CEPAL e o Banco Mundial têm tido presença destacada no cenário das políticas educacionais e em especificidade na formação de gestores da última década, por procurarem ajustar os sistemas de ensino dos diversos países aos novos paradigmas que têm como objetivo o aumento da produtividade como forma de incentivar a competitividade no mundo globalizado.

As mudanças no mundo do trabalho têm sido o motivo argumentado pelos organismos para exercerem influência nos programas oficiais tanto do governo, quanto do empresariado, para justificar a função da educação enquanto instituição que deve preparar a mão-de-obra necessária ao modelo de acumulação flexível demonstrando cada vez mais a supremacia dos interesses do capital (Vieira, 2003).

A origem das diretrizes internacionais, que prescrevem a educação devendo contemplar o preparo de homens capazes de utilizar, difundir e produzir conhecimentos científicos necessários à competitividade dos setores produtivos, encontra-se diretamente

articulada ao consenso de Washington (1989), o qual considerou a visão norte-americana no arcabouço das políticas econômicas para os países do mundo inteiro, com especial destaque para os países periféricos (Vieira, 2003).

Dentre as idéias principais desenvolvidas no Consenso de Washington, merecem destaque: a estabilização monetária, por meio de rígidas políticas fiscais, cortes de salário, demissões de funcionários públicos, cortes das contribuições sociais e reforma da previdência, a desoneração fiscal do capital para aumentar a competitividade no mercado internacional e o desmonte do modelo de importação de industrialização utilizado anteriormente por substituição (Vieira, 2003).

Para prosseguirmos essa análise, faz-se necessário também ressaltarmos o contexto dos anos de 1979, em que ocorreu a conferência realizada na cidade do México, com a chancela da CEPAL e da UNESCO, onde foram definidas as bases do Projeto Principal de Educação [PPE] para a América Latina. O referido Projeto tinha como objetivo delinear uma política educacional que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento.

O Projeto Principal de Educação [PPE] para a América Latina tem se constituído uma referência para a tomada de decisão no campo educacional no continente latino-americano. Os ministros da Educação e seus representantes têm se reunido periodicamente para proceder à avaliação das políticas educacionais implementadas e traçar novos planos de ação. Essas reuniões realizaram-se no México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1989), Quito (1991), Santiago (1993) e Kingston - Jamaica (1996), Bolívia (2001), Cuba 2002 (Cabral Neto & Sousa, 2008).

O Balanço dos anos 1990 do Projeto Principal da Educação na América Latina e Caribe, realizado pela UNESCO, em 2001, constata que a maioria das reformas implementadas na região, na década de 1990, é coerente com as orientações e propostas originadas da reunião dos Ministros, realizada em Quito, no ano de 1991.

Essas orientações compreendem os novos modelos de gestão, a descentralização do sistema educacional, a flexibilidade curricular, as políticas compensatórias, os programas focalizados, a capacitação massiva dos profissionais da educação, o currículo voltado para a aprendizagem e não para o ensino e a profissionalização docente (Cabral Neto & Sousa, 2008).

No que se refere a gestão, os ministros recomendam que a sua valorização profissional seja ligada ao desempenho escolar, o que, em decorrência, faz emergir a

necessidade de desenvolver nos sujeitos escolares a capacidade para atender às demandas de aprendizagem dos alunos, assumindo, por outro lado, a responsabilidade pelos resultados.

A partir desse cenário é que as políticas educacionais são desenhadas, as reformas passam a ser internacionais, tendo em vista que seus objetivos são determinados pelos organismos multilaterais cujos fins estão voltados para o crescimento econômico, e, para tanto, procuram alinhar a escola à empresa, e os conteúdos ensinados às exigências do mercado.

Tendo em vista os apontamentos delineados, a seguir, promove-se uma reflexão acerca das diretrizes formuladas pelos organismos que mais têm interferido nas políticas educacionais brasileiras, bem como sobre os principais documentos por eles produzidos para a educação e conseqüentemente para a gestão da educação.

1.4 O cenário da gestão escolar na política educacional do Rio Grande do Norte a partir da década de 1990

Para melhor compreender a descentralização faz-se necessário, antes, considerar o fato de que se podem encontrar diferentes formas de conceber ou de interpretar esse conceito. Cada lógica apresenta aspectos positivos e negativos. Na década de 1990, as diretrizes governamentais privilegiavam a descentralização como um novo modelo de administração do sistema educacional com vistas a um melhor desempenho, eficiência, qualidade e à equidade nos sistemas educacionais. A realidade particular do Estado do Rio Grande do Norte está configurada identificando-se com a conjuntura nacional.

Uma das formas de interpretação freqüentemente aplicada é aquela em que se confunde descentralização com desconcentração, o que gera dificuldades nos modos de ação e, conseqüentemente, na efetivação do processo de gestão.

Ainda é preciso lembrar que a descentralização da educação tem sido proposta e implementada a partir de dois tipos – transferência para os níveis inferiores de governo e delegação para as próprias escolas – evidenciando que cada tipo tenha origens e objetivos marcadamente diversos. Neste estudo, acompanha-se o pensamento dos defensores da descentralização, os quais observam que seus fundamentos são tanto políticos quanto educacionais e esperam que suas conseqüências produzam melhorias na qualidade, bem como mudanças na eficiência e na equidade na educação.

Nesta análise sobre a descentralização do sistema de ensino do Rio Grande do Norte, confere-se um valor político ao programa de reforma, inserido na conjuntura de transição para a democracia, considerando as transformações políticas, institucionais e econômicas nacionais e a delegação de poderes às escolas.

Constatou-se, por exemplo, que o padrão de gestão escolar no Rio Grande do Norte é historicamente pautado pela forma de acesso ao cargo de diretor, quase sempre fundamentado no clientelismo. Por outro lado, registrou-se a ausência de instrumentos próprios da democracia e da participação que oportunizem o desenvolvimento de um modelo de gestão sustentado pela autonomia, concorrendo para perpetuar as práticas políticas condizentes com o ideário neoliberal e com o histórico clientelismo existente no sistema educativo.

Essa realidade foi verificada nas Escolas Estaduais da Zona Norte de Natal tomadas como campo empírico desse estudo.

As escolas pesquisadas nos apontam que as ações com vista a descentralização administrativa têm sido fomentadas no texto escolar em obediência a legislação recente [LDB, FUNDEF, FUNDEB, Diretrizes Curriculares e Portarias Ministeriais e Estaduais], porém, as ações operacionalizadas demonstram distância quanto aos preceitos da democracia, notadamente no que tange a participação e a autonomia, fatores que oportunizam verdadeiramente o desenvolvimento de um modelo de gestão sustentado pela qualidade do atendimento social.

CAPÍTULO 2

GESTÃO DEMOCRÁTICA: TEORIA E PRÁTICA

[...] a prática da democracia participativa fortalece a cidadania e tecnicamente qualifica o ensino. Numa gestão compartilhada as pessoas aprendem a exigir qualidade de conteúdos e aprendem a gerir o processo, sendo co-responsável das ações definidas pela escola, concepções de política e a avaliação dos resultados. Marques (2007, p. 161).

Na busca por uma educação que autorize ao sujeito a superar os desafios do autoritarismo instaurado pela classe social dominante premente nas políticas educacionais brasileiras até a década de 1980, emerge segundo Marques (2007), a filosofia da Gestão Democrática, possibilitando os saberes e a competência necessários para operar sobre o que é negado no chão da escola. Observamos que, a partir dos anos 1990, vários educadores procuraram respostas que levassem em consideração o problema de desenvolvimento econômico e a participação da comunidade, iniciando, assim, a busca da inserção crítica do cidadão brasileiro no processo de democratização da escola.

Passado um longo período, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação [LDB] de nº 9.394/96 que garante, entre outros, a gestão democrática na escola, a educação brasileira conquista o direito de, efetivamente, refletir a necessidade e a importância da participação política dos diretores, pais, alunos, professores e funcionários com relação às decisões a serem tomadas no cotidiano escolar, na busca de um compromisso coletivo com resultados educacionais mais significativos.

Esta educação, cuja meta é valorizar o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária, agregada ao fato de fortalecer cada vez mais a democracia no processo pedagógico, encontra no projeto de Gestão Democrática da Escola uma oportunidade real de transformar a escola em um espaço público onde diversas pessoas têm a possibilidade de articular suas idéias, estabelecer diálogo e considerar diferentes pontos de vista.

O Artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDBN] e o Artigo 22 do Plano Nacional de Educação [PNE] recomendam que os sistemas de ensino definam as normas da Gestão Democrática do ensino público na educação básica satisfazendo aos princípios da participação, da autonomia e da descentralização dos profissionais da educação, na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e do funcionamento dos conselhos escolares, elementos que caracterizaremos e conceituaremos nas linhas que seguem. Assim, devemos enfatizar que a democracia na escola só faz sentido se estiver vinculada a uma percepção de democratização da sociedade.

A Gestão Democrática da educação está vinculada aos mecanismos legais e institucionais e à coordenação de atitudes que propõem a participação social no planejamento

e na elaboração de políticas educacionais; na tomada de decisões; na escolha do uso de recursos e prioridades de aquisição; na execução das resoluções colegiadas; nos períodos de avaliação da escola e da política educacional. Entendemos que com a universalização do acesso às instituições de ensino deve-se estabelecer como prioridade educacional a democratização do ingresso e a permanência do aluno na escola, assim como a garantia da qualidade social da educação, inclusive na atual conjuntura em que o ensino fundamental se organiza em nove anos.

2.1 Gestão Democrática: concepções e reflexões

Cumpre entender que a gestão democrática é, entre as várias filosofias de gestão escolar, aquela que mais se aproxima da proposta de escola emancipadora que se postula nessa dissertação.

Uma apreciação sobre a gestão democrática da educação, coerente com uma visão dialética, deve considerar uma reflexão acerca da dinâmica e da estrutura do capitalismo, notadamente na composição neoliberal desse modo de produção. Neste item tentar-se-á verificar as mudanças no paradigma da gestão escolar, realçando o processo de reestruturação neoliberal e o conceito de democracia implementado pelo movimento do capital, realçando os impactos do conteúdo essencial da democracia e da prática das instituições de democracia representativa, em sintonia com os esforços intelectuais já esboçados por nós em capítulo anterior desta dissertação.

No contexto histórico-político são escassos os episódios em que as sociedades tenham vivido o ideal democrático que concede aos homens e aos povos a condição de assumir plenamente seu destino coletivo e sua responsabilidade política. Nas sociedades modernas, são mínimas as possibilidades de organização política que reconhece a cada cidadão o direito de participar da gestão de assuntos públicos.

No Brasil dos anos 1980, com o fim do governo militar, o ideário democrático toma maior fôlego, impulsionado por uma batalha no campo político em prol da (re) construção da democracia, tendo como expressão maior desse movimento a campanha das Diretas Já que mobilizou o país visando restabelecer as eleições diretas para a Presidência da República.

A Constituição Federal brasileira de 1988 expressa o princípio da democracia, aludindo à participação popular direta na administração pública. Nos artigos 14 e 17 da

Constituição fica expressa a soberania popular exercida pela adesão universal, resguardando o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A redemocratização, que ocorreu tardiamente com as eleições diretas para os governadores e prefeitos, devolveu ao brasileiro o direito de tomar parte nas discussões e nos rumos de interesses coletivos.

O conceito de democracia na sociedade contemporânea passa a ser entendido como instituição e prática de procedimentos que garantam a participação dos interessados nas deliberações do coletivo. A democracia passa a ser vista como a conquista de um espaço de decisão até então dominado por organizações burocráticas e autoritárias.

A atual fase do capitalismo, guiada pela ideologia neoliberal, implementa um processo de reestruturação que provoca efeitos de exclusão social em nível planetário, apresentando como traços mais evidentes a acumulação do capital e a desigualdade social. Diante deste cenário excludente torna-se um paradoxo falar de democracia plena. Para Bóron (1999), nesse contexto o termo apropriado não seria democracia, mas sim capitalismo democrático, pois, conforme seu raciocínio, o capitalismo selvagem assume uma posição central e transforma a democracia num simples adjetivo. Ou seja, nessa fase atual em que se encontra o modo de produção capitalista, torna-se incoerente consolidar uma democracia num cenário marcado por quadros de miséria e pobreza de grande parte da sociedade civil.

Paradoxalmente, ao passo que alguns ideólogos celebram o ‘triumfo final’ do capitalismo, ou garantem que chegamos ao ‘fim da história’ e está assegurada a vitória da democracia - o que com maior propriedade deveria denominado o laborioso advento dos ‘capitalismos democráticos’ -, as ameaças que pairam sobre esta forma estatal adquiriram uma gravidade sem precedentes em sua história (Bóron, 1999, p. 8).

O pensamento neoliberal tem provocado uma mercantilização dos direitos sociais como a educação, a saúde, a segurança social em bens ou serviços a serem adquiridos segundo as regras do mercado. O reflexo dessa lógica é a privatização, pela qual os cidadãos têm sido obrigados a aceitar, por meio da diminuição do espaço público em favor da ampliação da esfera do mercado.

A decorrência dessa mercantilização dos direitos sociais provocada pelo neoliberalismo que estabelece o auge dos mercados em detrimento do Estado e da sociedade, coloca em evidência uma questão paradoxal entre a reconciliação da lógica excludente do mercado e a preservação da democracia.

No entanto, Bóron (1999) explicita com rigor que o conceito de democracia sofreu um processo de resignificação que estabelece um diferente significado em sua versão na Grécia Antiga e em sua conjuntura atual prevalecente neste século XXI.

Para o teórico apontado, o conceito de democracia assume na sociedade capitalista contornos que esvaziam o conteúdo político de suas possíveis práticas democráticas, como por exemplo, as eleições, estratégia democrática premente em todo o mundo, que apesar de sua importância histórica, resultam em formas políticas que por si só não são suficientes para romper com a estrutura antidemocrática e excludente do capitalismo.

De acordo com Bóron (1999), existe um significativo antagonismo entre a lógica capitalista e a lógica que deve prevalecer numa igualdade social. Esse mesmo autor destaca essa incompatibilidade realçando o forte paradoxo que permeia a relação entre o capitalismo e a plena implantação da democracia. Sobre isso, merece lembrarmos o próprio modelo de organização do poder. Na lógica da democracia a autonomia dos sujeitos é plenamente reconhecida e o processo político tem sua origem na base, de forma ascendente. Partindo dessa idéia, “[...] nas democracias plenamente desenvolvidas, isto se traduz na total inclusividade do ‘demos’ no processo democrático, expressa no sufrágio universal e igual que acaba com as seculares exclusões de gênero, classe, educação e etnia” (Bóron, 1999, p. 22).

De acordo com a lógica da democracia, o princípio da igualdade dos cidadãos coloca-se como um postulado central. Em oposição à lógica democrática, a lógica que prevalece na premissa do mercado tem um caráter descendente, ou seja, as decisões são tomadas por grupos beneficiados por seu funcionamento, ou seja, as elites dirigentes.

Assim, os princípios de igualdade e inclusividade que devem prevalecer na democracia são desconsiderados na proposta capitalista uma vez que, para o mercado, a sociedade compõe-se de compradores e vendedores numa relação necessariamente desigual.

A democracia por possuir uma lógica ascendente e inclusiva, orienta-se necessariamente pela lógica da vontade coletiva. Dessa forma, um governo democrático compreende um governo do povo em que a categoria de participação adquire uma dimensão plena e irrestrita.

Contudo, a lógica que prevalece no mercado repudia toda e qualquer ação inclusiva. Bóron (1999) esclarece quais são as categorias que emergem no jogo do mercado, enfatizando a incompatibilidade com a plena democracia ao afirmar que

[...] não é este o caso do mercado, pois responde a uma lógica completamente distinta. Não existe nele uma dinâmica inclusionista, nem um afã de potenciar a

participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a seletividade são traços que o definem (p. 24).

No mercado, a lógica que prevalece são as categorias de competição e individualismo em contraposição a inclusão social e a coletividade. A participação na lógica do mercado adquire outra conotação, ou seja, para o mercado a participação deixa de ser um direito de todos os cidadãos e passa a ser um privilégio de alguns.

A participação no mercado se dá no contexto do consumo. A categoria participação tem sua substância vinculada à prerrogativa de consumir, ou seja, participa quem consome, e a participação [consumo] de um desvia a participação [consumo] do outro. Assim, a lógica do mercado assenta-se numa dimensão excludente, pois no mercado para que alguém tenha lucro alguém tem que perder.

O atual cenário mundial guiado pela ideologia neoliberal provoca a mercantilização dos direitos sociais. Nessa circunstância o Estado assume um perfil de ‘quase-mercado’, representando uma estratégia sutil do modelo neoliberal que supõe a aplicação de medidas para atenuar a fronteira público/privado, por meio de novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação dos direitos sociais.

O movimento de extensão do capital em todas as esferas sociais gera um cenário no qual o mercado dita as regras e decide sobre os rumos sociais. Diante dessas evidências, concordamos com Bóron (1999) quando questiona a validade e a dimensão da democracia exercida no contexto das sociedades capitalistas, nas quais o exercício da democracia limita-se a práticas formais de eleições periódicas e de caráter representativo, uma vez que o verdadeiro mecanismo decisório advém do voto da mão invisível do mercado postulado por Adam Smith.

Nesse sentido, os contextos capitalistas de exercício do voto como critério de eleições periódicas, inclusive no caso da gestão democrática da escola pública, tornam-se cenários de simulação democrática, que para Bóron (1999) carregam uma carga ideológica na qual

[...] o capitalismo democrático exhibe uma dualidade destinada a produzir consequências tão duradouras como deploráveis. Por um lado, o comício tradicional, no qual se exprime a vontade do ‘demos’. Nesse lugar é teatralizado o simulacro democrático ao permitir que todos votem. Está claro que, nas condições acima citadas, esta votação torna-se um gesto ritual, carregado de efeitos ideológicos reforçados da ilusão fetichista da igualdade de cidadania. No terreno do comício clássico... todos votam, mas sua participação raramente chega a ser decisiva e muito poucas vezes é decisória... Mas este ‘mandato’ do ‘demos’ pouco

tem a ver com o que os magistrados eleitos efetivamente farão. Disto se encarrega ‘outro poder’, o mercado, cujos poucos e seletos participantes fazem ouvir a sua voz todos os dias – na bolsa de valores, na cotação do dólar, nos corredores e ‘anéis burocráticos’ do poder – e cujas decisões e preferências são muito levadas em conta pelos governos porque estes sabem que dificilmente poderiam resistir mais do que uns poucos dias à chantagem ou ao suborno dos capitalistas (p. 36).

Embora a expressão Gestão Democrática Escolar venha suscitando discussões, debates e polêmicas nos meios educacionais, o balanço que fazemos sobre esse tema, a exemplo das linhas anteriores, resulta de construções e perspectivas elaboradas por autores conceituados da área (Cabral Neto & Almeida, 2000; Paro, 2001; Gentili, 1996; Libâneo, 2001).

Os estudiosos apontados mostram em suas análises conveniências e avanços, retrocessos e limitações em torno da viabilidade da Gestão Democrática para impulsionar a autonomia da escola, a renovação de procedimentos no que se referem a organização, funcionamento, coordenação, articulação e mobilização pedagógicas e administrativas, além de proposições de ações que fortaleçam a plena participação, a formação inicial e continuada, a gerência escolar e o trabalho coletivo compartilhado, por meio de pensamentos dialéticos que substanciam críticas a essa tentativa de se constituir em preceito da democracia capitalista.

A perspectiva de Gestão Democrática tem demonstrado principalmente no que se refere à participação e ao envolvimento dos atores da escola [professores, equipe técnico-administrativa-pedagógica, pessoal de secretaria e apoio operacional] na elaboração do Projeto Político Pedagógico, na elaboração de propostas de aplicação dos recursos financeiros [Caixa Escola] que são destinados à escola e os encaminhamentos coletivos de programações e atividades cívicas, educacionais e culturais [Conselhos Escolares].

Essa inferência, segundo Vieira (2003), se justifica quando se constata que

[...] na velocidade com que ocorrem as mudanças no mundo atual e as novas demandas delas decorrentes e, de outro, na ampliação do desejo de participação das pessoas nas decisões que afetam diretamente o seu trabalho e /ou a sua existência, fruto da expansão dos ideais de democratização (p. 24).

Apesar da influência da mão invisível, dialeticamente, temos evidenciado a realização de desafios no sentido de reinterpretar, reconstruir e redirecionar as práticas de trabalho e de gestão escolar.

Dialeticamente, a velocidade com que as mudanças vêm ocorrendo tem provocado na organização e funcionamento da escola abertura de canais de comunicação e de diálogo que naturalmente sensibilizam os alunos, os pais e /ou responsáveis, a sociedade civil, os professores e os funcionários. São marcantes o desejo e o impulso para participarem coletivamente das discussões, debates e tomada de decisões sobre a execução da prática de gestão escolar, em busca de novas maneiras de pensar, de encaminhar, de mobilizar, de planejar, de se relacionar, de promover a participação, a harmonia, a interação e outras atitudes típicas de envolvimento coletivo.

