

# GESTÃO DEMOCRÁTICA: A AÇÃO DO COLEGIADO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

**Andréa Liger da Silva**

Universidade do Estado da Bahia - UNEB

andrealiger@gmail.com

**Resumo:** este trabalho analisa a compatibilidade entre concepção, normas e funcionamento do colegiado escolar como órgão estratégico para efetivação do direito social à gestão democrática. Discute a articulação entre valores e procedimentos democráticos, transição conceitual dos dispositivos normativos, participação e autonomia escolar para efetividade social da educação. Foram utilizados o Método de Abordagem Dedutiva, pesquisa qualitativa e análise documental na interpretação das informações de quatro colegiados da rede estadual. Como resultado, constatou-se o distanciamento entre o ordenamento normativo e a ação colegiada e novas formas de centralização da gestão escolar.

**Palavras-chave:** gestão democrática; colegiado escolar; participação.

## INTRODUÇÃO

Passados quatorze anos da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é possível avaliar que algumas propostas não se desenvolveram de forma a propiciar impacto positivo na qualidade social da educação por terem sido incorporadas apenas ao discurso sem alcançar a prática educacional, evidenciando a desarticulação entre a concepção das políticas educacionais e a prática escolar.

Dentre estas propostas, o colegiado escolar configura-se como estratégia para assegurar a política pública de democratização da gestão da escola. No entanto, este órgão é tratado como fim em si mesmo e não como meio, devido à ausência de outras estratégias igualmente consistentes para a mesma finalidade.

Em 1996 a SEC realizou uma revisão das normas do colegiado à luz da concepção de gestão educacional expressa na LDB com o propósito de alinhar-se aos novos princípios e ao novo momento da educação. Nesta perspectiva, elaborou a Lei nº 6.981, de 25/07/96, que instituiu o colegiado como órgão da gestão democrática da escola e, por meio do Decreto nº 6.267, de 11/03/97, implantou-o obrigatoriamente nas 1.640 escolas da rede pública estadual, atribuindo-lhe função consultiva e fiscalizadora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

Em 2008, outra revisão normativa provocada por avaliações assistemáticas acerca do funcionamento deste órgão, culminou na substituição da Lei e Decreto anteriores pela atual Lei nº 11.043, de 09/05/08, e Decreto nº 11.175, de 18/08/08.

A nova legislação manteve a obrigatoriedade dos colegiados, reafirmou sua importância, ampliou o número de representações e modificou as funções e atribuições anteriormente

conferidas. Desta forma, o colegiado passou a ter funções e atribuições para deliberação, consulta, avaliação e mobilização em determinadas áreas e atividades dentro da escola.

Isto marca um esforço de intervenção na direção da cogestão que, conforme definição de Bordenave (1992, p. 32), é o exercício da colegialidade ou o compartilhamento das decisões com aqueles que dela fazem parte, buscando a superação da centralização e do autoritarismo da gestão escolar para cumprir a função social da escola como instituição pública que detém a obrigatoriedade de integrar e formar os cidadãos.

As escolas estaduais fazem parte da rede sob manutenção da SEC, e a esta cabe a responsabilidade de definir legislações, diretrizes e propostas para sua articulação. Contudo, estas referências geralmente são elaboradas de fora para dentro e de cima para baixo (LÜCK, 2007) e implantadas como estratégias para o desenvolvimento de políticas ou muitas vezes, como a própria política pública.

Ao atentar para as forças que impulsionam e tencionam esta dinâmica, verifica a possibilidade de desvelar o que se coloca por trás do discurso de convencimento que marca as relações entre Estado e sociedade por meio das instituições. Em paralelo, pode-se avaliar a premissa de que o colegiado, enquanto instrumento de participação, é capaz de efetivar a política de democratização da gestão escolar, refletindo seu potencial como veículo de mudança de paradigmas e práticas gerenciais.

## A DEMOCRACIA COMO VALOR E PROCEDIMENTO NA GESTÃO ESCOLAR

Transformada em adjetivo no final do último século, a democracia passou a qualificar processos, atividades ou relações fundamentadas no diálogo, participação, direito e respeito à diversidade. No cotidiano, esta crença corresponde à ideia de que os cidadãos possuem o direito de exercitar sua palavra e posicionamentos, se identificando, construindo pertencimento e se fortalecendo enquanto coletividade.

No universo da educação, a importância da associação entre democracia e escola encontra-se na possibilidade de oportunizar o desenvolvimento dos sujeitos a partir da interação com práticas educativas éticas, justas e colaborativas, criando e fortalecendo nova cultura e relações político-sociais fundamentais para a sociedade democrática.