A partir desse ângulo, fica explícito que a Gestão Democrática escolar na atualidade constitui um princípio norteador do processo de democratização da escola, pressupondo a idéia de participação, descentralização e autonomia, ou seja, de trabalho naturalmente associado de pessoas que contribuem, refletem, socializam e decidem sobre seu encaminhamento e o modo de agir conjuntamente.

A prática de gestão escolar democrática já é nacionalmente, uma possibilidade, um conteúdo, um caminho em construção que se vem organizando, pensando, construindo, ampliando e inserindo ao alcance do espaço escolar. Esse processo organizativo tem contribuído ainda com a organização de um arcabouço de informações, de conhecimentos, de habilidades, de atitudes e significados, em torno de vantagens e desvantagens para atuação do (a) gestor (a) escolar, como preocupação reguladora dessa área de conhecimento.

Ressalta-se que essa perspectiva de gestão, ainda que esteja sinalizando para novas práticas de organização, de descentralização, de democratização e de desenvolvimento profissional, continua exigindo estudos, investigações, continuidade, processo freqüente de reflexão, compromisso e desafios para constituição de uma concepção que ultrapasse os defeitos, as carências e as indefinições que ainda figuram para o exercício dessa função.

Sobre essa possibilidade Libâneo (2003) afirma que, para fazer avançar a natureza da Gestão Democrática, faz-se necessário gestar e fazer nascer princípios, diretrizes, informações, competências e habilidades que identifiquem “a maneira de ver a organização escolar” (p. 322), bem como o processo de convivência entre alunos, professores, escola e comunidade.

Para esse autor, “[...] a gestão é, pois, a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente os aspectos gerenciais e técnico-administrativo” (p. 288). Ou seja, a gestão constitui uma área de atuação necessária ainda que essa necessidade exija tempo, estudos, investigações, mobilização,

interação, coordenação, acompanhamento e avaliação, articulação e um processo permanente de debates sobre formação profissional, condições dignas de salário e trabalho, valorização, planos de cargos e carreiras e reconhecimento político, social e profissional.

Acreditamos no alcance positivo do princípio da gestão escolar democrática, apesar do reconhecimento de que a democracia substancial em cenários capitalistas é impossível. Entendemos que como estratégia contra-hegemônica ela oportuniza assinalar, pensar, construir, implementar e encaminhar ações coletivas e participativas no espaço da escola, desafios esses resultantes dessa construção.

Em face desses significados, Ferreira (2004), quando analisa o significado da gestão democrática da educação, afirma que ele se afasta da concepção formulada por Taylor e Ford na administração clássica, pois ela concebe esse conceito como necessário para repensarmos a gestão da educação, a partir do compromisso com alguns princípios, quais sejam: fraternidade, solidariedade, justiça social e construção de um mundo mais humano.

Esta autora aponta a essencialidade de analisarmos essa atividade ressignificando-a na direção da humanização dos sujeitos.

Nesse sentido, percebemos que:

A gestão da escola cidadã requer a reconstrução do paradigma de gestão. Para além da cidadania positivista, radicado na especificidade do ato pedagógico, essencialmente dialético, dialógico, intersubjetivo, o que implica em agir na especificidade das organizações educacionais, colocando a construção da cidadania e a questão da autonomia, ambos como processos indissociáveis e pré-requisitos para o resgate da escola pública de qualidade (Bordignon & Gracindo, 2001, p. 163).

Na literatura, percebemos que há diversas concepções sobre o que significa *gestão*, todavia, assumimos no texto a compreensão formulada por Ferreira (2004) que define: “[...] gestão é administração, é tomada de decisões, é organização, é direção [...] este princípio, entretanto, não é intrínseco à gestão como concebida na administração clássica, mas são princípios sociais, visto que a gestão da educação se destina à promoção humana” (p. 306).

O princípio da gestão democrática da educação inaugura a ampliação dos canais de participação da sociedade na gestão da escola pública, o que se constitui como uma tentativa de quebrar os níveis hierárquicos de poder para dar lugar a estruturas horizontais nas quais a participação da comunidade se torna relevante nas decisões da política nacional em nível local.

2.2 Gestão Democrática e os princípios da descentralização, da autonomia e da participação na escola

A compreensão significativa do sentido da gestão democrática envolve o entendimento dos seus princípios norteadores. Os princípios que norteiam a Gestão Democrática são a descentralização, a autonomia e a participação.

O significado da descentralização

A descentralização consiste na forma de administrar as decisões e as ações do gestor, as quais devem ser elaboradas e executadas de forma não hierarquizada.

[...] a descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, onde os poderes centrais mantêm recursos financeiros e têm influência suficientemente forte para reconstruir a centralização em decisões importantes. A descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços público e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas (Motta, 1994, p. 190).

Na década de 1990, do século XX, a reforma do Estado brasileiro, que teve como princípio a descentralização dos serviços educacionais, trouxe para o setor da educação uma série de medidas com a intenção de paulatinamente atribuir responsabilidades, antes concentradas na esfera federal, para os estados e os municípios. Acompanhando esse processo, ganhou força a discussão da autonomia escolar e da democratização da gestão das escolas, com a presença, neste âmbito, dos Conselhos Escolares.

Todavia, a intenção de democratizar a escola pública brasileira é uma discussão anterior a esse período. Na verdade, ela faz parte das demandas das esquerdas brasileiras que nas instâncias municipais podem, ou não, tomar feições diferenciadas, e contribuir, ou não, para inovações na gestão das escolas públicas através dos canais de participação social.

Para Motta (1994), a descentralização implica a transferência de poder, de responsabilidades e de recursos, de modo que as decisões sejam tomadas em âmbito local, por instâncias supostamente autônomas. Para que isso seja possível, é necessário que as pessoas aprendam o sentido da participação e da descentralização, assegurando novas formas de gestão e que as decisões sejam atribuídas ao sistema local. Consideramos que essa aprendizagem pode acontecer em diferentes âmbitos da sociedade, sendo a escola um importante espaço dessa aprendizagem. Assim, é possível efetivar-se a participação como um

processo de descentralização de fato, em que as pessoas envolvidas, no processo educativo, têm o poder para, a partir da reflexão acerca da realidade local, buscar soluções para os seus problemas e decidir sobre as melhores formas de intervenção na realidade.

Esse embate sobre a descentralização tem como eixo central a divisão de competências e, conseqüentemente, de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Nessa direção, a Constituição de 1967 mantém a organização de sistemas de ensino como competência da União e das Unidades Federadas (Art. 117, *Caput*). Alguns elementos de descentralização são anunciados pela Lei n 5.692/71, sendo prevista a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau (Art. 58, parágrafo único) (Vieira, 2003).

Situando essa trajetória histórica do embate em torno de descentralização na vida política brasileira, percebe-se que tal processo foi marcado por avanços e recuos. Atualmente, uma outra reflexão mostra a incapacidade do Estado para responder às demandas mais prementes da maioria da população no que se refere ao atendimento de necessidades básicas, traduzindo-se, inclusive, no impasse político-institucional, para o qual a descentralização tem sido apresentada como estratégia de saída.

No entender de analistas como Barroso (1996), Vieira (1998), entre outros, a discussão dessa temática é sempre atual, independente das conjunturas e das formas de governo. O que se coloca como epicentro, tanto para os formuladores quanto para os estudiosos da política educacional, são as relações entre as diferentes instâncias do poder político, pois essa discussão vai além da conjuntura educacional, vinculando-se ao debate das relações entre Estado, Governo e Poder Público.

Acerca dessa temática, Stein (1997) considera que a descentralização modernizou-se, ganhando espaço no mundo político-administrativo, especialmente no Brasil, a partir do processo constituinte de 1987, uma vez que

Dentre os princípios enumerados pela nova Constituição de 1988, o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade (p. 75).

Referenciadas em uma abordagem dessa natureza – que propõe redirecionamento às relações entre o Estado e a sociedade – várias tendências associam a descentralização à

democracia, isto é, a descentralização apresenta-se como condição para a consolidação do processo democrático. Para os que estão de acordo com a concepção de

[...] radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Por outro lado, para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica - portanto, da sociedade civil -, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo (Arretche, 1996, pp. 46-47).

Em contraposição a esse enfoque, teríamos a descentralização como uma situação favorável à desvinculação com as estruturas políticas tradicionais, que, por seu caráter centralizador, tornariam impossível o desenvolvimento dos valores cívicos; nesse caso, põem-se em evidência as decisões em âmbito nacional.

Além dessas perspectivas apresentadas, encontram-se outras diferentes formas de conceber ou de interpretar o conceito de descentralização, sendo que uma forma freqüentemente mais aplicada é aquela em que se confunde a descentralização com desconcentração.

Na concepção de Costa (1997)

[...] como modelo político-administrativo, a descentralização é concebida como redistribuição - entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade - de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema (p. 21).

Com relação à centralização/descentralização, o que se pode observar é que esse tema, embora não esteja disposto como tal no texto constitucional, faz-se contemplar na discussão sobre a noção de responsabilidade compartilhada, que é tratada em dois artigos da Carta Magna, do Capítulo da Educação. No primeiro – Artº 211, em que se dispõe sobre a organização do ensino, o assunto é abordado nos seguintes termos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no pré-

escolar (Brasil, 1988, p. 18).

E Bobbio (2000) nos alerta para uma possível confusão:

[...] se hoje se pode falar em processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para democracia social, ou melhor, consiste na extensão de poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política, para o campo da sociedade civil para o campo das grandes articulações [...] (p. 67).

Para a concretização da democracia participativa era necessário, segundo Rousseau (1999):

[...] em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo, uma grande simplicidade de costumes que evite a cumulação de questões e as discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo [...] (p. 150).

Ou seja, o autor defendia um modelo de sociedade na qual houvesse igualdade e uma independência econômica. Sua teoria não exige igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política, onde nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender. Assim, a situação participativa consistia numa relação em que cada cidadão fosse impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, cada indivíduo se encontrasse em dependência igual em relação aos outros.

A sociedade moderna torna-se complexa e o próprio Rousseau vê nessa complexidade uma limitação para que sua proposta participativa se efetivasse, uma vez que a verdadeira democracia requeria muitas situações difíceis de serem reunidas. Nesse sentido ele expressa: "[...] quantas coisas, difíceis de reunir, supõe esse governo! [...] Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens" (Rousseau, 1999, p. 198).

Bobbio (2000) esclarece o ponto fundamental dessa questão quando diz:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata.

Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível (p. 54).

O autor afirma ainda, que o próprio Karl Marx não pensava numa democracia direta desse gênero. E assim esclarece que para existir uma democracia direta no sentido próprio da palavra, no sentido que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe diz respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e as deliberações que lhe diz respeito não exista nenhum intermediário.

Apesar de bem-vinda a apreciação de Bobbio (2000), não se pode negar que ao pensar em uma democracia do tipo não-liberal recorreremos quase que instantaneamente a Marx e a Rousseau. Não apenas devido as suas concepções de sociedade, mas devido aos princípios de liberdade e igualdade inerentes à existência dessa sociedade.

Assim, Stuart Mill (1937 *apud* Pateman, 1992), reforçando os argumentos de Rousseau quanto à participação, desenvolve uma teoria social e política que se distancia do contexto de uma cidade-Estado com proprietários camponeses descrita por Rousseau e a coloca em um sistema político moderno. Mill defende, ao contrário da participação direta dos cidadãos na formação das leis, uma democracia representativa, compatível com o Estado Liberal, na qual afirma que todos devem ter voz em uma proposição diferente.

Ao contrário de Rousseau, Mill diz não ser necessária uma igualdade política para que a participação se efetive, defendendo ainda, os regimes representativos em um sentido mais quantitativo, como o alargamento gradual do direito do voto e o aumento do número de órgãos representativos (Mill, 1937 *apud* Pateman, 1992).

Também com influência da participação descrita por Rousseau, Cole (1919 *apud* Pateman, 1992) tenta transpor as análises da teoria de Rousseau para um cenário moderno, afirmando que a vontade, e não a força é a base da organização social e política. A idéia de participação é central na sua teoria. Ele diz que todos os homens devem participar na organização e na regulação de suas associações, bem como convocar a total participação de toda a população para a direção dos assuntos da comunidade.

Já na atualidade, pode-se afirmar que não é fácil situar a participação porque o poder predominante em nível mundial é o poder econômico, o qual se sobressai quando relacionado a outras formas de poder, retomando ao liberalismo clássico, segundo o qual o mercado tudo resolve, e a existência de um processo de globalização da economia vem aprofundando a miséria e a exclusão, acentuando as desigualdades sociais, gerando uma aversão à política em decorrência de uma despolitização das massas.

O significado da Autonomia

Na discussão acerca da Gestão Democrática da escola, o conceito de autonomia é pensado por Bacelar (1997) que analisa criticamente esse princípio mediante o enfoque dos discursos oficiais. Para ele, a declarada autonomia administrativo-pedagógica e financeira da escola, na prática, tem se mostrado relativa, na medida em que a escola está atrelada a um projeto maior de definições relativas ao currículo e à avaliação que estão em consonância com as acepções mais amplas que conduzem os Sistemas de Educação do País.

Porém, também entendemos que a autonomia da escola não pode ser absoluta porque não são organismos isolados, elas fazem parte de um sistema e dependem das políticas públicas definidas para o setor. Sendo assim, “o controle local e comunitário não pode abstrair das responsabilidades e da atuação dos órgãos centrais e intermediários do sistema escolar”, conforme afirma Libâneo (2004, p. 67).

Dessa forma, a Gestão Democrática da escola consiste na articulação entre o planejamento de atividades de acordo com as características e realidades de cada escola, sem desconsiderar as diretrizes mais gerais que orientam as políticas educacionais no Brasil. No entanto, existe um consenso quanto à idéia de que a autonomia não implica à desvinculação do sistema e a desresponsabilização do Estado na manutenção da educação.

Cabe mencionarmos que, dentro do paradigma democrático-participativo, a liderança não é exercida apenas pela direção e coordenação, nem está ligada ao *status* de uma só pessoa, mas é uma qualidade desenvolvida por todos através de ações de desenvolvimento pessoal e profissional. Como afirma Libâneo (2004), este estilo de gestão não descarta a direção. A autonomia deve ser um princípio da Gestão Democrática que faz referência à construção histórica dos movimentos sociais e que se respalda na construção de uma escola que prioriza a construção humana fundamentada em princípios solidários.

É bom lembrar que o processo de construção da autonomia não deve estar estreitamente subordinado às determinações legais - de direitos e competências; isto é, a autonomia, ainda que seja fundamentalmente dependente destas, tem uma forte vinculação concreta com os processos sociais e dialógicos e requer a compreensão mútua no encaminhamento das convicções e das habilidades pessoais e coletivas.

Nesse sentido, conforme Contreras (2002), deve-se

Considerar que a autonomia não se opõe à comunidade, mas que deve, em qualquer caso, ser entendida e construída em interação com ela, supõe um indubitável

enriquecimento de seu conteúdo, uma vez que permite compreender a autonomia, por assim dizer nas palavras de Keller (1991, capo V), como não estática, não sendo um status de separação e sim uma dinâmica de relação, e são as qualidades dessa relação que permitem o próprio desenvolvimento da autonomia. Entre estas qualidades encontramos necessariamente o diálogo e a compreensão (Burbules e Rice, 1991) e, no contexto específico do exercício de ensino, a negociação e o equilíbrio de posições (p. 201).

No cenário educacional brasileiro dos anos de 1990, a construção da autonomia define-se na conexão das dimensões de articulação política, tais como a democratização e a participação. Por isso, no Brasil, a temática da democratização da escola pública percorre uma longa trajetória, entre avanços e recuos. É uma discussão histórica que transcorre, segundo Rodrigues (2004),

[...] em determinados momentos históricos, como no início do período republicano, nas décadas de 1920-1930 e na segunda metade dos anos de 1950. Nesses momentos, sob a orientação dos positivistas e, posteriormente, dos liberais, destacando-se os chamados Pioneiros da Escola Nova, democratizar a educação significava, fundamentalmente, garantir, à maioria da população, o acesso à escola, razão por que a expansão da rede pública constituía o foco central das propostas e das discussões (p. 126).

Como se vê, os avanços sociais requerem uma nova concepção sobre a democratização da educação, que deve ser vista, além do acesso à escola, a partir da gestão, da participação e da autonomia.

O significado da participação

Analisando o papel da participação no sistema social, Pateman (1992) considera que, quando as leis são elaboradas conjuntamente, todos são iguais politicamente e as decisões tomadas devem considerar o bem da coletividade. A responsabilidade pela elaboração e pelo cumprimento das leis permite que o controle das decisões esteja nas mãos de um grande número de pessoas; e, por isso, torna-se difícil que uma minoria se beneficie em detrimento da maioria. Esse processo estabelece um sentimento de interdependência entre as pessoas, pois essas deixam de considerar, apenas, os seus próprios interesses, levando em conta o coletivo.

Sobre o conceito de participação é importante sabermos que diante de todo um quadro histórico de condicionamento e de práticas clientelistas engendradas na sociedade brasileira, a discussão da participação se apresenta como um mecanismo que poderá trazer inovações nas principais atividades da área social. Segundo Dowbor (1999), o instrumento-chave da

participação é o planejamento, ou seja, ações coordenadas e submetidas previamente à sociedade.

No entanto, a participação nas políticas públicas não é entendida, pelo autor, como uma panacéia capaz de resolver o caos que progressivamente se instala, mas é compreendida como uma estratégia complementar capaz de fomentar outras transformações que possibilitarão ações voltadas para o interesse da população que, no campo da educação, pode se traduzir pela qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Nesse sentido, Libâneo (2004) apresenta consonância com as idéias de Dowbor (1999) quando faz a seguinte reflexão:

A prática da participação nos processos de gestão, por si só, não esgota as ações necessárias para que seja assegurada a qualidade do ensino. Tanto quanto os vários elementos do processo organizacional, e como um dos elementos deste, a participação é um meio de alcançar melhor e mais democraticamente os objetivos da escola, que se centram na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem (p. 89).

A democraticidade significa a superação de certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses, destacando-se neste critério a forma de intervenção direta e indireta. A participação direta seria o processo de decisão realizado através do voto direto para escolha de representantes. A participação indireta seria uma forma de participação mediada, isto é, exercida por intermédio de representantes designados por diferentes formatos e com base em diferentes critérios.

A regulamentação, um dos critérios da participação praticada, refere-se à existência de normas de participação. Ela é considerada uma base de legitimação importante para que os atores na escola possam reivindicar ou assumir determinadas formas de intervenção respaldadas em regras formais – legais.

No critério do envolvimento, encontramos o que o autor classifica como participação ativa, que é caracterizada por atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização de forma individual ou coletiva. Quanto à participação reservada, ela se situa entre a participação ativa e a participação passiva.

Essa forma de participação não rejeita a possibilidade de intervir e o recurso a uma ação mais ativa, entretanto pode evoluir para formas de participação ativa ou passiva. Constitui-se como uma forma de intervenção mais calculada, pois se caracteriza como uma participação que não se arrisca em comprometer o futuro. Quanto ao critério da orientação, Lima (2001)

ressalta que os atores no interior das organizações tomam atitudes pautadas em determinados objetivos que se expressam no seu interior.

Continuando a discussão sobre a participação, uma das condições *sine qua non* para a existência de uma gestão democrática, Demo (1993) afirma que não há participação suficiente e acabada, porque a participação que não se imagina como um processo de busca, num constante vir-a-ser, já se mostra incompleta e insuficiente.

Considerando essa questão, Cury (2001) esclarece que a participação nos órgãos colegiados visa, dentro da relação Estado e da sociedade, contribuir para a inclusão das crianças, jovens e adultos em escolas que se caracterizam pela qualidade do ensino.

Para uma aproximação do conceito de participação, observou-se, ao longo dessa discussão, que ela apresenta basicamente duas potencialidades: uma que pode ser implantada com objetivos de deliberação e igualdade; e outra que é voltada para manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Longe do dogmatismo e da pretensão de remeter a participação a uma simplificação, é preferível - por acreditar no potencial da palavra num sentido otimista para se alcançar a democratização social - pensá-la como a igualdade no processo de tomada de decisões, ao mesmo tempo em que remete a uma igualdade política, que por sua vez se refere à igualdade de poder na determinação das decisões e na responsabilidade de suas conseqüências. É devido a essas atribuições conceituais que Bordenave (1983) vê a democracia como um estado da participação.

Particularmente, no que tange à primeira potencialidade citada, para o cidadão chegar à prática participativa supõe-se a superação de uma estrutura centralizadora, pois é mais fácil pregar aos outros, do que concretizá-las em si próprio.

O processo de aquisição de poder e o desenvolvimento da consciência crítica, então contidos na participação, constituem-se numa luta e numa monumental conquista nunca acabada, em um constante desafio que, na verdade, consiste num conjunto de satisfação natural e social do ser humano.

A função educativa da participação

As discussões anteriores demonstraram que a participação apresenta-se como um aspecto importante no processo de ampliação das relações numa sociedade em democratização. Todavia, ao se aproximar do conceito, é fácil questionar como as pessoas

comuns irão adquirir e desenvolver habilidades participativas, pois ninguém nasce sabendo participar.

A resposta encontra-se no próprio ato participativo. Ora, é desde Rousseau que a participação desenvolve por si mesma uma importante função: *a educativa*. Na sua teoria a função educativa é central na participação, quando o termo educação é considerado em seu sentido mais amplo (Pateman, 1992).

Dessa forma, o indivíduo teria que levar em consideração assuntos mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso quisesse a cooperação dos outros, e ele aprenderia que o interesse público e o privado encontram-se ligados.

Segundo Pateman (1992), a função educativa da participação é fundamental na construção da democracia participativa. Ou seja, "[...] educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos" (p. 61).

Os processos educativos vão além desse caráter de integração social passando a um caráter conscientizador. Segundo Bordenave (1983):

A construção de uma sociedade participativa converte-se na utopia-força que dá sentido a todas as micro participações. Nesse sentido a participação na família, na escola, no trabalho, no esporte, na comunidade, constituiria a aprendizagem e o caminho para a participação em nível macro numa sociedade onde não existam mais setores ou pessoas marginalizadas. Aos sistemas educativos, formais e não-formais, caberia desenvolver *mentalidades participativas* pela prática constante e refletida da participação (p. 25).

Logo, não resta dúvida que a participação transforma as pessoas antes passivas e conformistas em ativas e críticas. O ser humano não nasce sabendo participar, a participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Por isso é fundamental que a dinâmica participativa seja compreendida pelas pessoas e assim desenvolva nelas um interesse crescente em participar. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias, ou seja, quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados eles se tomam para o ato de participar.

2.3 Caracterizando os diferentes modelos de liderança escolar

O estudo sobre os diferentes modelos de liderança tem adquirido grande relevância particularmente ao longo de todo o século XX com o advento dos estudos organizacionais.

Deste modo, o conceito de liderança tem sido alvo de grande debate e de diversas interpretações teóricas de acordo com as diferentes perspectivas ao longo do século XX. A larga maioria das definições de liderança apresenta-a como sendo um processo de influência exercido no âmbito de um grupo de forma a atingir determinados objetivos (Bryman, 1996).

No início do século XX predominavam as concepções mecanicistas de liderança, nas quais o líder era visto como alguém que possuía características inatas ou adquiridas através de um rigoroso treinamento. Mais tarde, surgem as perspectivas que defendem que um líder eficaz é o que se adapta às circunstâncias e ao contexto em que a organização se insere a fim de enfrentar os desafios que lhe são impostos pela realidade e pelos contextos organizacionais.

Perto do final do século XX começam a tomar forma as teorias que defendem que o líder é, acima de tudo, um gestor de sentido, alguém que utiliza os valores e a missão da organização para nela criar um sentido comum de identidade e de mobilização dos interventores na organização de modo a se atingirem os objetivos organizacionais.

A liderança tradicional tem o seu foco ligado à existência de um sistema de recompensas e sanções aplicadas pelo líder em resultado do cumprimento, ou da falha em cumprir objetivos contratuais. Desta forma, a liderança tradicional difere da liderança democrática, uma vez que a primeira supõe uma clara perspectiva de condicionamento em lugar da criatividade face aos desafios e às metas impostas pela realidade organizacional.

Das teorias sobre liderança que foram surgindo ao longo do século XX, a lógica da liderança democrática tem adquirido bastante adesão. Este tipo de liderança abarca quatro componentes essenciais: o componente carisma, desenvolvimento de uma visão e de indução do orgulho, do respeito e da confiança; componente inspiracional, de motivação, de estabelecimento de objetivos e de metas elevadas, de modelagem de comportamentos a fim de atingir as metas estabelecidas; a componente de respeito pelos subordinados no sentido de lhes prestar toda a atenção; e a componente de estimulação intelectual, de desafio, de espicaçar os subordinados com novas metas e com novos métodos para as atingir.

O líder democrático tem o respeito dos seguidores e inspira confiança. É proativo, comporta-se de forma a motivar os seus seguidores e é visto como um exemplo a seguir, desafia os seguidores a superar os seus limites e a procurar soluções criativas e estimulantes para a resolução de problemas. Esse líder presta atenção às necessidades de desenvolvimento profissional, impulsiona o grau de compromisso dos seguidores para com a visão, a missão e

os valores organizacionais comuns ao enfatizar a relação entre os esforços dos seguidores e o alcançar das metas organizacionais.

2.4 Compreendendo o PPP, o caixa escolar e o conselho escolar como mecanismos de gestão democrática

A defesa da Gestão Democrática da educação nesse contexto situa-se em uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que reconfiguram o reordenamento das relações entre o Estado e a sociedade. De acordo com Cabral Neto e Almeida (2000), “nesse cenário, ganham destaque as propostas de descentralização das responsabilidades materiais, incentivando as chamadas parcerias com empresas, organizações não-governamentais e comunidades”. (p. 71)

A gestão democrática, entendida como participação, envolvimento, responsabilidade, compromisso, respeito à diversidade e busca de conselho é condição necessária para um ensino-aprendizagem eficiente e de qualidade. As referências alusivas à gestão democrática apresentam-se numa diversidade de situações e contextos, colocando-o em contato com vários outros que abrangem desde a democracia, a autonomia, a participação no plano político, até a descentralização.

Reconhecendo a relevância das reflexões, o primeiro momento de estudo volta-se para o alcance do Projeto Político Pedagógico em relação à prática da Gestão Democrática considerando a necessidade de sua articulação com as estratégias de políticas e programas de descentralização da escola. Muitos são os elementos que, interdependentes entre si, configuram no PPP da escola. Para Vasconcelos (1995) o projeto pedagógico pode ser entendido: “[...] como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de planejamento participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa, que se quer realizar. É um teórico-metodológico para a transformação da realidade”. (p. 145).

Esse projeto constitui-se, então, em ferramenta de organização e integração da prática escolar, à medida que assume um caráter de articulador dessa mesma prática e elemento referencial da caminhada que a escola precisa compreender na perspectiva de transformação do dizer dos seus atores.

A escola precisa levar em conta as múltiplas conexões que seu Projeto Político Pedagógico mantém com as demandas sociais apresentadas a uma instituição democrática e

de qualidade social. Ao fazer essa articulação com o PPP, deve-se estar atento à prática dos atores que o constróem, observando-se o que têm a dizer, ao mesmo tempo em que se estimulam à reflexão sobre a idéia de que o princípio da autonomia implica o compromisso de decidir e assumir ações coletivas no trabalho da escola.

A primeira condição para que o Projeto Político Pedagógico seja reconhecido é que a sua elaboração e produto sejam resultado de um processo amplo de participação de todos os segmentos da comunidade escolar, assegurando-se que antecipadamente seja assumido por todos. Nesse sentido, Vasconcelos (1995) enfatiza a relevância da participação coletiva, afirmando que:

[...] mais importante do que ter um texto bem elaborado, é construirmos o envolvimento das pessoas, principalmente dos educadores, no processo de construção do projeto, através de uma participação efetiva naquilo que é essencial na instituição. Que o planejamento seja do grupo e não para o grupo. Como sabemos o problema maior não está tanto em se fazer uma mudança, mas em sustentá-la. Daí a necessidade da participação (p. 52).

Essa concepção conduz ao entendimento de que, dentre os vários desafios atualmente enfrentados pela escola para construir o Projeto Político Pedagógico está aquele que chama nossa atenção para não reduzi-lo à perspectiva da mera elaboração de documentos. Este não pode ser concebido como um simples documento, uma vez que necessita de constantes revisões e avaliações pelos vários segmentos da escola, a fim de assegurar sua dinamicidade em relação aos desafios permanentemente apresentados no trabalho pedagógico.

Em sua concepção e ao longo de seu processo de construção e avaliações permanentes, o PPP possui uma intencionalidade explícita, visto que ele deve partir da discussão coletiva dos problemas da escola e da busca do compartilhamento de ações pelos vários segmentos escolares.

O PPP é normatizado pela Lei de Diretrizes e Bases, no Artigo 12, que dispõe: “Os estabelecimentos de ensino [...] terão incumbência de: (Inciso I:) elaborar e executar sua proposta pedagógica”. Também no Artigo 13 das incumbências dos docentes, no início do Inciso I lê-se: “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino”; e no inciso II lê-se: “elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino”.

A lei assegura que se faça um PPP da escola, mas deixa aberto para que se faça um documento somente técnico, sem a devida discussão, que muitas vezes é feita só para cumprir

a lei, tornando-se assim um instrumento meramente burocrático e bem longe da realidade esperada.

Para que se tenha êxito em fazer um Projeto Político Pedagógico, com a participação da comunidade, e para que sua implementação esteja presente na realidade escolar, algumas características são fundamentais, a saber: a) Comunicação eficiente, pois um projeto deve ser factível e seu enunciado facilmente compreendido; b) adesão voluntária e consciente ao projeto, pois todos precisam estar envolvidos; c) co-responsabilidade; d) suporte institucional e financeiro, pois tem que ter vontade política, pleno conhecimento de todos e recursos financeiros claramente definidos; e) controle, acompanhamento e avaliação do projeto, pois a constante avaliação faz saber se seus objetivos estão sendo atingidos; f) credibilidade, pois se as idéias forem boas, comprova-se a competência e possuem legitimidade.

O Caixa Escolar, segundo objeto de estudo desse tópico, é uma instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros das escolas públicas, oriundos da união, Estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares. Ou seja, são unidades financeiras executoras, na expressão genérica definida pelo Ministério da Educação [MEC]. Os recursos recolhidos por ela destinam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento da escola, incluídos no seu plano de desenvolvimento.

A estrutura do Caixa Escolar é geralmente constituída de um presidente, que é o diretor ou o coordenador da escola, de um tesoureiro e do conselho fiscal. Recomenda-se que o conselho fiscal seja integrado por membros do colegiado. Ele é composto de três órgãos: assembléia geral, diretoria e conselho fiscal. Este último compõe-se de representantes de pais de alunos e de outras pessoas da comunidade.

O Caixa Escolar e o Colegiado Escolar, juntos, se complementam, cabendo ao colegiado aprovar as prioridades propostas pela escola para a alocação de recursos e a prestação de contas de sua aplicação. O caixa viabiliza a aplicação dos recursos, observando os instrumentos legais em vigor e de acordo com as prioridades aprovadas pelo colegiado.

Embora já venha se instituindo historicamente, ancorado nos movimentos sociais desde a década de 1970, o Caixa Escolar passou a ter maior importância a partir de meados da década de 1990, quando o MEC passou a transferir recursos financeiros diretamente para as unidades escolares, de acordo com o princípio da escola autônoma, estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Outras estruturas de gestão colegiada que podem atuar no lugar ou em conjunto com o Caixa Escolar são a Associação de Pais e Mestres

[APM], o Colegiado Escolar e o Conselho de Escola. Na perspectiva de Estela (2004), “É importante pensarmos que os conselhos são estruturas colegiadas, de partilha de poder, podem ser deliberativos ou consultivos, mas ter o papel fundamental de controle social e, na medida do possível, são paritários” (p. 22).

Para que se garanta a constituição de um Conselho Escolar com essas características, apontamos alguns parâmetros importantes a serem considerados: a) a natureza do Conselho Escolar deve ser deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora; as atribuições fundamentais devem ser elaborar ou atualizar o regimento interno; elaborar, aprovar, acompanhar e avaliar o Projeto Político Pedagógico; criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar; definir e aprovar o plano de aplicação financeira da escola; participar de outras instâncias democráticas, como conselhos regionais, municipal, e estadual da estrutura educacional, para definir, acompanhar e fiscalizar políticas educacionais; para o funcionamento deverá se reunir periodicamente.

Conforme a necessidade da escola, para encaminhar e dar continuidade aos trabalhos aos quais se propôs; a função do membro do Conselho Escolar não será remunerada; serão válidas as deliberações tomadas por metade mais um dos votos dos presentes na reunião; deve assegurar uma composição em que todos os segmentos existentes na comunidade escolar devem estar representados, assegurada a paridade (número igual de representantes por segmento); o diretor é membro nato do conselho; a composição deve ocorrer por meio de eleição dos membros e suplentes e deverá ser feita na unidade escolar, por votação direta, secreta e facultativa; a presidência pode ser ocupada por qualquer membro, eleito, que seja efetivo do conselho, desde que esteja em pleno gozo de sua capacidade civil.

Os critérios de participação devem ser assegurados com direito a voz e voto de todos os membros eleitos por seus pares; os representantes dos estudantes devem cursar a partir do 5º ano ou com mais de 12 anos, tendo sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que, por força legal, sejam restritos aos que estiverem no gozo de sua capacidade civil; poderão participar das reuniões do Conselho, com direito a voz e não voto, os profissionais de outras secretarias que atendam às escolas, representantes de entidades conveniadas, Grêmio Estudantil, membros da comunidade, movimentos populares organizados e entidades sindicais. Todos os membros têm direito a dois anos, podendo contemplar a recondução ao cargo.

Além do papel deliberativo, aos Conselhos Escolares são atribuídas as funções: consultivas, normativas, fiscalizadoras e mobilizadoras. A função consultiva, como o próprio

nome sugere, tem um caráter de assessoramento e análise das questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentação de sugestões para a sua melhoria. A função normativa é atribuída aos Conselhos quando são elaboradas as normas internas da escola sobre questões de sua competência. A função fiscalizadora é atribuída aos Conselhos quando eles acompanham a execução das ações tomadas pelos gestores escolares, bem como as ações políticas municipais.

Quanto à função mobilizadora, os Conselhos a exercem quando promovem a participação dos sujeitos em diversas atividades, de tal forma que este órgão contribua para a efetivação da democracia participativa e para a qualidade social.

Podemos verificar que a participação de forma direta está posta como um princípio no Art. I parágrafo único da Constituição de 1988 que descreve “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O princípio democrático é ratificado pela LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 no artigo 14, conforme já pontuamos, quando estabelece a participação da comunidade escolar e extra-escolar em Conselhos Escolares ou equivalentes. Além de estar respaldada na Constituição e na LDBN, cabe lembrar ainda que este princípio se encontra presente no Plano Nacional de Educação [PNE], aprovado pela Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, regulando o objetivo de democratizar a gestão do ensino público, evidenciando novamente a participação no Projeto Político Pedagógico e a participação nos Conselhos ou equivalentes e, ainda, a descentralização da gestão educacional, com o fortalecimento da autonomia da escola e a garantia de participação da sociedade nas políticas públicas.

Werle (2003), analisando as implicações dos Conselhos Escolares para a gestão da escola básica, afirma que a sua composição é desafiadora, uma vez que se reúnem diversas pessoas para discutirem os problemas das escolas e buscarem alternativas satisfatórias para todos que dela fazem parte.

O Conselho Escolar é um grupo diferenciado em gênero, idade, saberes e possibilidades de contribuição [...] É um espaço aberto, mas não uma área destinada à exposição unilateral de pontos de vista [...] Configura-se como grupo que aprende, pois questiona, ouve, reflete, discute, é ouvido pela comunidade escolar e, nesta medida, cada Conselho é único. O Conselho Escolar é um campo de construção comunitária, porque nele é construído o nosso. Ele é um espaço de todos e, ao mesmo tempo, para todos, por constituir-se pelo voto e depois pela voz de representantes da comunidade escolar (Werle, 2003, pp. 57-59).

Essa definição da autora evidencia que os colegiados possuem sentidos muito característicos, próprios das pessoas que o compõem. Isto significa dizer que não há um formato único e nem uma receita de como devem ser as ações dos Conselhos nas unidades educacionais. Podem, diante da necessidade organizacional, ser indicadas formas de organização e atuação, para se alcançar os resultados esperados, visto que não se constitui um Conselho Escolar exclusivamente por exigência da Lei.

Dessa forma, os colegiados se inserem, no contexto educacional, dentro da necessidade de fortalecimento de duas formas de democracia (representativa e participativa), que é completamente saudável para a vida democrática (Santos, 2002).

À medida que são delegadas responsabilidades aos Conselhos Escolares e é atribuída aos seus membros a função de pensar a educação de forma compartilhada com a escola e a comunidade, torna-se possível garantir aos estudantes a igualdade de acesso e permanência nas escolas, uma das chaves para capacitar os sujeitos para viverem a democracia.

Assim, aos Conselhos Escolares atribui-se a função de trilhar o caminho que vai da escola à comunidade e da comunidade à escola, num constante movimento que vise a qualidade do ensino. Porém, este movimento implica numa mudança de postura dos gestores e da própria escola, já que pressupomos, para isto, a exigência de uma nova atitude com relação à pluralidade de concepções. Uma exigência posta aos conselheiros refere-se à presença ética no exercício público. A este respeito, o artigo 37 da Constituição de 1988 apresenta cinco princípios que devem ser norteadores: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Werle, 2003; Cury, 2001).

Neste sentido, os Conselhos Escolares têm se definido como órgãos colegiados desburocratizados, ou seja, existe uma clara intenção de que esse órgão seja canal de viabilização da democratização das relações da escola. Contudo, alerta Cury (2001) que se os mesmos forem implantados descompassados do princípio democrático, eles se perderão na tecnocracia e se desviarão do sentido primordial para o qual foram definidos: “Estar ao serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras” (p. 45).

A operacionalização da Gestão Escolar envolve ainda a eleição dos gestores escolares. A história do processo de escolha democrática de dirigentes escolares começa no Brasil na década de 1960, quando, nos colégios estaduais do Rio Grande do Sul, foram realizadas votações para diretor a partir das listas tríplexes. Foi então que, no movimento da democratização, a eleição direta tornou-se uma das importantes bandeiras da educação, e pela

qual não foi incorporada, como outras [pelo menos em parte], nas legislações principais [Constituição e LDB]. É por essa razão também que a história da eleição direta para diretores é marcada por constantes avanços e retrocessos, dependendo da vontade política de dirigentes, para se amparar em leis estaduais e municipais.

Na Gestão Democrática o dirigente da escola só pode ser escolhido depois da elaboração de seu Projeto Político Pedagógico. A comunidade que o eleger votará naquele que, na sua avaliação, melhor pode contribuir para implementação do PPP. Porém, existem outras formas de escolha de diretor, que são a realidade da maioria das escolas públicas do Brasil. Para entender melhor o que significa eleições diretas para a direção da escola, é importante conhecer essas outras formas de escolhas, que são: nomeação, concurso, carreira, eleição e esquema misto. (SEED, 1998)

A nomeação ocorre quando o diretor é escolhido pelo chefe do Poder Executivo, estando a direção no mesmo esquema dos denominados cargos de confiança. Nessa condição, o diretor pode ser substituído a qualquer momento, de acordo com o momento político e as conveniências, por isso é comum a prática clientelista.

Por meio de concurso, o diretor é escolhido por meio de uma prova, geralmente escrita e de caráter conteudista, e também prova de títulos. Dessa forma se impede o apadrinhamento/clientelismo, mas isso não confere a liderança do diretor diante da comunidade que ele integra. Assim, o diretor pode não corresponder aos objetivos educacionais e políticos da escola, não tendo grande compromisso com as formas da gestão democrática, mesmo que isso não seja regra.

A carreira é o critério de escolha que surge da própria instituição que o integra, por meio de seu plano de carreira, fazendo especializações na área de administração e gestão, entrando naturalmente no cargo. Essa forma caracteriza o diretor apenas por suas habilidades técnicas, esquecendo-se a parte política fundamental para um dirigente-educador.

A eleição que ocorre quando o diretor é escolhido pela eleição, que se baseia na vontade da comunidade escolar, por voto direto, representativo, por escolha uninominal ou, ainda, por listas tríplices ou plurinominais. Entendemos ser a maneira que mais favorece o debate democrático na escola, o compromisso e a sensibilidade política por parte do diretor, além de permitir a cobrança e a co-responsabilidade de toda a comunidade escolar que participou do processo de escolha.

O Esquema misto é outra forma de escolha do dirigente escolar. Esta alternativa se dá por meio de diferentes combinações. Por exemplo, mesclando provas de conhecimento

com a capacidade de liderança e administração, ou então decidindo em conselhos menores da escola. Nesses esquemas mistos é comum a comunidade participar em alguma parte do processo, o que possibilita um maior vínculo do diretor com a escola.

A escolha para diretor nas escolas sempre foi um assunto muito polêmico e discutido tanto nas escolas quanto entre especialistas da educação. O assunto encontra-se em grande evidência também devido ao fato de ser, entre as outras práticas de administração da escola, aquela que envolve um maior interesse dos governantes, pois é uma importante ferramenta de cooptação.

2.5 Gestão Democrática: teoria e prática no Estado do Rio Grande do Norte

De acordo com as informações já realçadas nesse estudo, ficam evidentes que as ações de descentralização em contextos neoliberais ficam tão-somente em nível do discurso, do planejamento. No caso específico do Estado do Rio Grande do Norte, a tentativa de descentralização denota historicamente características acentuadamente burocráticas: as ações são centralizadoras e hierarquizadas e incoerentes. Dessa forma, depreendemos que a tendência de redemocratização fundada nos princípios da descentralização, a autonomia da instituição e dos indivíduos em função do distanciamento que se observa quanto a participação e a gestão democrática nas Escolas observadas e avaliadas nessa pesquisa, ainda é uma utopia.

Historicamente, buscando atender às mudanças solicitadas pela sociedade e, conseqüentemente, pela instituição escolar, com vistas a uma educação de qualidade referenciada, a reforma da educação no Rio Grande do Norte propôs-se passar da estrutura de núcleos para a de Centros Escolares, mudando, assim, a feição da administração do sistema de educação estadual.

Entende-se, pois, que a reforma do sistema de ensino nesse Estado pretendeu atender à descentralização na organização de instrução, no planejamento, nas estruturas e recursos, considerando a categorização adotada por Winkler e Gershberg (2000).

Nessa perspectiva, a reforma da educação punha em prática as determinações do Plano Decenal de Educação Para Todos [1993-2003], no qual a escola é colocada em evidência, levando em conta a necessidade de reordenamento da gestão educacional [pelo seu fortalecimento] e, em decorrência, ampliando-se sua autonomia, pela redefinição de suas

funções, de suas competências e de sua responsabilidade. Esse Plano decenal ainda é a referencia principal que norteia a filosofia de gestão escolar na conjuntura brasileira.

Em um inicial sobre gestão escolar realizado pela SEC/RN, em 1995, sobre a situação da rede estadual do ensino foi possível reconhecer a diversidade de formas de organização da educação. Esse estudo possibilitou à SEC/RN as condições para projetar a reestruturação do funcionamento das unidades escolares da rede estadual de ensino. Foi considerado, ainda, nessa reestruturação do sistema, a normalização por meio da qual deveriam orientar-se os Centros e as unidades escolares sob sua jurisdição.

A implementação da reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte fez-se em um processo que deixou evidente o caráter centralizador já consagrado na administração governamental ao longo da história do País, uma vez que este foi desencadeado e sustentado, predominantemente, pelas diretrizes legais, haja vista que a criação dos Centros Escolares seria determinada por um Decreto.

É possível perceber, portanto, que esse processo de implementação da reforma do sistema de ensino seguiu uma lógica historicamente construída, em que a conjuntura própria à consolidação do processo de mudanças não é levada em consideração, desse modo, o contexto sóciopolítico e estrutural não oferecia as condições necessárias à implementação de uma reforma dessa natureza visto que se apresentava em um momento de transição política e, no que se referem às condições estruturais, as unidades escolares não dispunham de recursos materiais e não-materiais adequados e suficientes à efetivação de um projeto dessa envergadura.

A proposta de ação dos Censos Escolares deveria compreender os setores administrativos, pedagógicos e financeiros, auxiliando a burocracia da Secretaria da Educação, Cultura e Desporto do Estado. Requeria que as pessoas participassem do Planejamento Institucional, fornecendo as informações e apresentando os indicadores sobre a realidade educacional de cada jurisdição, tendo em vista a elaboração de novas políticas, planos, programas, propostas orçamentárias, dentre outras.

A estrutura orgânica da escola nessa proposta de gestão educacional tinha como eixo central o Projeto Político Pedagógico, entendido como um instrumento de ação construído pelos membros da unidade escolar e aprovado pelo Conselho Diretor, tornando claramente reconhecida a realidade da escola. O Caixa Escolar, outro instrumento de ação coletiva, tinha por finalidade gerenciar os recursos financeiros.

Percebe-se, nessa direção, que a participação é colocada como componente central no processo de gestão democrática, pressupondo-se, entretanto, mudança de valores. A participação envolve, além da decisão, a mobilização e a discussão evidenciando-se o caráter de igualdade entre os indivíduos; necessita, por outro lado da articulação de valores, de interesses e de identidades determinados pelo potencial de ação dos sujeitos envolvidos e pelas condições objetivas que os cercam.

Tomando-se como parâmetro essa perspectiva de participação, isto é, considerando-a como mediação entre o indivíduo e a sociedade, no processo de reforma da educação no Rio Grande do Norte [o qual culminou com a criação dos Centros escolares], esta ocorreu apenas no âmbito do discurso. Pode-se constatar, portanto, que o exercício da participação, entendido nessa perspectiva, não ocorreu na dinâmica de estruturação dos Centros Escolares, como parte da reforma desse sistema de ensino.

A reforma da educação no Rio Grande do Norte foi posta em prática em conjuntura de significativas mudanças, em uma década que desafiava todos os segmentos da sociedade ante as inovações tecnológicas e a abertura da economia nacional a um mercado mundializado. Naquele momento, década de 1990, o governo do Rio Grande do Norte acompanhava as políticas públicas em âmbito nacional, em particular aquelas que contemplavam a educação.

A pressuposição de que um modelo de gestão designado por lei estabeleceria processos participativos, em um período de tempo mínimo, infligia processos centralizadores de decisões, os quais se contrapunham às ações democráticas.

A intenção deste estudo consubstancializa-se na busca das evidências teóricas e empíricas que sustentaram a implementação da reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte, no período compreendido entre 1995 e 2009. As idéias aqui defendidas fortaleceram-se nas leituras e discussões sobre a temática, como também na contribuição de inúmeras pessoas. Algumas lacunas, obviamente, encontram-se neste processo de construção e análise. Apesar disso, espera-se que o esforço despendido na organização das informações aqui dispostas possibilite uma maior visibilidade sobre os aspectos importantes da implementação dessa reforma educacional do Estado, como também que aponte caminhos os quais favorecem os processos de construção de espaços de embates na implementação de diretrizes de gestão verdadeiramente democráticas no campo educacional ao Rio Grande do Norte.

CAPÍTULO 3

A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESCOLAS PÚBLICAS DE NATAL - RN: OS ESTUDOS DE CASO EM FOCO

3.1 Situando os Caminhos Metodológicos

Para expormos a nossa opção metodológica julgamos necessário situar os pressupostos básicos da Pesquisa Qualitativa em Educação. Em oposição à concepção de pesquisa positivista que predominou na sociedade européia a partir do século XIX, a Sociologia Compreensiva considera como tarefa das Ciências Sociais buscar compreender o sentido da realidade humana, como natureza diversa das Ciências Naturais. Minayo (1999) entende a Sociologia Compreensiva em suas diferentes manifestações – Fenomenologia, Etnometodologia e Interacionalismo Simbólico – e tem como conceito central de análise o significado das ações dos sujeitos sociais. Contrapõe-se ao Positivismo, visto que:

A sociologia compreensiva propõe a subjetividade como fator fundante do sentido e defende-a como constitutiva do social e inerente ao entendimento objetivo. Essa corrente não se preocupa de quantificar, mas de explicar os meandros das relações sociais consideradas essência e resultado da atividade humana criadora, afetiva e racional, que pode ser apreendida através do cotidiano, da vivência e da explicação do senso comum (Minayo, 1999, p. 11).

Em vista dessa concepção, Lüdke e André (1998), compreendem a investigação qualitativa como um processo em que se desenvolve uma situação natural, é rico em dados descritivos, que tem plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. Para Minayo (2001) esse tipo de abordagem mostra que a realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante.

Bogdan e Biklen (1997) sugerem que os dados qualitativos são “ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas”, abrangendo “complexo tratamento estatístico”, pois as questões pesquisadas são “formuladas com o objetivo de investigar os fenômenos em toda a sua complexidade e em “contexto natural” (p. 16).

Na pesquisa qualitativa, o sujeito emerge como a fonte que permite a compreensão dos fenômenos. Nela buscamos compreender os comportamentos sociais, no ambiente em que as pessoas se encontram, tendo como ponto de partida a perspectiva dos sujeitos, portadores de valores, sentimentos e afetividade. As estratégias mais utilizadas para a coleta de dados são a observação participante e a entrevista, que permitirão a descrição da realidade e a apreensão dos sentidos que os sujeitos atribuem a esta. Sabemos que em sua trajetória a pesquisa qualitativa não foi aceita imediatamente nos meios acadêmicos, onde as idéias positivistas imperaram por muito tempo.

Bogdan e Biklen (1997) afirmam que essa metodologia começou a ser utilizada nas Ciências Sociais somente no fim da década de 1960. Na década de setenta, o debate metodológico entre os investigadores qualitativos e quantitativos prosseguiu ganhando espaço, de modo a instaurar um diálogo entre os pesquisadores. O resultado é que a pesquisa qualitativa passou a exercer uma grande influência sobre a Educação. Importa destacar que o positivismo parte do pressuposto de que as ciências sociais e naturais compartilham fundamentos lógicos e metodológicos. Assim, estudar a sociedade é descobrir as leis que regem o seu funcionamento, para que a harmonia social seja mantida. A realidade é formada por fatos isolados, desvinculados do contexto social, não sendo importante explicar as causas dos fenômenos. Estes são explicados pelas leis que os regem, pelas relações de sucessão e semelhança, conhecidas por meio da observação e do raciocínio.

Os métodos qualitativos tornaram-se populares por conferirem voz e importância aos excluídos sociais, pois os “investigadores qualitativos que estudam a educação solicitavam a opinião daqueles que nunca eram valorizadas ou representados” (Bogdan e Biklen, 1997, p. 38). Esses métodos trouxeram para a pesquisa, para o conhecimento público, o que as pessoas pensavam independente da condição social em que se inseriam. Nela, o que importa para o investigador qualitativo é compreender como as pessoas dão sentido às suas vidas, como constroem os significados de seus comportamentos e quais são esses significados.

Nesta dissertação, tomamos como referência os procedimentos da pesquisa qualitativa em Educação, procurando compreender como os sujeitos, os gestores das escolas públicas avaliadas, percebem, explicam e descrevem os seus cotidianos, além dos métodos que utilizam para resolver os problemas com os quais se deparam. Reconhecendo a influência do contexto social, político e econômico sobre as pessoas, estabelecemos na análise dos dados a mediação entre os problemas particulares das duas escolas avaliadas e o contexto no qual se configuram e se buscam alternativas de solução.

Compreendemos que tanto o contexto imediato, quanto o macro, nacional e internacional influenciam os sujeitos sociais, sendo necessário investigar sobre o geral para compreender o particular, visto que todo o conhecimento é relacional, pois cada elemento se une um ao outro por força do ambiente que o circunda.

Creemos que o homem se constrói sobre o que herda das gerações anteriores, embora sempre acrescente algo, pois à medida que se relaciona com os outros homens e com a natureza, cria história, é um agente ativo nesse processo. A sua consciência, constituída na realidade objetiva, encontra-se em movimento e transformação enquanto processo. Dessa

forma, tanto os sujeitos quanto a realidade são entendidos como fruto e atores de um processo histórico (Marx, 1987).

3.2 As concepções e as trajetórias trilhadas na consecução das Entrevistas

Estudamos o contexto de duas Escolas Estaduais no Estado do Rio Grande do Norte. Nessa caminhada percebemos a existência dinâmica de oposição, de enfrentamento, de complementaridade entre as esferas interna e externa das unidades escolares, entre o pensamento e o plano material com o qual convivem as pessoas que trabalham nesses espaços.

Percebemos na investigação dos espaços visitados que nos seus contextos ocorrem movimentos contraditórios. Os dados colhidos auxiliam a compreender a complexidade da realidade estudada.

Ao iniciarmos a investigação em 2008, privilegiamos a relação de duas escolas da rede Estadual de Ensino em Natal que se encontravam em fase de implementação dos princípios de descentralização, participação e autonomia escolar, mediante a operacionalização do PPP, do Caixa Escolar e do Conselho Escolar, enquanto mecanismos de gestão democrática. A partir do estudo teórico dos objetos de estudo demarcados, realizamos visitas às escolas e entrevistas semi-estruturadas com os diretores, vice-diretores, apoio pedagógico e membros do Conselho e Caixa Escolar para conhecer como cada comunidade escolar construiu as suas propostas de gestão democrática.

Segundo Gil (1995), a entrevista é a “técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (p. 113). O autor considera que essa técnica, que é muito utilizada nas pesquisas sociais, permite que se conheça o que as pessoas pensam, crêem, sabem, sentem, desejam, assim como permite a explicação dos fatos ocorridos.

Triviños (2003) mostra que a entrevista semi-estruturada é um dos tipos mais adequados à pesquisa qualitativa por valorizar a presença do investigador e oferecer liberdade ao entrevistado, sendo um importante instrumento quando se trabalha com diferentes grupos de pessoas.

Diante da certeza dessas convicções, realizamos, por conseguinte, entrevistas semi-estruturadas, ou seja, apoiadas em questões elaboradas previamente, fundamentadas em teorias educacionais e em reflexões de pesquisadores.

As entrevistas tiveram o propósito de esclarecer: 1) de quem partiu a iniciativa de fundamentar as práticas escolares com os princípios de gestão democrática; quem participa da efetividade desses processos; 2) que fundamentação teórico metodológica seguiram; 3) como as propostas vêm sendo implementadas; 4) se há atualização das propostas democráticas originais; 5) como está sendo a participação dos gestores, dos professores, da equipe técnica e da comunidade na implementação da tão sonhada gestão democrática.

Esse procedimento que teve como objetivo metodológico orientar o desenvolvimento da investigação, garantindo, assim, a flexibilidade necessária a qualquer pesquisa qualitativa, ajudou a conhecer o que pensam os atores dos campos investigados sobre a sua práxis e sobre o contexto em que atuam, além de esclarecer aspectos referentes ao projeto político-pedagógico, à Caixa Escolar e ao Conselho Escolar e ao seu processo de elaboração e execução, bem como os valores, as motivações e as crenças dos sujeitos e de permitir que as dúvidas fossem esclarecidas.

Entrevistamos os atores colaboradores da pesquisa nas unidades escolares que caracterizamos com os pseudônimos: a Escola Estadual X, situada na Zona norte de Natal e a Escola Estadual Y, também localizada na Zona Norte de Natal.

Na ocasião, utilizamos gravador e realizamos anotações [por escrito], obtendo, assim, o registro mais fiel possível das informações. Embora as gravações tenham sido uma experiência de pesquisa importante, a qualidade do som, em virtude de intensa vibração sonora, dificultou a transcrição das falas, visto que as entrevistas foram realizadas nas próprias escolas, sofrendo interferência do barulho provocado pela energia dos alunos, pela arrumação e limpeza das salas e por obras que estavam ocorrendo no prédio.

O processo de coleta e de análise das informações nos auxiliou quanto à necessidade de novas leituras e de interpretações sobre os objetos de estudo da pesquisa. Salientamos nessas linhas também a importância do momento curricular de nossa qualificação, oportunidade em que fomos avaliados e conscientizados sobre possíveis redimensionamentos no estudo. Essa experiência nos conduziu à tomada de novas decisões quanto à organização e operacionalização da pesquisa. Nessa ocasião, decidimos limitar a pesquisa às escolas mencionadas.

Nas escolas, realizamos entrevistas seguidas de observações simples, para compreendermos o que se passava naqueles contextos a partir da visão dos sujeitos envolvidos. Retomamos, ainda, às mesmas em duas outras ocasiões para dirimir dúvidas que

se formaram durante a escrita da dissertação. Para preservar a identidade dos informantes discriminamos suas falas referindo-nos ao cargo que eles ocupam.

Tomamos como critérios para a seleção dos informantes: a diversidade dos segmentos que participaram do processo de elaboração e da execução da proposta pedagógica; a inclusão de professores e especialistas que atuam em diferentes turnos; e a permanência na escola, há pelo menos três anos. Durante a análise e escrita da dissertação, retornamos à escola para a realização de um segundo contato com os atores, para que pudéssemos melhor compreender o processo vivenciado pela comunidade a partir de informações lançadas em um questionário-roteiro.

3.3 As concepções e trajetórias trilhadas na consecução dos Questionários

Utilizamos a técnica do questionário como instrumento de coleta e avaliação de dados. Essa ferramenta foi interessante na pesquisa desenvolvida, uma vez que funcionou como um instrumento de investigação que nos auxiliou a recolher informações baseando-nos na inquisição do grupo representativo da população escolhida para o estudo. Para tanto, colocamos uma série de questões que abrangeram temáticas/realidades [descentralização, autonomia, participação, PPP, Conselho Escolar e Caixa Escolar] de interesse para nossa pesquisa.

Com a elaboração e operacionalização dessa estratégia de coleta de dados foi possível recolher informações de forma facilitada, pois interrogamos um significativo número de pessoas, num espaço de tempo relativamente curto.

O questionário de pesquisa foi organizado subdividindo-se em três momentos, explorando elementos centrais dos objetos de estudos focalizados nesta dissertação, a saber, respectivamente: Gestão Democrática, Projeto Político Pedagógico, Gestão e Caixa Escolar.

Assim, resta-nos expor que a aplicação do inquérito por questionário possibilitou uma maior sistematização dos resultados fornecidos, permitindo maior facilidade nas análises bem como reduzir o tempo que foi necessário para recolher e analisar os dados, inclusive por tornar possível objetivações na apresentação de nossas interpretações e concepções. As informações que levantamos por meio da técnica do questionário estão presentes no instrumento anexo a esta dissertação.

3.4 A construção de dados por meio de análise documental

Realizamos, ainda, análise documental que segundo Lüdke e André (1998) “[...] é de grande importância para a compreensão de sentido em estudos qualitativos, pois é uma técnica que ajuda a desvelar aspectos novos de um tema ou problema” (p. 38).

A pesquisa documental é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas. Ela é imprescindível porque a maior parte das fontes escritas são quase sempre a base do trabalho de investigação. Entendemos que devemos considerar os documentos institucionais como verdadeiros fatos de sociedade.

No que respeita ao procedimento relativo à análise documental, ele foi realizado seguindo os seguintes passos: primeiramente, foi necessário proceder a uma recolha e sistematização de documentos das Escolas Estaduais X e Y que se relacionassem com os nossos objetos de estudo [PPP, Caixa Escolar e Conselho Escolar]. Foi necessário proceder a cópia integral dos documentos nos dois locais, retirar os documentos repetidos e depois organizá-los por ordem cronológica num dossiê apropriado. O dossiê foi composto por diversos tipos de documentos: fotografias, mapas, plantas, formulários, folhetos, atas, notas avulsas manuscritas, projetos, formulários oficiais, relatórios, memorandos etc.

Em seguida, os documentos foram analisados. Assim, procuramos interpretar os seus conteúdos, perceber as histórias do processo de construção de cada documento, bem como entender as hesitações, as dúvidas, as dificuldades, enfim, todos os passos de um processo de alguns anos impressos naquelas laudas. Este momento da análise documental redundou num ficheiro de ordem cronológica que inclui um resumo de cada documento ou conjunto de documentos que permitiu a posterior redação dos aspectos relativos à caracterização dos objetos de estudos, bem como os aspectos relativos à interpretação dos dados. Na pesquisa recorremos à análise dos documentos: o PPP, as atas de reuniões e o regimento do Conselho Escolar e as atas e o regimento do Caixa Escolar.

3.5 Contrapondo diferentes textos e contextos: a triangulação dos dados da pesquisa em questão

Na abordagem da pesquisa qualitativa os critérios relevantes seriam a coerência, a consistência, a originalidade e a objetivação (Demo, 1999). A coerência significaria a argumentação lógica, concatenada, premissas iniciais, construção do discurso e conclusões

congruentes entre si. A consistência traduz-se na capacidade de resistir a argumentações contrárias; refere-se à qualidade argumentativa do discurso. A originalidade diz respeito a uma produção inovadora, que permite ao conhecimento avançar. A objetivação é a palavra empregada para substituir o conceito de objetividade, uma vez que não aceita a possibilidade de um conhecimento objetivo. E tem por significado a tentativa de reproduzir a realidade o mais próximo possível do que é, ou seja, expressa a busca de uma aproximação cada vez maior ao objeto que se pretende estudar e compreender.

Minayo (1993) assinala que o trabalho científico pressupõe a cooperação de numerosos esforços individuais. Assim, propõe submeter o produto do conhecimento pesquisado à interface das discussões. Isso favorece que a pluralidade de perspectivas permita lançar diferentes focos de luz a respeito do objeto estudado, possibilitando que as constatações sejam o resultado dos pontos de vista dos vários estudiosos-sujeitos de pesquisa. Nesse sentido, entendemos que a comparação é um dos recursos utilizados para tornar mais universal o saber sobre determinado grupo cultural, tornando possível a triangulação que se constituiria em uma prova consistente de validação da pesquisa.

Para Denzim (1970), o método da triangulação consiste em uma estratégia de combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista através do trabalho conjunto de vários pesquisadores, de múltiplos informantes, de múltiplas técnicas de coleta de dados, de características peculiares a estes contextos e de potencial criativo da interação social.

Nessa pesquisa qualitativa assinalamos que a objetividade repousará no nosso compromisso fidedigno com relação a: repetição de diferentes instrumentos para promover o levantamento da mesma informação; relação diacrônica, associada à estabilidade da observação no tempo; e finalmente, postura sincrônica, ou seja, aquela que inclui o uso de diferentes instrumentos e medidas.

Nessas linhas em que conceberemos a triangulação da pesquisa é nosso interesse apontar como compreendemos a realidade caleidoscópica dos nossos campos de investigação. Para isso, realçamos nosso compromisso com o rigor dos métodos e das metodologias, aspectos esses que foram ferramentas centrais para interpretações múltiplas e variáveis, enquanto estratégia de enriquecimento dessa pesquisa.

3.5.1 Caracterização institucional das escolas X e Y: um passeio por seus muros

A Escola X investigada quanto aos parâmetros da gestão democrática eleitos como objetos investigativos dessa dissertação foi fundada no dia 05/08/1983, no governo de José Agripino Maia, conforme Decreto nº 8.692, publicado no Diário Oficial nº 5.827. O nome da escola foi sugerido pelo 1º diretor João Basco da Silva, ao buscar homenagear os professores pelo seu dia.

O espaço escolar e as concepções pedagógicas são atuais e integrados nos diversos turnos escolares. Espacialmente configura-se bem dividida. Contém 13 ambientes, sendo 11 salas de aulas, 1 sala de vídeo, 1 sala de leitura, 1 uma pequena biblioteca; 10 banheiros, distribuídos em 1 masculino e 1 feminino para os alunos, 2 para funcionários e 1 para a parte administrativa, sala de direção, coordenação, secretaria, sala de professores, sala de arquivo, duas salas em construção para laboratório de informática e ciências. Está localizada na zona norte de Natal na Avenida das Fronteiras, 3241, no conjunto Santarém, no bairro Potengi. Quanto ao número de habitantes no bairro estima-se entre 3 a 4 mil pessoas. A atividade socioeconômica local é bastante diversificada, pois em sua maioria são assalariados, favorecidos tão-somente com um salário mínimo.

Quanto às condições de saúde, moradia, trabalho, lazer e transporte são bastante precários, pois as condições financeiras da comunidade não permitem que eles tenham um lazer digno que o ser humano necessita. A escola sempre comemora as festas e eventos culturais, fazendo assim um resgate da cultura e dos eventos festivos e cívicos.

Sobre o quadro de funcionários, é composto de docentes do ensino fundamental do 1º ao 5º ano. São onze professores, dos quais 90% deles são licenciados, e do 6º ao 9º ano, compreende um total de 30 professores. No corpo técnico administrativo, tem 01 diretor, 01 vice-diretor, 01 coordenador geral, 01 financeiro, 01 secretário geral, 03 coordenadores, 01 para cada turno, e 01 tesoureira.

Todo o planejamento das ações educativas é feito de forma conjunta, entre a equipe técnica, pedagógica e administrativa, elas são fundamentais através dos PCN, a LDB e a Lei 11.274 de 06/11/2006. A escola está toda regulamentada, o Regimento está pronto e aprovado pela SEEC e a Promotoria da Educação, proposta pedagógica entre a DIREDE, o PPP está sendo atualizado.

Formar e conscientizar educando, a comunidade interfere em todos os aspectos, pois a escola está sempre em sintonia com a comunidade. No atual momento

histórico a escola é o único espaço capaz de visualizar uma formação adequada para inseri-lo na sociedade como cidadão, até porque cada dia que passa a sociedade está cada vez mais exigente, pois necessita de mão de obra qualificada e só a escola possibilita ao educando este saber (Professora da Escola X, 2009, Entrevista).

Na escola X as tomadas de decisões são feitas em comum acordo entre a direção, apoio técnico, coordenadores e conselho escolar. A comunidade escolar tem um bom relacionamento com professores e gestores, os professores e alunos têm maiores divergências, entre os adolescentes, porém, geralmente têm um bom relacionamento com os alunos.

O PPP é o gerador de todos os mecanismos que envolvem a escola, ou seja, tudo acontece em consonância com suas diretrizes. A frequência com que o mesmo é atualizado é sempre de 2 em 2 anos. O Conselho Escolar é necessário para a instituição pelo amparo legal que comporta. No ano de 2009 aconteceram 3 reuniões, e em 2008, foram mais ou menos 6 encontros. Através da decisão do Conselho houve a nomeação da nova vice-diretora. O Conselho Fiscal é composto de 6 membros sendo 3 titulares e suplentes. O Caixa Escolar é funciona como um banco dentro da escola.

A Escola Y foi criada no governo do então governador Lavoisier Maia, cujo ato de criação é o de nº 8.832/83 e o de autorização de funcionamento é o nº 21.010 do ano de 1983. A referida escola está situada na zona norte da cidade de Natal/RN, bairro Potengi. Passou a compor o ensino fundamental, em 16 de janeiro de 1990, quando foi publicada no Diário Oficial do Estado a autorização de funcionamento do ensino médio. Hoje, a escola funciona com o ensino fundamental nos três turnos e médio nos turnos vespertino e noturno.

O espaço escolar e as concepções psicológicas e pedagógicas são harmônicas e bem divididas. Atualmente funcionam 08 salas de aulas, 1 sala de vídeo para melhorar o processo ensino-aprendizagem, sala de leitura com uma biblioteca com acervo paradidático onde o aluno intensifica suas pesquisas, sala de direção, coordenação, secretaria, sala de professores, arquivo, como também 10 banheiros, duas salas funcionando como laboratório de informática, onde o aluno interage com o mundo globalizado, e o de ciências, espaço este reservado aos professores e alunos para fazerem suas experiências com animais e elementos químicos.

A escola está centrada na comunidade do conjunto habitacional do Soledade II, na Zona Norte, no bairro Potengi na cidade de Natal/RN, com uma população estimada entre 4 a 5 mil moradores. E dentro do contexto a comunidade é assistida por um posto médico, as moradias são de casas financiadas pelo antigo Sistema Nacional de Habitação – COHAB.

Quanto ao trabalho, a comunidade não apresenta meios de independência, dispõem apenas de pequenos e médios pontos empregatícios, sendo necessário buscar meios de trabalhos em outras comunidades. Quanto à renda oferecida pelos comerciantes, situa-se entre um e dois salários mínimos. No que diz respeito ao lazer, existe um clube de mães. Em relação a transporte a comunidade é assistida por um trem e um terminal de integração de ônibus coletivo.

A comunidade não dispõe de grandes eventos, no entanto por ocasião das festividades juninas, natalinas e principalmente na festa da padroeira há uma participação muito boa da comunidade.

Quanto ao corpo docente é composto por 36 [trinta e seis] professores no total geral, sendo distribuídos nos três turnos entre o 3º e o 9º ano, EJA e Ensino Médio

A escola conta também com o corpo técnico formado por: diretor, vice-diretor, 1 coordenadora administrativa, três apoios pedagógicos, 1 secretária geral, 6 técnicos de secretaria, além de bibliotecárias, merendeiras e auxiliar de serviços gerais. A escola contou 800 alunos matriculados no ano 2008.

A escola tem por finalidade realizar a formação intelectual da sociedade e produzir ações sociais que dentro dela leve o indivíduo a realizar seus objetivos através da teoria e prática de ensino, como mentora do conhecimento é papel preponderante da escola estar aberta e preparada para discutir, analisar e apresentar propostas sociais a uma sociedade que a cada dia evolui na busca de novos saberes (Professora da Escola Y, 2009, Entrevista).

No que refere ao cotidiano da escola, os aspectos político pedagógicos são bem definidos. O planejamento e as ações educativas são realizados pelo corpo administrativo, técnico e pedagógico, que apresenta para análise novas propostas, caso sejam necessárias, na semana pedagógica, ações curriculares e metodológicas. Essas determinações têm suas concretizações através dos planejamentos disciplinares que acontecem a cada bimestre.

Entendemos que o papel da escola na comunidade é de preparar o indivíduo para o exercício consciente da cidadania. Ela deve oferecer espaço e oportunidade através de práticas culturais tais como jogos, teatro, quadrilha e eventos de informações que compõem a escola e a comunidade. Seguindo a orientação da Secretaria Estadual da Educação, a escola está regulamentada pelos seguintes documentos: Regimento Interno, Projeto Político Pedagógico, Plano de Desenvolvimento da Escola, Programa de Auto-gerenciamento da Unidade Escola e Caixa Escolar.

Quanto às decisões, as mesmas são levadas ao conhecimento de todos os segmentos da escola para apreciação e discussão da nova medida a ser tomada, cabendo a decisão final e execução à direção. O relacionamento é bom, existe um respeito entre as pessoas que compõem os diversos segmentos. Há a prevalência do diálogo, o que contribui para que haja tranquilidade no ambiente de trabalho.

Os mecanismos de gestão democrática na escola referem-se ao PPP que está composto por representantes da escola e tem em sua linha e entrelinha a função de orientar e determinar as ações políticas e pedagógicas a serem seguidas no decorrer de cada período letivo.

Seguindo orientação do órgão central, o PPP é planejado para ser revisado a cada dois anos, no entanto, caso seja necessária alguma adequação antes do tempo previsto, novas propostas são apresentadas à comunidade escolar para apreciação, podendo ser incorporadas caso sejam aprovadas. As ações do PPP e do Conselho Escolar, como já foi mencionado anteriormente, são metas elaboradas e executadas para auxiliar no fazer pedagógico e administrativo, cada um opinando e trabalhando dentro de sua linha de ação.

Tendo como sentido democratizar a escola, o Conselho Escolar, que visa mostrar a composição de pais, alunos e representantes de todos os segmentos da escola, é eleito em assembléia geral para um mandato de dois anos, podendo ser reeleito no final do mandato. Tem como objetivo principal auxiliar nas decisões administrativas de um modo geral, estando ligado e subordinado à direção da escola, porém com um poder de decisão muito forte.

No que se refere às reuniões, ocorrem geralmente uma vez por bimestre em sua normalidade, porém caso seja preciso realizam-se reuniões extraordinárias para resolução de casos urgentes.

É importante ressaltar que o Caixa Escolar é composto por: presidente, secretário e tesoureiro, além de um conselho fiscal com os seus respectivos suplentes, ou seja, somente o presidente não tem suplente. O presidente tem como função gerenciar e administrar recursos financeiros destinados à escola, sendo sua atualização ocorrida por assembléia geral a cada dois anos. Todos os dados têm como fonte os questionários aplicados nas escolas X e Y.

3.5.2 Projeto Político Pedagógico: a realização de fato no chão das escolas

Analisaremos a construção do projeto pedagógico nas Escolas X e Y a partir das categorias que elegemos para nortear a pesquisa, ou seja, PPP, Caixa Escolar e Conselho

Escolar. Apresentamos a análise do processo vivenciado pela comunidade escolar e esperamos colaborar com a compreensão do processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico vivenciado por esses sujeitos.

O processo de construção do PPP nas Escolas X e Y procurou mostrar os fatores que contribuíram para a sua construção e as estratégias utilizadas pelos profissionais, compreendendo esse processo como uma oportunidade de superação e de dificuldades, propiciando as aprendizagens necessárias para alcançarem os objetivos traçados.

A elaboração do PPP das escolas em foco ocorreu nos meados dos anos 90, porque os professores, em conjunto com as equipes pedagógicas, decidiram organizar o trabalho escolar. Esse trabalho, naturalmente, é marcado por avanços e interrupções, mas que imprimiu intencionalidade e organização ao cotidiano escolar. Elaborar esse projeto significa refletir acerca das práticas desenvolvidas. Para Libâneo (2001), é um “ordenamento de todas as atividades pedagógicas, curriculares e organizativas da escola, tendo em vista os objetivos educacionais” (p. 59).

Dessa forma, compreendemos esses processos como importantes para o planejamento e a organização escolar, realizados com a participação efetiva de toda a comunidade, apoiada em uma fundamentação teórico-metodológica das práticas da instituição.

No que se refere à sistemática de trabalho adotada pelos profissionais para a elaboração da proposta, em linhas gerais consistiu na descrição do que os professores realizavam na escola, nos estudos e discussões com a totalidade dos professores sobre determinado tema referente ao projeto pedagógico; na organização e no registro pelo grupo de sistematização do que as assembleias definiam; no retorno ao grande grupo para apreciação do que foi registrado; nos ajustes e nos consertos pelo grupo de sistematização; e na aprovação de cada item.

As temáticas reuniam-se em torno de um objetivo comum e em conjunto criavam as estratégias de trabalho. A princípio decidiram utilizar questionários para que fossem respondidos pelos diferentes segmentos que atuam na Escola, a fim de conhecerem as concepções de educação, escola e homem que possuíam, para a partir daí elaborarem os próximos passos na orientação do trabalho.

As respostas às entrevistas e aos questionários foram tabuladas e o grupo de sistematização traçou as concepções presentes e os rumos que seriam dados aos problemas identificados nas respostas. A seguir, reuniu-se com os professores, funcionários e

responsáveis por alunos, separadamente, para verificarem se as informações eram fidedignas ao que realmente desejavam expressar. As respostas serviram de base para que fossem traçados os novos objetivos e metas da escola, considerando o tipo de aluno que queriam formar, que educação queriam desenvolver.

O trabalho passou a ser realizado em pequenos grupos, sendo essa sistemática utilizada também em outros momentos da elaboração. Os grupos ficaram responsáveis por elaborar os objetivos da Escola em relação à formação do cidadão, outros definiram o tipo de aluno que pretendiam formar, outros que tipo de educação desejavam oferecer. O trabalho teve como base as informações obtidas nos questionários. Com base nesse instrumento, identificaram os valores das pessoas que trabalham na escola, as necessidades de fundamentação para o projeto, os equívocos conceituais presentes nas respostas dos professores, as dúvidas dos funcionários quanto ao papel que desempenham no estabelecimento, além de dar base para os estudos que passaram a realizar com os pais e funcionários, para que pudessem envolvê-los na elaboração do projeto.

Ao final da reunião, o material escrito pelos professores passou ao grupo de sistematização responsável por dar unidade aos registros. Terminada essa primeira fase de elaboração, realizaram-se assembléias gerais de professores e funcionários convocadas para que tomassem conhecimento do que haviam elaborado e confirmassem se era mesmo o que o grupo desejava dizer e se era aquela a escola que desejavam.

Após a construção do PPP, as instituições de ensino devem se organizar para que bianualmente possam atualizar esse documento. Atualizar os Projetos Políticos Pedagógicos significa questionar o papel político da educação, é definir a educação que queremos construir, o aluno que queremos formar. Para preparar o educando que deverá atuar na sociedade é preciso que a escola se indague sobre o seu papel.

Historicamente, a educação tem sido marcada por sistemas educacionais diferenciados para a elite e a para as classes trabalhadoras. A educação da primeira está voltada para formar os dirigentes sociais, e a formação da segunda tem o intuito de preparar para o mercado de trabalho e para que as relações de dominação se perpetuem.

Ainda hoje está presente essa visão estreita em que a educação é compreendida como um processo de aquisição de conhecimentos e de habilidades que permitem aos indivíduos atuarem no mercado de trabalho. A reforma da educação brasileira da década de 1990 pautou-se pelas determinações das instâncias mundiais que pretendem que a educação prepare os trabalhadores para a competição no mercado e para a incorporação do ideário neoliberal,

legitimando, assim, a sua hegemonia. Para isso, faz-se necessário propagar os valores individualistas da era da sociedade global.

A elaboração do PPP conduz os educadores a uma reflexão sobre o papel social da escola, além de construir um momento de conscientização e formação política, e permitir que os educadores reflitam se as mudanças que acontecem na escola podem colaborar para a construção da educação que acreditam, porque construíram um parâmetro educacional e cresceram na interlocução com os pares e com o aporte teórico.

Este é, portanto, um processo em que a escola pública, responsável pela educação da classe trabalhadora, além de se questionar sobre o tipo de educação, pretende oferecer, decide se pretende colaborar para a manutenção das relações de poder vigentes ou se está a serviço de sua transformação.

A educação diz respeito à formação do homem *omnilateral*, compreendido em sua multidimensionalidade – física, moral, estética, intelectual, emocional – para que possa interagir com os demais, em um determinado contexto social. A formação humana desenvolve-se em variados contextos: na família, nos grupos de natureza religiosa, na situação de trabalho, em interação comunitária, por intermédio dos meios de comunicação de massa e, principalmente, na escola.

Por isso, as escolas X e Y procuraram como parâmetro para a atualização de seu PPP os métodos da Escola Ativa que se baseiam nas idéias de autores como Celestin Freinet. Esse referencial traduz a concepção da educação que pretendem desenvolver.

Esse tipo de educação extrapola a concepção de que os trabalhadores necessitam apenas do mínimo necessário para desempenharem funções subalternas e permanecerem sob o domínio cego dos que detêm o poder. Todos têm direito a uma formação integral, de usufruir dos conhecimentos acumulados historicamente.

Nesse particular, Arroyo (2002) mostra que

O ideal de humanidade vem variando com o avanço civilizatório, com as lutas pelos direitos. Queremos que todos participem desse ideal, desse projeto. Que seja garantido a todos e a todas o direito de ser gente, a passar por esse aprendizado. A educação básica universal como direito situa-se nessa história de luta pelo direito de todos sermos humanos. Este é o fio condutor das lutas sociais e políticas pelos direitos humanos, ou melhor, pelo direito básico, universal, o de sermos plenamente humanos (pp. 53-54).

Abraçar uma educação humanista implica abandonar a idéia de que as diferenças individuais são responsáveis pelas desigualdades sociais, deixando de lado a reflexão acerca

da injusta distribuição dos bens materiais, culturais e da educação. É necessário construir uma escola incluyente, onde o saber é democraticamente partilhado, independente de classe social, etnia, religião ou concepção política.

As escolas romperam assim com a educação tradicional em que o conhecimento tem um fim em si, distante de sua função social, e demonstra a necessidade do resgate das condições humanas dos educandos, pois é preciso mostrar a estes tanto o seu valor quanto o fato de que a sua condição de exclusão social não se deve à sua incapacidade intelectual. Nessa tarefa, encontram-se muitas dificuldades, dentre as quais a forma da mídia e a violência resultante da situação desumana a que é abandonada a maior parte da população brasileira.

Diante desse contexto, a responsabilidade da escola na formação moral, crítica, política e intelectual dos educandos aumenta. É necessário ensinar o educando a ler o mundo com olhos críticos e isso depende de uma formação intelectual geral e política, que os auxiliem na transformação de sua exclusão social. É preciso, ainda, ensinar os desrespeitados a respeitar o próximo, aos desvalorizados os valores universais, aos violentados a não-violência.

Em sintonia com a concepção de Freire (2003) sobre o papel da escola, entendemos que é sua função ajudar o homem a compreender criticamente o crescimento social e político de todos. Nesse processo, consideramos fundamental a ampla participação da comunidade escolar, julgamos imprescindível uma maior participação da sociedade nos assuntos políticos, econômicos e sociais.

No atual contexto político-educacional, a sociedade e, principalmente, os pais são convidados a tomar parte da vida da escola, assumindo responsabilidade nos trabalhos pedagógicos e no processo de gestão. Consideramos que essa participação deve tanto ser valorizada quanto incentivada, pois o trabalho escolar não pode ocorrer à revelia do que a comunidade próxima almeja, constituindo-se, portanto, em uma importante e verdadeira parceria para o alcance dos objetivos eleitos pela escola.

No Estado do Rio Grande do Norte, as escolas públicas estaduais foram capacitadas para construir e atualizar seus PPP através de reuniões realizadas pela SEEC. Todos os segmentos participaram da formação. O ponto principal foi a construção dos mesmos de forma coletiva. A principal proposta de capacitação foi o FORMAGESTE, com o intuito de fundamentar teoricamente todos os segmentos da comunidade escolar. O processo de elaboração partiu da iniciativa das equipes, gestora e pedagógica, no sentido de buscar referenciais e desenvolver estudos na escola, conforme podemos ver no quadro III.1.

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
PPP	Elaboração	Escola X	Professora da escola	Foi uma determinação que o PPP fosse organizado com a participação da comunidade escolar. Isso envolveu o conhecimento de todos os recursos financeiros, propostas pedagógicas e metas claramente definidas, e que estivessem de acordo com a realidade escolar. Foi construído no coletivo e adaptado a realidade escolar. Houve uma capacitação para todos os segmentos que fundamenta a escola. A formação foi excelente na elaboração destes instrumentais, que resultaram uma gestão democrática.
		Escola Y	Professora da escola	Para elaboração de um Projeto Político-Pedagógico foi necessária a participação da comunidade escolar. Foi dada uma qualificação pela secretaria, com duração extensa referente ao assunto. Foram bastante significativos os momentos presenciais com equipe da SEEC, em seguida era repassado para todos os segmentos da referida escola. Um instrumental que deu autonomia pedagógica a escola.
		Escola X	Representante da Comunidade	A equipe do PPP foi composta por gestor, coordenador pedagógico, professores, Conselho Escolar, ensejando ações construídas coletivamente, bem planejadas e desenvolvidas pelos diferentes profissionais da escola, o que irá favorecer o seu trabalho. São essas pessoas que compõem a nossa comunidade escolar e que ajudam no sucesso do mesmo. Todo o quadro funcional da escola (professores, funcionários). Todos os segmentos que compõem o quadro docente e discente, na busca da melhoria do ensino-aprendizagem.
		Escola Y	Representante da Comunidade	Toda a comunidade escolar teve responsabilidade nos cumprimentos e execução das ações, com objetivo de atingir as metas planejadas por essa mesma comunidade e seus respectivos representantes. Formado por todos os membros da comunidade, visando a qualidade do ensino. Composto por todos os segmentos da escola. A sistematização é composta por gestor, apoio pedagógico, docentes e discentes.

Quadro III.1 – Quanto a Elaboração do PPP
 Fonte: Entrevista (2009)

O PPP torna possível que todos se envolvam no processo ensino-aprendizagem dentro da instituição de ensino. É de fundamental importância a participação de todos na sistematização e execução do PPP. Portanto, a integração de todos favorece o direcionamento das ações realizadas na escola e a busca de um trabalho de qualidade. Na gestão democrática todos os segmentos são responsáveis pela consolidação do mesmo, portanto todos os atores desempenham o seu papel dentro desta execução. A sistematização é feita pelos gestores e coordenadores pedagógicos e na execução, além deles, participam os professores e o conselho escolar.

O documento deve refletir a realidade do contexto escolar. Porém, isso somente ocorre quando todos os segmentos participam da elaboração do documento. Ele espelha a realidade da escola, norteando todo o trabalho realizado na comunidade escolar, quando reflete os anseios e perspectivas frente à melhoria em sua totalidade. Assim, o desafio é envolver todos os segmentos no conhecimento.

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
PPP	Finalidade	Escola X	Professora da escola	O nosso PPP define a intenção da escola em tentar realizar um bom trabalho e desempenho, subsidiando a ação educativa no contexto escolar. É um documento construído pela comunidade escolar que tem que ser a nossa realidade. Reflete a realidade e anseios da comunidade escolar. Tem como base a realidade da escola.
		Escola Y	Professora da escola	O PPP é um documento específico de cada escola, portanto tem por obrigação refletir a realidade de cada escola. Foi construído com base num questionamento aplicado e direcionado para a melhoria da escola. Busca um ensino de qualidade, visando os instrumentos avaliativos como ENEN, Provinha Brasil... O PPP nos deu base para melhorar e trabalhar os anseios da comunidade escolar.
		Escola X	Coordenação Pedagógica	O nosso PPP traduz nossos conceitos pedagógicos, propostas e a importância do trabalho na escola, na formação básica, as modalidades de ensino ao conhecimento, a visão do aluno, o papel do professor e ao compromisso com a comunidade. Ele norteia a gestão democrática da escola. Direciona o âmbito pedagógico e gestor como

				fundamento do ensino de qualidade. Orienta as ações, visando à gestão democrática e pedagógica.
		Escola Y	Coordenação Pedagógica	O documento é o norteador administrativo e pedagógico de todas as ações da escola. Contribui de forma direta que venha nortear as ações administrativas e pedagógicas. É um documento que direciona a execução e avaliação do processo gestor e pedagógico. Tem como finalidade contribuir diretamente com o funcionamento da escola na sua totalidade.

Quadro III.2 – Quanto a Finalidade do PPP
Fonte: Entrevista (2009)

As contribuições do documento para o pensamento administrativo e pedagógico da escola residem em nortear as ações administrativas e pedagógicas, conforme podemos ver no Quadro III.2. Ele norteia todo o trabalho da escola. Contribui com a dinâmica das atividades administrativas e pedagógicas. Contribui no sentido de reorganizar, otimizar as ações administrativas e pedagógicas como também uma nova postura adquirida por alguns segmentos acerca do papel social da escola, gestão entre outros. A principal contribuição é que o referido documento direciona as ações pedagógicas e administrativas da escola, norteando o trabalho e refletindo a dinâmica escolar na perspectiva de uma educação de qualidade (Dados coletados por meio de questionário, 2009).

3.5.3 Conselho de escola: os delineamentos possíveis na realidade das escolas públicas

A concretização da autonomia administrativa nas unidades escolares do Rio Grande do Norte foi teoricamente promovida com a criação de um colegiado, então denominado Conselho Diretor. Nos dias atuais recebe nova terminologia, a saber: Conselho Escolar. Esse Conselho envolve a participação como prerrogativa filosófica porque se torna a base da democratização das relações no funcionamento da escola. Nesse entendimento, somente por intermédio do Conselho Escolar é que a participação nas questões decisivas e essenciais ao funcionamento da escola pode se concretizar.

Os conselhos devem se organizar como espaços de democratização na Escola. De acordo com os teóricos estudiosos do Conselho Escolar (Torres, 2003; Cabral Neto & Sousa, 2008) todos os sujeitos escolares devem ter a oportunidade de reflexão, opinião e voto de

maneira democrática. Sua operacionalização deve ocorrer por meio de reuniões realizadas com vista a promover discussão coletiva acerca de questões específicas e do interesse do grupo, buscando encontrar alternativas para a resolução dos problemas e a qualidade do ensino e do ambiente escolar. Nesses espaços devem ocorrer discussões de todos que podem expor idéias, sentimentos, anseios, com respeito e responsabilidade. Com certeza, são espaços importantes de democratização, onde os problemas são discutidos, os planos de aplicação de recursos são apreciados e as decisões são tomadas. Dessa forma, apresentam-se no quadro III.3 os discursos dos sujeitos sobre a finalidade e o papel do Conselho Escolar.

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
Conselho Escolar	Finalidade	Escola X	Professor da escola	O Conselho consiste em um espaço democrático e participativo em que todos fazem parte, podendo apresentar as decisões que são tomadas através do voto. Entendemos que nessa insituição muitas vezes não há respeito com o coletivo, pois o horário é sempre o mesmo, assim como nem sempre as opiniões são aceitas de forma democrática por componentes.
		Escola Y	Professor da escola	O Conselho se reúne em caráter ordinário e extraordinário com o objetivo de decidir ou deliberar quaisquer questões que de caso seja necessário encontrar a melhor solução. Visa tomar as decisões no âmbito da coletividade. Entendemos que nessa insituição funciona acatando decisões que venham colaborar com o bom desenvolvimento da escola. Porém, um ponto fraco é que nem sempre o Conselho consegue tomar as decisões e nem sempre a SEEC aceita nossas intenções
		Escola X	Presidente do Conselho	O conselho escolar se constitui um instrumento permanente de debate, geração de idéias, administração de conflitos, busca de alternativas, exercícios contínuos de pensar e repensar o cotidiano da escola, com aprimoramento da prática pedagógica, gestão financeira, PPP e plano de ação da escola. A escola recebeu orientações em reunião na SEEC de como organizar o Conselho Escolar e a partir de reuniões com a equipe escolar e juntos construíram o seu projeto com as diretrizes de funcionamentos. Isso aconteceu pois o Conselho tem um papel de grande importância dentro da escola, porque a partir das idéias que são dialogadas o

				funcionamento da escola pode melhorar. Isso auxilia, inclusive, na suavização das responsabilidades das decisões que agora não são mais exclusivamente da direção, o Conselho ajuda muito nesse ponto.
		Escola Y	Presidente do Conselho	O conselho escolar é formado por representantes da comunidade escolar, por ser tão bem representado, ele tem poder de decisão e deliberação nas questões escolares
		Escola X	Representante dos pais	Contribui na gestão democrática com o objetivo fiscalizar e aprovar e colaborando com ações de melhoria de qualidade do ensino-aprendizagem, como também na escola como um todo.
		Escola X	Representante da Equipe Técnica	É ser um colaborador, um parceiro efetivo, atuando junto à gestão para que em conjunto contribuam para a melhoria do processo ensino-aprendizagem, entre outros aspectos necessários para a harmonia do ambiente escolar.
		Escola X	Representante dos professores	O conselho escolar tem um papel importante nas tomadas de decisões nas questões encaminhadas por parte dos gestores, pois, o conselho é a maior representatividade da participação dentro da escola.
		Escola Y	Representante dos funcionários	O conselho escolar tem uma gestão compartilhada, procurando minimizar as dificuldades ocorridas na escola
		Escola X	Representante da comunidade	É um órgão que tenta resolver os problemas da escola, onde são discutidos e analisados as reivindicações ou conflitos, aprovados e remetidos ao corpo diretivo da escola, que se encarregará de colocar em prática as decisões ou sugestões
		Escola Y	Representante da comunidade	É um órgão que tem grande importância dentro do contexto escola, visando descentralizar as decisões

Quadro III.3 – Quanto a Finalidade do Conselho Escolar

Fonte: Entrevista (2009)

Com a publicação do Decreto nº 12.508 de 13 de fevereiro de 1995, algumas escolas foram nomeadas Centros Escolares com o objetivo de dar respaldo a outras escolas que ficaram sob uma jurisdição para implantação da descentralização administrativa. As escolas X e Y ficaram sob a responsabilidade de uma terceira Escola Estadual, considerada Escola

modelo, que cumpriu a função de acompanhar a construção e operacionalização dessa formação política colegiada. As Escolas investigadas foram tutoriadas pela Escola Estadual Varela Barca, situada na zona norte de Natal. De fato, verificamos uma mediação significativa dessa instituição na consecução do processo de sistematização e execução dos colegiados.

Percebemos no âmbito das escolas pesquisadas que o conselho diretor, hoje nomeado de Conselho Escolar, transpassou da informalidade à sua condição legalmente constituída quando os corpos docentes das instituições demonstraram insatisfação, devido à forma arbitrária e abusiva com que várias questões eram conduzidas pelas direções, então centralizadas na figura do Diretor. O dado mais fortemente apontado no contato com os campos investigados foi que nas escolas os conselhos nasceram da necessidade de articulações entre os docentes para dialogar com o diretor, como expressam as palavras dos atuais Presidentes dos Conselhos [Quadro III.3].

Esses pensamentos demonstram que as escolas, de certa forma, têm autonomia para criar um Conselho. Os professores sentiram a necessidade de participar como docentes das escolas, e que essa participação era voltada para a democratização das decisões com questões relativas ao funcionamento das instituições.

Ora, o Conselho é, ou pelo menos deveria ser, o instrumento de gestão no qual a diretora faz parte e tem poder de decisão como qualquer outro membro. Nesse sentido, as representantes dos docentes, que admitiram em outro momento a ausência de sua participação, revelam que não há, de fato, integração entre os segmentos, mas, na verdade, sua participação no colegiado reproduz na sua condição ideológica.

Contraditoriamente aos princípios democráticos, estão como representantes no colegiado pessoas que não foram eleitas por seus iguais, que não sabem a qual Conselho pertencem, não há reuniões regulares para encaminhamentos e deliberações, não existe um registro na gestão de Conselho, não há informações sobre as potencialidades do colegiado na escola, só há a presença de ações isoladas, fruto da centralização das decisões na direção.

Outro aspecto importante se refere à ausência de uma preocupação com aspectos da dimensão pedagógica por parte dos entrevistados. Assim, ao Conselho somente a dimensão administrativa e em alguns momentos a financeira são atribuídas.

A criação dos Conselhos de escola pode contribuir de várias formas para democratizar as relações nos ambientes escolares, pois o Conselho é o instrumento que supõe o compartilhamento do poder, a interferência e a descentralização (Informação coletada por meio de questionário).

No entanto, a mera existência do colegiado na escola não se traduz diretamente na democratização das suas relações. Para que o Conselho seja realmente um instrumento de gestão democrática são necessários a participação e o comprometimento dos que dele fazem parte, com igual dignidade e responsabilidade, fazendo o esforço do coletivo nas decisões.

Se por um lado os Conselhos das escolas foram atuantes em alguns momentos, por outro são claramente perceptíveis suas fragilidades, comprometendo, dessa forma, as participações com vista à democratização do processo decisório no âmbito das gestões escolares.

Um aspecto curioso no processo de criação dos Conselhos nas escolas foi a reação organizada do grupo de professores perante a forma de gestão centralizada proposta pelos diretores, assim traduzidas no Quadro III.4 a seguir:

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
Conselho Escolar	Forma de Gestão proposta	Escola X	Presidente do Conselho da escola	A democratização das decisões que ocorreu inicialmente contra a centralização da gestão discutia o funcionamento e a melhoria dos procedimentos pedagógicos, em busca da qualidade de ensino e da organização do espaço escolar.
		Escola Y	Presidente do Conselho da escola	A composição inicial do conselho foi criada como estratégia contra a centralização inicial da gestão e com vista a conciliar todas as decisões que pudessem interferir diretamente no andamento das atividades escolares.

Quadro III.4 – Quanto a forma de gestão proposta do Conselho Escolar
Fonte: Entrevista (2009)

Inicialmente, o funcionamento dos Conselhos se restringia a encontros dos corpos docentes das escolas, voltado para discutir e deliberar sobre as situações que, para eles, fossem resultantes de abusos do diretor. Essas reuniões, segundo depoimentos, contaram com poucos docentes, em seguida outros se interessaram e posteriormente passou a contar também com a presença de alunos e funcionários descontentes com tais situações autoritaristas.

Nos primeiros encontros de Conselho diretor nada do que se referia às reuniões ou encaminhamentos deliberados pelo grupo foi registrado. A razão dos pensamentos constantes no Conselho das escolas foi alicerçada no próprio movimento desencadeado pelos docentes, discentes e funcionários.

O funcionamento dos Conselhos, mesmo na sua configuração inicial de improviso, em conjunto com a necessidade de formar o grupo por motivos considerados justos, impulsionou seu fortalecimento, e isso se traduziu num importante potencial para o exercício da democracia nas escolas.

No processo de instituição dos Conselhos Diretores nas escolas públicas como nas políticas de descentralização administrativa, a própria Secretaria de Educação do Estado, ao apresentar a proposta de regimento dos Conselhos Diretores, esclarece que “não será com um decreto, nem tampouco um modelo que irá fazer despertar, entre os que fazem a escola, a consciência da sua importância no contexto da educação brasileira” (Rio Grande do Norte, 1996, p. 7).

Em nossa pesquisa solicitamos aos representantes do Conselho das Escolas que apontassem informações sobre a criação e implantação do Conselho Diretor na escola. Oito representantes participaram da entrevista, foram eles: quatro representantes da comunidade, os dois presidentes dos Conselhos e os dois Diretores das escolas.

Em ambas as instituições, uma das questões contempladas na pesquisa pedia aos conselheiros que atribuíssem os conceitos: péssimo; ruim; regular; bom ou ótimo, quanto às orientações repassadas para a implantação e legalização do Conselho Diretor nas escolas. Quatro conselheiros afirmaram que as informações foram boas, três disseram que foram regulares e um afirmou que as informações foram péssimas.

Nessa oportunidade verificamos a fragilidade no repasse das informações sobre as concepções necessárias para a compreensão da lógica dos conselhos.

Outro aspecto importante da pesquisa se referiu às facilidades encontradas pelos conselheiros no processo de implantação do colegiado. A diretora da Escola X diz que a principal facilidade foi a receptividade da escola com relação ao Conselho. A representação discente e um dos docentes juntamente com o presidente indicaram a autonomia financeira da escola como a principal facilidade encontrada. O representante comunitário expressou que o fato de todos os assuntos serem discutidos foi a principal facilidade. Também na opinião da Escola Y, a aceitação dos segmentos em participar foi a forma democrática como a direção da escola passou a conduzir o processo de tomadas de decisão. Esses argumentos fundamentam as principais facilidades que motivaram a realização dos Conselhos Escolares.

Já com relação às limitações encontradas no processo de implantação dos Conselhos, foram perceptíveis algumas contradições quando relacionadas às facilidades. Nesse sentido, as realidades das Escolas X e Y se reaproximaram, a saber: as respostas dos diretores são

bastante significativas ao expressar que faltavam pessoas com interesse para participar do Conselho. Os representantes discentes dizem que as escolas não tinham uma autonomia real; as representantes das comunidades, juntamente com os docentes, informam a falta de integração entre os grupos. As presidentes dizem que a ausência de informações sobre o processo era o que mais dificultava, e os representantes de pais expressam que era o desconhecimento sobre opiniões.

A pesquisa indica, sobre essas últimas informações, que as escolas, mesmo havendo implantado, de forma emancipatória, o Conselho Escolar, não detinham de forma precisa a compreensão da importância da concepção sobre a tomada de decisão no colegiado. A pesquisa demonstra claramente, nas falas dos entrevistados, os desencontros no processo de institucionalização do Conselho na escola.

Na configuração dos colegiados iniciais havia interesse das pessoas em participar das reuniões, os objetivos comuns, frutos das insatisfações com o diretor motivaram a participação, inclusive dos alunos e de alguns funcionários. Já com a legalização e regulamentação dos Conselhos Escolares foi diferente. As diretoras reclamam da ausência de interessados em participar, e outros expõem a falta de integração no grupo.

Ao que parece, no processo de implantação dos Conselhos não há motivação concreta, nem esclarecimentos sobre as potencialidades dos colegiados nas escolas. A desinformação fica evidente. Não há estudos e discussões aprofundadas por parte dos grupos das escolas, voltados para o método que formaria os órgãos decisórios. Não se questionam qual recrutamento a ser adotado, que composição, natureza, princípios, procedimentos os Conselhos das escolas adotariam, e o que é fundamental: as regras para o processo de tomada de decisão.

A constatação de que a importância do colegiado das escolas perdeu a razão de ser na medida em que sua estrutura e funcionamento passaram a ser estabelecidos pelo Estado é refletida por alguns estudiosos críticos das políticas educacionais. Quando Demo (1999) chama atenção para a “qualidade política” (p. 55) das associações participativas, esclarece que não bastam as instrumentações legais para o considerável funcionamento de uma associação, é fundamental seu conteúdo, sua finalidade, ou seja, o que qualifica o processo participativo no seu cotidiano e nas suas práticas, isso, sim, expressa sua verdadeira identidade.

O papel do Conselho na gestão da escola está relacionado com a necessidade das escolas do Rio Grande do Norte objetivarem a promoção da participação de toda a

comunidade escolar nos processos administrativos da escola, visando assegurar as condições da qualidade do trabalho coletivo.

Todavia, para que o objetivo anteriormente assinalado se concretize é necessário que a comunidade escolar tenha plena consciência do papel que tem o colegiado na instituição. Quando seus representantes foram questionados sobre o papel dos Conselhos nas Escolas X e Y, alguns demonstraram ter consciência da importância do colegiado na instituição, principalmente no que se refere à descentralização de poder no processo de tomada de decisões [Quadro III.5].

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
Conselho Escolar	Função	Escola X	Presidente do Conselho	O Conselho atua com o objetivo central de mediar conflitos e de tomar decisões dentro do âmbito escolar
		Escola Y	Presidente do Conselho	O Conselho Escolar é formado por representantes da comunidade escolar, por ser tão bem representado, ele tem poder de decisão e deliberação em certas questões escolares, principalmente no que se refere ao dinheiro para que ele realmente seja aplicado no lugar certo porque aqui as reuniões ordinárias do Conselho são muito mais para prestação de contas.

Quadro III.5 – Quanto a Função do Conselho Escolar

Fonte: Entrevista (2009)

As próprias diretoras aparentam estar conscientes da descentralização do poder nas decisões e de forma segura afirmam que o Conselho nas escolas tem um papel fundamental quando é atuante, pois é o braço direito de uma direção (Informação coletada por meio da técnica de questionário, 2009).

Em oportunidades de conversas informais verificamos que os Conselhos aliviam as responsabilidades das direções escolares, pois os posicionamentos passam a ser de responsabilidade de todo o grupo. Para os corpos discentes também verificamos que os sujeitos demonstram conhecer que as diretoras não têm, mais, exclusividade nas decisões, além de abordarem o aspecto da socialização que a criação do Conselho pode proporcionar.

Quanto ao Regimento dos Conselhos diretores apresentaram como finalidades básicas no Inciso, o zelo pelo cumprimento da gestão democrática da escola e a função

deliberativa do Conselho no tocante às questões relativas à estrutura e funcionamento da escola, em suas competências (Art. 3º), desconsiderou o processo histórico que impõe essas condições, além de trazer de forma implícita os limites para a concretização desse modelo por se tratar de algo concedido.

Logo, essa proposta fragiliza o caráter processual da conquista, que segundo Demo (1993) é intrínseco à verdadeira participação, além de delimitar o espaço para que a participação se efetive.

Nesse sentido a criação dos Conselhos Escolares nas escolas públicas do Estado configura-se no compartilhamento de ações e distribuição de tarefas antes centralizadas na Secretaria de Educação, pois não houve a publicização de informações que respaldassem a participação nos processos de gestão da escola pública.

3.5.4 Caixa escolar na escola pública estadual de Natal

Diante dos estudos teóricos promovidos verificamos que o Caixa Escolar deve ser compreendido como um instrumento que descentraliza a gestão financeira na escola, bem como consolida o requisito da transparência na utilização dos recursos públicos. O Caixa Escolar foi elaborado através de orientações e normas do FNDE, assim como a organização para o seu funcionamento. A orientação para organização e operacionalização desse mecanismo de gestão democrática foi repassada através da SEEC-RN seguindo algumas diretrizes do FNDE na década de 1990. Percebemos que até hoje, passada mais de uma década de implementação do Caixa Escolar, ocorrem sempre reuniões na Secretaria de Educação do Estado, no setor responsável por essa orientação.

A função do Caixa Escolar deve se voltar por excelência para elaborar o plano de aplicação dos recursos financeiros da escola. Antes de aplicar as verbas é necessário que seja feito um plano, que deve ser orientado pela SEEC-RN e apresentado à comunidade escolar. O plano deve cumprir o objetivo de atender as necessidades mais urgentes e importantes para o desenvolvimento das atividades escolares, sendo elaborado com o objetivo de atender as necessidades mais evidentes, enfatizando sempre a melhoria e a qualidade da educação. Dessa forma, a recomendação é que para os recursos que chegam à escola sejam pensados planos de aplicação em que são levantadas as sugestões e prioridades por meio de consulta aos professores e funcionários, para que o plano seja apreciado e aprovado pela assembléia, constando em Ata suas decisões.

A literatura crítica das políticas educacionais neoliberais (Cabral Neto & Almeida, 2000; Torres, 2003) aponta que a problemática de investimento em educação no Brasil diz respeito em larga escala ao volume de recursos direcionados ao financiamento educacional público. O valor repassado para as escolas públicas é calculado tomando por base uma tabela elaborada pelo MEC, que relaciona a quantidade de alunos existentes no estabelecimento educacional com um montante de recursos pré-estabelecidos.

No ano de 2007, a Escola X recebeu R\$ 34.823,00 e no ano de 2008 recebeu R\$ 53.188,00. Já a Escola Y no ano de 2007 recebeu R\$ 54.534,00 e no ano de 2008 foi prestigiada com R\$ 64.040,00. Esses repasses financeiros representam uma nova realidade voltada para o atendimento financeiro da escola de educação básica brasileira, notadamente no Estado do Rio Grande do Norte, em função do baixo índice de sucesso escolar verificado pelo Índice de Desenvolvimento de Educação Básica [IDEB]. Essa constatação é reforçada quando informamos que no ano de 1997, por exemplo, doze (12) escolas da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, que fazem parte de uma amostra por nós selecionada, receberam R\$ 87.500,00, em 1998; R\$ 82.600,00 em 1999; e, finalmente, R\$ 79.800,00 em 2000.

Esses dados apontam a variação no montante de recursos enviados para o Caixa Escolar ocorridos na década de 1990 e neste início de século XXI, fato que pode ser percebido através da comparação entre os valores repassados para as escolas demonstrando que os recursos nesses últimos tempos estão mais significativos.

Nessa pesquisa verificamos que o crescimento no repasse dos recursos para os Caixas Escolares não é maior em função da redução do número de alunos nas escolas pesquisadas. Esse fato é verificado quando por meio do censo educacional, realizado pelo INEP/MEC, ao constatar que no estabelecimento educacional existe um número inferior de alunos matriculados, se comparando sempre aos anos anteriores. De posse desses dados, o FNDE/MEC categoriza a escola numa faixa inferior, levando em consideração o quadro publicado na Resolução FNDE/MEC nº 09, de março de 2001.

No nosso entendimento, a diminuição no número de alunos nas escolas estaduais vem ocorrendo massivamente pela acomodação do sistema público estadual no processo de atendimento pedagógico, financeiro e institucional aos discentes. Este fato tem ocasionado o deslocamento de alunos para outras escolas do sistema municipal ou para o sistema privado de ensino, em função das mensalidades acessíveis financeiramente.

A migração dos alunos do sistema estadual de ensino para o municipal é um fato que tem ocorrido em vários Estados que passam por processos de municipalização do ensino, estimulados pela Legislação Educacional Federal aprovada a partir de 1996 – Lei nº 9.394/96 [LDB], Emenda Constitucional nº 14 e sua regulamentação pela nº 9.424/96 [Lei do FUNDEF], hoje também por meio da Emenda Constitucional nº 53/06 e sua regulamentação pela Lei nº 11.494/07 [Lei do FUNDEB] que induzem à descentralização do financiamento educacional e à transferência das competências educacionais no ensino fundamental, prioritariamente aos municípios.

Diante dessas constatações apontaremos nas linhas a seguir a opinião dos membros do Caixa Escolar das instituições pesquisadas sobre a performance desse instrumento no ambiente das escolas. Os dados sistematizados refletem a avaliação sobre a experiência de descentralização financeira, representada pelo Caixa Escolar, na ótica dos indivíduos que participaram diretamente das reuniões desse Colegiado.

A primeira discussão diz respeito às formas utilizadas para organizar o Caixa Escolar das instituições X e Y. Os depoimentos dos profissionais da educação sobre a orientação recebida para organizar esse mecanismo democrático demonstra que essa formação aconteceu em treinamentos, desenvolvidos por meio de reuniões, oferecidos pela SECD/RN, além da leitura de manuais dos casos, reuniões na escola e reuniões promovidas pelo centro escolar. Por outro lado, os pais e a comunidade escolar nos informaram que não receberam orientação, nem treinamentos nas escolas e nem por meio das reuniões promovidas pela SECD/RN. Essa última constatação aponta para a maior das fragilidades da composição e operacionalização dos mecanismos de gestão democrática escolar [PPP, Conselho e Caixa] que são a limitada participação dos membros da comunidade enquanto sujeitos importantes para as decisões da *Pólis*.

Categoria	Sub categoria	Amostra	Sujeito	Discurso
Caixa Escolar	Função e composição	Escola X	Presidente do Caixa Escolar	Uma entidade financeira organizada que utiliza os recursos públicos para comprar alimentos, material de consumo, contratação de serviços de manutenção e pequenas obras, na unidade de ensino. É composto por pessoas com responsabilidade e com o uso da clareza, sendo entendido como um órgão que tem a função de fiscalizar os recursos destinados ao

				funcionamento da escola, do âmbito federal e estadual. As ações dos membros do Caixa Escolar correspondem a avaliação e aprovação dos planos de aplicação conforme a necessidade é requerida dentro da escola.
		Escola Y	Presidente do Caixa Escolar	Caixa Escolar é compreendido da seguinte forma: formado por um presidente, um tesoureiro e conselho fiscal, que tem como finalidade de gerenciar os recursos financeiros existentes na escola. Objetiva deliberar e aprovar a aplicação dos recursos, conforme o plano de aplicação, elaborado pelo gestor e apoio pedagógico. É por excelência o instrumento de autonomia financeira da escola que com a descentralização do FNDE. Quanto aos recursos destinados as escolas, o Caixa Escolar, assume o importante papel gerir e fiscalizar a parte financeira executada pelo gestor.
	Frequência de encontros	Escola X	Vice-Presidente do Caixa Escolar	A frequência dos encontros para pensar as ações do Caixa Escolar da instituição X são demarcadas em assembléia com o colegiado onde vai ser decidido, se é aceito ou não, sobretudo com relação aos gastos de recursos financeiros. Tudo é totalmente planejado com o coletivo.
		Escola Y	Vice-Presidente do Caixa Escolar	A frequência de planejamento ocorre a partir das necessidades mais urgentes

Quadro III.6 – Quanto a Função, Composição e Frequência de encontros do Caixa Escolar
Fonte: Entrevista (2009)

O Quadro III.6 reúne respostas dos entrevistados acerca da função e composição, bem como a frequência que ocorrem as reuniões. Finalmente, observamos na investigação que nas escolas X e Y o Caixa Escolar submete o plano de aplicação dos recursos à apreciação do Conselho Escolar e do Conselho Fiscal. Estes avaliam e deliberam sua execução quando considerado viável e oportuno, conforme pontuamos anteriormente nesse estudo. Confirmamos que todas as propostas da aplicação dos recursos são apreciadas e aprovadas em assembléia pelo Conselho Escolar e pelo Conselho Fiscal. Durante as assembléias o plano de aplicação é apreciado tanto pelo Conselho Escolar como pelo Conselho Fiscal. Essas ações favorecem a transparência fiscal das instituições, pois com o

Caixa Escolar todos os atores escolares sabem quanto a instituição recebe, gasta e onde são aplicados os recursos, inclusive, porque são fixados no quadro de avisos para o conhecimento da comunidade escolar e visitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos de gestão democrática [PPP, Conselho e o Caixa Escolar] no contexto das práticas escolares tornam possível a autonomia da escola. Esses mecanismos nas práticas escolares são de fundamental importância para que a gestão democrática possa acontecer, pois os referidos mecanismos de gestão democrática favorecem o desenvolvimento do trabalho escolar na medida em que propiciam a participação de todos os segmentos. Além disso, descentraliza o poder, valorizando as decisões coletivas.

Conforme apontamos ao longo desta dissertação, as mudanças que vêm sendo implementadas nas políticas educacionais brasileiras são orientadas pelo ideário neoliberal. Nesse contexto de reformas, em que o Estado descentraliza poderes e encargos das esferas centrais de poder para as locais, torna-se necessário fazer com que a escola assuma uma relativa autonomia e se responsabilize pelos resultados que vier a obter. Segundo essa lógica, a exigência da Lei nº 9.394/96 – artigo 15 (Brasil, 1996) – de que as escolas elaborem o seu Projeto Político Pedagógico para assegurar uma progressiva autonomia, integra as políticas de descentralização pedagógica, implantadas no país a partir da década de 1990.

É preciso que a descentralização, autonomia e participação escolar sejam construídas na escola, para além de serem assegurados por uma exigência legal. Isso é o que verdadeiramente fomentará o envolvimento da comunidade nas tomadas de decisão, na definição e efetivação do horizonte político e pedagógico sobre as quais estarão pautadas as ações educativas desenvolvidas na unidade de ensino. Estes são considerados pelos teóricos da educação como princípios básicos para a construção de uma educação de qualidade, podendo introduzir importantes mudanças no trabalho escolar. Assim, no nosso entendimento, a gestão democrática apesar de ser assegurada por determinação do artigo 12 da Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996), que prescreve sobre a elaboração do PPP, do Conselho Escolar e da Caixa-Escolar, deve encontrar os seus sentidos e significados nas tramas cotidianas em função da participação da comunidade escolar.

Diante dos estudos efetivados, consideramos a elaboração do PPP como um processo de planejamento, que tem como pressuposto a participação democrática da comunidade escolar e externa à escola refletindo acerca da realidade em que constróem a educação e traçando o ideal político e pedagógico da educação que pretendem instituir. Essa construção coletiva imprime unidade e intencionalidade ao trabalho desenvolvido na escola, pois os

profissionais passam a compartilhar de diretrizes que pautam o trabalho que desenvolvem e refletem sobre a função da educação que constroem frente ao momento social e política.

A descentralização, participação e autonomia da comunidade escolar na perspectiva de construção permitem que todos sejam responsáveis pelo sucesso do que foi definido, visto que as leis que regem o processo educacional, as práticas a serem desenvolvidas foram estabelecidas por todos os envolvidos. Tais princípios efetivos permitem que todos se sintam como integrantes da coletividade e também se constitui em uma aprendizagem que pode ser estendida a outras esferas em que os sujeitos atuam.

Constatamos que a gestão democrática não é um processo de fácil construção, pois exige dos profissionais o desenvolvimento de inúmeras competências para que possam realizar as suas intenções. Verificamos que para essa realização é necessária a intenção dialógica, o que implica lidar com a diversidade de opiniões e ter o conflito como base para a construção do consenso. Para isto, os grupos precisam ter as suas ações pautadas no aporte teórico, na comunicação e na reflexão conjunta.

De acordo com a realidade das escolas públicas de Natal, inclusive das escolas X e Y, relativa à elaboração do PPP, do Conselho Escolar e do Caixa Escolar são poucas as escolas que se encontram implementando democraticamente os seus projetos. Esse fato sugere a necessidade de uma política mais efetiva que conscientize as escolas acerca da importância desses instrumentos norteadores das práticas escolares de qualidade social, quanto à participação democrática da comunidade, além do investimento em formação dos sujeitos que empreendem essa jornada.

A partir das observações, das entrevistas, dos questionários e das análises documentais, pode-se compreender a visão desses sujeitos e procuramos estabelecer uma mediação entre estas e o que ocorre no âmbito das atuais políticas educacionais.

Esses profissionais iniciaram a elaboração dos projetos de gestão democrática por iniciativa própria, pois perceberam a necessidade desse instrumento para nortear o trabalho que desenvolviam, sendo essa elaboração um exercício de construção da descentralização, da participação e da autonomia escolar, demonstrando-a ao criar as próprias estratégias de trabalho, com o apoio da teoria. O processo de elaboração compreende um processo marcado por avanços e retrocessos nas discussões que propiciaram importantes reflexões e experiências. No nosso entendimento esse momento foi de amadurecimento e integração entre os atores escolares.

Foram fundamentais nas construções iniciais do PPP, Conselho e Caixa Escolar, o processo de coordenação das discussões e da gestão democrática implantada nas escolas X e Y. As coordenações dos trabalhos, juntamente com o grupo de sistematização, foi responsável por organizar e articular o que estava sendo desenvolvido, promovendo um processo de estudos sobre o tema em questão e uma maior participação da comunidade. O processo de gestão democrática levou à tomadas de decisões coletivas e à responsabilização de todos pelo desenvolvimento do trabalho. Os gestores passaram a eleger o eixo pedagógico da educação como a razão de ser de seu trabalho, mesmo quando as incumbências administrativas e financeiras ameaçavam suplantá-la, sendo determinante para a consecução dos objetivos educacionais traçados.

Para a comunidade escolar participar da elaboração do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar foi necessário envolvimento, crescimento e mudança, implicando o crescimento profissional, o estreitamento das relações pessoais, a valorização da teoria, o desenvolvimento de competências, a crença e a capacidade do coletivo escolar e a criação de uma identidade coletiva. Isto tudo os levou a tornarem-se membros de um grupo, que compartilham regras, concepções de mundo, formas de pensar e agir direcionados para o objetivo de educar.

O processo de estudos necessários para a fundamentação da elaboração do PPP, Conselho e da Caixa Escolar propiciou que os professores, em sua maioria, compreendessem a necessidade da interação teoria-prática, criando assim novas possibilidades e meios de atuação. A busca pela fundamentação teórica, ao se tornar coletiva e confrontada com a prática, tem o seu valor potencializado, pois, tendo por base a interação dialógica, a troca de experiências e o conflito de idéias, promove o crescimento profissional e o desenvolvimento de complexas competências e o incremento da qualidade educacional.

Visto que estudar é fundamental à docência de qualidade e as condições de trabalho do professor dificultam essa ação fora da escola, esses profissionais procuraram criar as condições para que os estudos acontecessem na Escola, adquirindo acervo próprio e organizando o horário de trabalho de modo que pudessem continuar sua formação e planejar as atividades em conjunto. São situações como essa que demonstram a sua capacidade de construir coletivamente as soluções para os problemas que a eles se apresentam.

Para elaborar o PPP, o Conselho e a Caixa Escolar precisaram desenvolver competências que lhes permitissem trabalhar em equipe e construir o consenso dialeticamente. Demonstraram competências ao definir o direcionamento político da educação e ao interrogarem-se sobre os valores que a comunidade adotaria em relação ao mundo que os

cerca. A partir desses questionamentos, traçaram as diretrizes teórico-metodológicas de seu trabalho. Decidiram, portanto, instituir como diretriz político-pedagógica a construção de uma educação libertadora, humanista e inclusiva, voltada para fazer os educando refletirem acerca do que fazem, pautados na participação em sala de aula, no desenvolvimento intelectual, da auto-estima e na formação de valores importantes para auxiliar o educando a responder aos desafios.

O que apreendemos como resposta dos sujeitos que atuam nas Escolas X e Y acerca de seus esforços para vivenciarem uma gestão democrática mostrou-nos a complexidade em compreendemos essas situações particulares mediando-a com o geral, o empírico e o teórico. Suscitaram ainda questões sobre a operacionalização-acompanhamento, controle e avaliação do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar enquanto estágios multifacetados que precisam ser compreendidos, desvelados.

No Estado do RN, a criação do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar nas unidades de ensino tem por finalidade assegurar a efetiva participação da comunidade no processo educacional. Conforme o Plano Decenal Estadual, a gestão democrática na escola pública também se volta para a participação efetiva da comunidade em seu interior.

As discussões realizadas no decorrer deste trabalho constatarem que, de fato, na realidade estudada a institucionalização do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar não possibilitam uma participação qualificada dos segmentos que compõem a escola nas decisões referentes ao seu funcionamento na inteireza, apesar de já visualizarmos alguns avanços.

A partir da análise dos dados obtidos e das observações simples realizadas nas Escolas X e Y constatamos a impossibilidade da participação efetiva nos termos descritos por Chauí (1990) por se tratar de uma descentralização, participação e autonomia institucionalizada, que conserva a impossibilidade democrática na sua plenitude, estando essa constatação também em conformidade com os limites apontados por Demo (1993) que descredibiliza a participação concedida em favor da participação conquistada.

Nesse sentido é pertinente realçar que as Escolas X e Y, no momento em que não tinham um PPP, Conselho e Caixa Escolar institucionalizados por decreto, o colegiado era consubstanciado pela participação de alguns segmentos da escola com o pensamento voltado para ações que tencionavam a democratização nas decisões na escola. Ou seja, naquele momento, se encontravam em exercício princípios participativos que certamente possibilitariam a democratização das decisões da escola. Os dados da pesquisa indicam que a institucionalização do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar por meio da LDB gerou na

comunidade escolar a necessidade do simples cumprimento de uma política de descentralização, o que resultou no rompimento com os princípios participativos existentes no momento anterior. A preocupação dos sujeitos escolares foi voltada para a mera existência da obrigatoriedade das ações e não para seus princípios e ações.

Os resultados obtidos também reiteram a concepção de participação delegada pela atual configuração de modelo de gestão em desenvolvimento nas escolas públicas. Ora, muito se fala em gestão democrática, no entanto, a realidade é que é dado aos sujeitos da escola apenas o direito à execução de políticas formuladas e definidas por especialista. A comunidade escolar participa da implementação e não da elaboração de tais políticas.

Os casos pesquisados expressam claramente que não foi discutida com os atores sociais a oportunidade de gestão democrática nos processos decisórios, nem tão pouco foram acessíveis informações que respaldassem sua participação na gestão da escola.

A experiência do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar das escolas X e Y permitem destacar a ausência da preparação da comunidade para viabilizar orientações de um modelo de gestão que se intitula democrática. Assim, não é de surpreender a visível fragilidade existente na participação dos segmentos nesse processo, resultando dessa forma em um colegiado frágil, sem objetivos e identidade concreta. Isso favorece a continuidade da centralização das decisões na direção das escolas, como também para o enfraquecimento da gestão democrática.

O cenário observado nas escolas pesquisadas apresenta semelhança com os resultados da pesquisa desenvolvida por Cabral Neto e Almeida (2000) sobre a experiência da gestão descentralizada da escola pública no RN. A referida pesquisa constatou que grande parte dos representantes dos conselhos estava nos cargos por indicação da direção da escola, que, na maioria das vezes, escolhia pessoas próximas, desmerecendo a concorrência que supõe uma eleição.

Percebemos, também, que nas escolas consultadas as reuniões dos colegiados não são consultadas antecipadamente, muitos conselheiros não avisados, o que resulta, em adiamentos e suspensões. Logo, questões importantes que necessitariam do Conselho são encaminhadas pela Direção e muitos representantes não são informados do que acontece no interior da instituição.

Cabe frisar que nos colegiados do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar nas escolas X e Y em poucos momentos os conselheiros relacionaram a sua atuação com a dimensão pedagógica da escola. Para a comunidade escolar, a atuação dos Conselhos é restrita apenas às dimensões administrativa e financeira, não há a compreensão dos sujeitos escolares de que

esses Conselhos e Colegiados são mecanismos de geração administrativa, financeira e pedagógica da escola.

Essa assertiva também se encontra em conformidade com a pesquisa de Cabral Neto e Almeida (2000) ao confirmar que, de fato, o aspecto menos trabalhado pelas escolas é o pedagógico, e que em termos gerais a preocupação com a atuação do Conselho é voltada para aspectos administrativos e financeiros. O Conselho tem mais um papel de homologar as decisões do que de discutir e promover modificações e definir prioridades quanto à aplicação e fiscalização dos recursos. Há pouca cultura de participação e a utilização dos mecanismos tradicionais centralizadores presentes na administração das escolas.

Apesar das limitações encontradas nas Escolas X e Y em consubstanciar a participação e autonomia nos colegiados, não podemos desconhecer que a participação é inacabada e está sempre em fase de construção. Logo, este pode ser o momento para a comunidade escolar esperar suas práticas e procurar privilegiar o exercício da participação em virtude de uma educação em uma escola verdadeiramente pública.

Com a criação do PPP, do Conselho e da Caixa Escolar, podem ser observados alguns avanços no processo de gestão da escola pública, introduzindo mecanismos de descentralização, participação e autonomia que podem representar indícios de democratização. Esse fato isolado não garante a democratização de gestão da escola pública, mas pode criar um ambiente favorável para desencadear-la.

No nosso entendimento, nessa pesquisa, contemplamos o seu objetivo geral, bem como proposições significativas para os problemas pesquisados. Assim, concluímos que se estamos convivendo em um contexto em que o simples ato de votar e escolher nossos representantes em eleições esporádicas é insuficiente, não podemos, de forma alguma, desperdiçar as conquistas de âmbito social calcadas na participação da sociedade. Os colegiados em que todos os membros verdadeiramente são qualificados para o exercício da descentralização, participação e autonomia, em que todos se interessam igualmente, em que não há o desprezo pelas opiniões individuais, com pleno respeito ao diálogo. Sobretudo, esse modelo democrático deve ser disponibilizado a todos os seres humanos que se interessam pelo exercício de práticas libertadoras em função da conscientização.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, Fernando Luiz. (2003). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira, L. C. & Spink, Peter. *Reforma do estado e a administração pública gerencial*. (5. Ed). Rio de Janeiro: FGV.
- Arretche, Marta. (1996). Mito da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: v. 11, n. 31, p. 44-66.
- Arroyo, Miguel (org). (2002). *Escola carente à escola passível*. 4. ed. São Paulo: Loyola.
- Bacellar, Inalda Vieira. (1997). *Escola, descentralização e autonomia*. R. Adm. Educ. Recife, v. 1, jul/dez.
- Barroso, João. (2001). *Relatório global de Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas definidas pelo Decreto nº 115-A/98 de 4 de Maio*. (Protocolo ME/FPCE de 28/4/99). Universidade de Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Centro de Estudos da Escola. Lisboa: março de 2001. Impresso.
- Barroso, João. (2000). O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: Ferreira, N. (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. (2. ed.) São Paulo: Cortez.
- Barroso, João. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Min. da Educação.
- Behring, Elaine Rosseti. (2003). Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez.
- Bobbio, Norberto. (2000). *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*, 2. ed. São Paulo: Mandarim. 2000.
- Bogdan, Robert C.; Biklen, Sari K. (1997). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Tradução Antônio Branco Vasco. Porto/Portugal: Porto Editora.
- Bordenave, Juan E. Diaz. (1983). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Bóron, A. et al. (1999). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Brasil. (2007). *FUNDEB*. Secretaria de Educação Básica. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_jfilter&Itemid=164¶ms\[search_relevance\]=FUNDEB¶ms\[tipobusca\]=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_jfilter&Itemid=164¶ms[search_relevance]=FUNDEB¶ms[tipobusca]=1)>
- Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. (1995). *Planejamento político-estratégico – 1995 -1998*. Brasília: MEC.

- Brasil. Lei 9.394. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação a Distância. (1998). *Salto para o Futuro: Construindo uma escola cidadã, projeto político-pedagógico*. Brasília: SEED.
- Bryman, A. (1996). Leadership in organizations. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies* (pp. 276-292). London: Sage.
- Burbules, Nicholas C. e Torres, Carlos Alberto (orgs). (2003). *Globalização e educação: perspectivas críticas*. Porto Alegre: Artmed.
- Cabral Neto, Antônio; Almeida, Maria Doninha de. (2000). *Educação e Gestão Descentralizada, Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político Pedagógico*. Revista em aberto. Brasília, V.17, n 71, junho.
- Cabral Neto; Antônio; Sousa, Luís Carlos. (2008). Autonomia da escola pública: diferentes concepções em embate no cenário educacional brasileiro. In: Rosário, Maria José Aviz do; Araújo, Ronaldo Marcos de Lima. *Políticas públicas educacionais*. Campinas: Alínea.
- Carbonari, Francisco José. Municipalização do Ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: Martins, Ângela Maria; Oliveira, Cleiton; Bueno, Maria Sylvia S. (orgs). (2004). *Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Carnoy, Martin. (1995). El ajuste estructural Y la evolución del mundo de la enseñanza. *Revista internacional del Trabajo*. Vol. 114, p. 127.
- Chizzotti, A. (1998). *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez.
- Contreras, José. (2002). *Autonomia de professores*. São Paulo: Cortez.
- Costa, Vera L. Cabral. (1997). *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo. Cortez. P. 17-21.
- Coulon, Alain. (1996). *Etnometodologia e Educação*. Petrópolis; Vozes, 1996
- Cury, C. R. J. (2001). Os conselhos de educação e a Gestão de Sistemas. In: Ferreira, N. S. C. & AGUIAR, M. A. S. (orgs) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3. ed. São Paulo: Cortez.
- Demo, P. (1999). *Participação é conquista: noções de política social e participativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez.
- Demo, Pedro. (1993). *Avaliação quantitativa*. São Paulo: Cortez: Autores Associados. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

- Denzim, N. K. (1989) *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Denzim, N. K. (1970) *The Research Act in Sociology*. London: Butterworth.
- Dowbor, L. (1999). *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense.
- Draibe, Sonia Miriam. (1990). *As políticas sociais e o neoliberalismo*. Revista da USP. São Paulo, v.17, p.86-101.
- Educação & Sociedade. (2002). Políticas Públicas para a Educação: Olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. *Revista Quadrimestral de Ciência da Educação*. Volume 23 – Número Especial. N 80. São Paulo: Cortez.
- Educação & Sociedade. (2001). Dossiê “Políticas Educacionais”. *Revista Quadrimestral de Ciência da Educação*. Ano XXIII – Agosto 2001. N 75. Campinas: CEDES.
- Farah, Marta Ferreira Santos. (1995). Reconstruindo o Estado: gestão de setor público e reforma da educação. *Relatório de Pesquisa*. N. 2 EAESP/FGV/NPP, p. 20; 22.
- Ferreira, N. S. C. (2004). *Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada"*. Educ. Soc. set./dez., vol.25, nº 89 p.1227-1249.
- Fernandes, Cleudemar. (2005). *Análise do Discurso: reflexões introdutórias*. Goiânia: Trilhas Urbanas.
- Foucault, M. (1979). Soberania e disciplina. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Freire, Paulo. (2003). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 28. ed. São Paulo: Paz e Terra. (Coleção Leitura).
- Gentili, Pablo. (1996). Neoliberalismo e educação manual do usuário. In: Gentili, P.; Silva T. T. (Orgs.). *Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE.
- Gil, Antonio Carlos. (1995). *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, M. A. S. (1994). *Sentir, pensar, agir - corporeidade e educação*. Campinas: Papirus.
- Gramsci, Antonio. (1981). *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ianni, Otávio. *Teorias da globalização*. (1996). 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Krugman, Paul. (1995). *Tulipas holandesas e mercados emergentes*. Política Externa, Vol 1, nº 2, p. 80-81, set/95.
- Libâneo, José Carlos. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5. ed. Goiânia: Alternativa.

- Libâneo, José Carlos. (2003). *Educação Escolar: política, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez.
- Libâneo, José Carlos. (2001). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa.
- Lima, L. C. (2001). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez.
- Lüdke, Menga; André Marli E. D. A. (1998). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: E.P.U.
- Marques, Luciana Rosa. (2007). *A descentralização da Gestão Escolar e a Formação de uma Cultura Democrática nas Escolas Públicas*. Recife: Editora Universitária – UFPE.
- Marx, K. (1987). *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural. Os economistas, v1.
- Minayo, M. C. S. (2001). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Minayo, M. C. S. et al. (Org.). (1999). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis (RJ): Vozes.
- Minayo, M. C. S. (1993). *O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 2. ed. São Paulo: Hucitec/ Abrasco.
- Motta, Paulo Roberto. (1994). Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul/set. p. 190.
- Oliveira, Romualdo Portela de. (1997). Novas tecnologias, neoliberalismo e política educacional no Brasil. São Paulo.
- Orlandi, Eni P. (2005). *Análise do Discurso: princípios & procedimentos*. 6. ed. São Paulo: Pontes.
- Paro, Vitor Henrique. (2001). Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis ou responsáveis têm a ver com isso? In: Bastos (Orgs). *Gestão democrática*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE.
- Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pereira, Luis Carlos Bresser. (2005). Da administração pública burocrática a gerencial. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser; Spink, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Pereira, Luis Carlos Bresser. (1998). *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. São Paulo: Lua Nova, n. 45, p. 80.

- Pêcheux, Michel. *Sobre a (des)construção das teorias lingüística* (p. 07-31). In: Línguas e Instrumentos Lingüísticos. Campinas: Pontes, 1999.
- Pinto, J. M. De R. (2002). In: Sousa Junior, Luiz de. *Gestão e financiamento de educação municipal*. João Pessoa: Editora Universitária.
- Queiroz, Maria Aparecida de. (2001). *Para além do neoliberalismo: a teoria enquanto aporte e superação das relações fundadas nas barbáries*. (Primeiras reflexões). Natal, p. 2-3, 2001.
- Revista Lusófona de Educação*. (2009). N 12. Lisboa: ULHT.
- Revista Lusófona de Educação*. (2008). N 9. Lisboa: ULHT.
- Revista Lusófona de Educação*. (2004). N 3. Lisboa: ULHT.
- Rio Grande do Norte. (1996). Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. *Proposta de Gestão Democrática da Rede Estadual de Ensino*. Natal. 15 p. Mimeo.
- Rodrigues, L. M. (2004). *Sindicalismo e Classe Operária (1930-1964)*. In: Gomes, A. et al. *O Brasil Republicano*. v.3. Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Rousseau, J. J. (1999). *O contrato social*. São Paulo: Nova Cultural.
- Salerno, Mário Sérgio. (1992). Reestruturação produtiva e novos padrões de produção. *Revista São Paulo em perspectiva*. Fundação SEADE, v. 06 n. 3, jul/set.
- Santos, B. S. (2006) *O Fórum Social Mundial: manual de uso*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Tavares, Andreza M. B. do N. (2003). *Política Educacional: a formação inicial de professores em serviço no Brasil*. João Pessoa: Universitária.
- Tavares, Manuel. (2009). Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 532 pp. *Revista Lusófona de educação*. Vol. 13. n 13. Lisboa: ULHT.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação*. Políticas Educacionais e Novos modos de Governança. Porto: Afrontamento.
- Teodoro, A; Torres, Carlos Alberto. (2006). *Educação crítica & utopia: perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortês.
- Torres, Carlos Alberto. (2003). *Educação e democracia: as práxis de Paulo Freire em São Paulo*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire.

- Trivinões, A. N. S. (2003). *A introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vasconcelos, C. dos S. (1995). *Planejamento: Plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo*. São Paulo: Libertad.
- Veiga, I. P. A. (1998). *Projeto pedagógico: uma construção possível*. 8. ed. Campinas, São Paulo: Papirus.
- Vieira, Alexandre Thomaz (org.). (2003). *Gestão Educacional e Tecnologia*. São Paulo: Avercamp.
- Vieira, Sofia L. (1998). Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: Oliveira, Romualdo P. de. *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez.
- Wainwright, Hilary. (1998). *Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Winkler, Donald R.; Gershberg, Alec I. *Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, n ° 17. PREAL, 2000 (mimeo). Disponível em<<http://www.smec.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-escola/diretor/publicacoes/curso%20de%20gestao%20escolar%202.pdf>>
- Werle, Flávia Olinó Correia. (2003). *Conselhos Escolares. Implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DPA, p. 57-59.

APÊNDICES

APÊNDICE I

**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS
MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
OBSERVAÇÃO DE CONTEXTO ESCOLAR
TÓPICOS PARA ENTREVISTAS**

Pesquisadora: EVANILDA DE BRITO LOPES

1 Identificação da escola

- A. Nome:
- B. Histórico:
- C. Fundador:

2 Estrutura física da escola e da sala de aula

A. Refletir sobre a relação entre a forma de organização do espaço escolar e as concepções psicológicas e pedagógicas presentes. (nº de salas de aula, banheiros, salas de gestão, espaços pedagógicos, secretaria, sala de apoio e salas ociosas).

3 Caracterização da comunidade

- A. Localização: bairro, distrito;
- B. Nº de habitantes;
- C. Principais atividades econômicas;
- D. Condições de saúde, moradia, trabalho, lazer, transporte;
- E. Manifestação cultural: festas, eventos, comemoração.

4 Composição do quadro de pessoal

- A. Corpo docente: nº de professores por nível de ensino e série;
- B. Corpo técnico-administrativo: nº de profissionais por cargo ou função (diretor, vice-diretor, coordenador, orientador, supervisor, secretário, tesoureiro);
- C. Corpo discente: nº de alunos matriculados, aprovados, reprovados e evadidos;

5 Aspecto político-pedagógico da escola (cotidiano escolar)

- A. Planejamento das ações educativas – análise da proposta curricular e seus fundamentos teóricos e metodológicos;
- B. Concepções de sociedade, de educação e de ensino-aprendizagem;
- C. O papel da escola na comunidade e como a comunidade interfere na escola (aspectos socioeconômicos, políticos, ambientais, culturais, lazer, violência, a história da comunidade, a história da escola, entre outros);
- D. Documentos que regulamentam a escola (Regimento, Proposta Pedagógica, Projeto Político-Pedagógico, Plano de desenvolvimento da Escola, PDDE, Caixa escolar).

6 Níveis de interação na escola

- A. Tomada de decisões;
- B. Relacionamento os sujeitos no âmbito da escola: professor-gestão, professor-professor, aluno-aluno e professor aluno.

7. Sobre os mecanismos de gestão democrática na escola

- A. Qual a composição e o sentido do PPP da instituição?
- B. Qual a frequência com que ele é atualizado?
- C. Qual a composição e o sentido do conselho escolar?
- D. Com qual frequência se reúne?
- E. Qual a composição e o sentido do caixa escolar?
- F. Com qual frequência ele é atualizado?
- G. Historicizar as ações do PPP de seu surgimento ao ano de 2008;
- H. Historicizar as ações do Conselho de seu surgimento ao ano de 2008 (pedagógico, administrativo, financeiro, institucional); Verificar as relações do Conselho escolar com os mais colegiados da escola (Grêmio, caixa-escolar, Conselho escolar, conselho de classe);
- I. Historicizar as ações do caixa escolar de seu surgimento ao ano de 2008.

8 copiar – diário de investigação

- 1. Livros de ata de reuniões
- 2. PPP e PPC (proposta pedagógica curricular)
- 3. Regimento do conselho escolar
- 4. Regimento do conselho escolar

APÊNDICE II**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS
MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO****GUIÃO DE ENTREVISTA-PESQUISA**

Pesquisadora: EVANILDA DE BRITO LOPES

Este roteiro é parte integrante de uma pesquisa de mestrado e tem por objetivo levantar informações sobre o sentido da gestão democrática em escolas públicas do Rio Grande do Norte.

A. GESTÃO DEMOCRÁTICA

1. Como você avalia a contribuição dos seguintes mecanismos de gestão democrática (PPP, Conselho e o Caixa Escola) no contexto das práticas escolares?
2. Qual a orientação que a escola recebeu para organizar esses mecanismos de gestão democrática?

SOBRE O PPP**SOBRE O CONSELHO ESCOLAR****SOBRE O CAIXA ESCOLA****B. PPP**

3. Quem são os responsáveis pelas ações (sistematização e execução) do PPP na escola?
4. O documento reflete a realidade do contexto escolar? Justifique.
5. Quais as contribuições do documento para o pensamento administrativo e pedagógico da escola?

C. CONSELHO ESCOLAR

4. Qual o papel do conselho escolar na gestão da escola? Justifique.
5. Como ocorre a participação diferenciada dos atores do conselho?
6. As reuniões do conselho se organizam como espaços de democratização?
7. Qual o olhar dos conselheiros quanto a sua atividade de participação no colegiado?

8. Qual o total de recursos públicos (federal e estadual) recebidos pela escola no período compreendido entre 2007 e 2008?
9. A escola busca apoio financeiro junto a empresas, ONGs ou da comunidade?
10. A escola elabora um plano de aplicação de seus recursos financeiros? Justifique.
11. A caixa escolar submete o plano de aplicação dos recursos à apreciação do conselho escolar e do conselho fiscal? Justifique.

APÊNDICE III

UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS
MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

GUIÃO DE QUESTIONÁRIO-PESQUISA

Pesquisadora: EVANILDA DE BRITO LOPES

Este questionário-roteiro é parte integrante de uma pesquisa de mestrado e tem por objetivos levantar informações sobre o sentido da gestão democrática em escolas públicas do Rio Grande do Norte. Para tanto, o questionário deverá ser respondido individualmente, sendo a fidedignidade das respostas essencial para o alcance de nosso objetivo. Nesse exercício as questões objetivas poderão ser justificadas após as respectivas respostas.

Obrigada pela sua valiosa contribuição.

1. As contribuições do **PPP** para o pensamento da escola reside em:

- a) Delimitar as ações pedagógicas, administrativas, financeiras e institucionais da escola.
- b) Encaminhar todo o trabalho da escola.
- c) Mencionar a dinâmica das atividades administrativas e pedagógicas.
- d) Otimizar as ações administrativas e pedagógicas como também uma nova postura adquirida por alguns segmentos acerca do papel social da escola, gestão entre outros.
- e) Contribuir no sentido de direcionar as ações pedagógicas e administrativas da escola, norteando o trabalho e refletindo a dinâmica escolar na perspectiva de uma educação de qualidade social.

2. Na sua opinião, qual a mais importante contribuição do **PPP** para o processo ensino-aprendizagem na escola:

- a) O PPP torna possível que todos se envolvam no processo ensino-aprendizagem dentro da instituição de ensino.
- b) O PPP torna possível que os professores planejem juntos na instituição de ensino.
- c) O PPP torna possível que os gestores fiscalizem a estrutura pedagógica da escola.
- d) O PPP torna possível que todos interfiram no ensino e na avaliação.
- e) O PPP torna possível que todos determinem os rumos das práticas de ensino na escola.

3. No que se refere às reuniões do **conselho de escola**. Com qual frequência ocorrem?

- a) quinzenalmente
- b) uma vez por bimestre
- c) uma vez por trimestre
- d) uma vez por quadrimestre
- e) ocorrem geralmente que necessário, sem regularidade.

4. O **Conselho** nas escolas têm um papel fundamental quando é atuante por que?

- a) É o braço direito da direção contribuindo de várias formas para democratizar as decisões e as relações nos ambientes escolares.
- b) É o instrumento que supõe o encaminhamento das responsabilidades escolares.
- c) É o instrumento que supõe o encaminhamento das interferências necessárias para a escola.
- d) É o único instrumento de excelência que conduz a descentralização.
- e) É o único caminho para a participação e a autonomia.

5. O **caixa escolar** tem como função gerenciar e administrar recursos financeiros destinados a escola. Com relação ao tempo, como ocorre a atualização dos membros de sua assembléia geral?

- a) a cada dois anos
- b) a cada ano
- c) por semestre
- d) a cada cinco anos
- e) a cada quatro anos

6. Quais os sujeitos que compõe os membros do **caixa escolar**:

- a) presidente, secretário e tesoureiro, além de um conselho fiscal (composto por três conselheiros), todos com os seus respectivos suplentes.
- b) Somente o presidente e a comunidade
- c) Somente o presidente e o secretário
- d) Somente o presidente e o tesoureiro
- e) Somente o presidente, o secretário e o tesoureiro