Nesta perspectiva, a escola deixa de priorizar o aspecto cognitivo dos aprendizes, para integrá-lo aos aspectos psicológico, físico, ético-moral e político, além de aprimorar habilidades necessárias ao mundo do trabalho. Pois, na organização do Estado democrático, a escola possui a função de estruturar a democracia por meio da formação dos cidadãos:

A democracia, assim como não se dá espontaneamente, precisando, em vez disso, ser criada pela prática política, também precisa ter seus valores intencionalmente apropriados pela educação, visto que ninguém nasce democrata ou com os requisitos culturais necessários para o exercício da democracia. (PARO, 2001, p. 52)

A democracia tornou-se um valor e um procedimento a ser incorporado às práticas pedagógicas e à gestão escolar com a finalidade de gerar uma nova cultura política. Ribeiro (2005)

a situa como procedimento quando utilizada como meio para resolução das divergências ou conflitos, pois, quando a sociedade renuncia à unanimidade e concede a todos o direito de divergir, deve dispor de meios para administrar os desacordos e construir acordos – mesmo que temporários.

Para o autor, a democracia é um valor quando equiparada a uma atitude e transportada da vida pública para dimensões da vida privada, portanto, é um código de ética pessoal que guia não apenas o discurso, mas o comportamento, e principalmente a maneira como decide e executa as decisões.

A participação democrática, ativa e convergente, exige amadurecimento para comprometer-se. O que significa discordar ou concordar priorizando o compartilhamento dos objetivos e metas, tornando-se corresponsável pelo desenvolvimento de ações voltadas, não para interesses pessoais ou grupais, mas para a melhoria dos indicadores escolares.

Inserida nos conteúdos, objetivos e metodologia dos planos de trabalho de gestores e professores – como valor e procedimento -, a democracia viria a ser uma ação educativa com consistência suficiente para mover a participação crítica e práticas coletivas no âmbito da escola.

É inerente a esse processo a compreensão de que a democracia se desenvolve por meio da dinâmica evolutiva e histórica das pessoas e das organizações, onde os partícipes podem transformar a sociedade a partir de sua própria transformação de indivíduo em cidadão, apto a autogovernar-se participando da vida em coletividade.

Práticas que levem professores, diretores, funcionários, pais e estudantes a dialogar, negociar, argumentar, decidir e participar rompe com a fragmentação e o isolamento entre o pensar e o fazer, e contribuem com a superação do paradigma da administração escolar pela concepção da democratização como prerrogativa de qualidade para a educação.

Entretanto, como os paradigmas existem simultaneamente, a estrutura escolar originalmente hermética e impermeável, com valores impregnados pela discriminação de um grupo social sobre outro ainda persiste, comprometendo a interlocução entre as instituições e os cidadãos.

A fragilidade das instituições democráticas reside na necessidade de uma unidade entre a ação e a palavra que deve ser constantemente repostas. Todo divórcio entre a ação e a palavra, ou ainda entre a “Constituição” e a “ação política” conduz a uma situação onde a palavra torna-se surda, a “Constituição” supérflua e a ação violenta. (ROSENFELD, s.d., p. 45)

De acordo com Rosenfield, pode-se afirmar que a contradição entre as normas proclamadas e os fatos ocorridos na escola torna evidente a existência de uma lacuna entre ambos os polos, comprometendo o papel social da escola e afetando a aprendizagem da participação social. Não só a gestão escolar, mas toda a sociedade sofre a deterioração de valores e qualidade dos processos democráticos, que se expressam na capacidade de exercitar a participação, representação e autonomia para resvalar no controle social do Estado.

A discussão sobre o paralelo entre administração e gestão e sua relação com a produção do trabalho, remonta às transformações sociais iniciadas no final do século XVIII e avança, se-

gundo Hora (1994), com a escola clássica da Administração ao fornecer os fundamentos para as práticas administrativas que seriam incorporadas ao longo do tempo por outros setores sociais.

No Brasil, essas ideias foram aplicadas com considerável sucesso nas empresas da época e incidiram sobre a organização do processo educativo, posto que a teoria migrou do setor privado para o setor público, sendo incorporada e reproduzida em todos os setores das instituições, inclusive a escola:

A administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país. Este pressuposto é um corolário natural do fenômeno da interdependência entre educação e sociedade. (SANDER, 2007, p. 11)

Assim, mais que padrões de ação, a Teoria Geral da Administração disseminou na instituição pública uma concepção de administração descrita por Lück (2000) como:

processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de cursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. (LÜCK, 2000, p. 57).

Nesta abordagem, cabe exclusivamente ao diretor da escola, como administrador, a tarefa de planejar, organizar, dirigir e controlar todos os processos escolares, assim, sua tarefa acaba por construir uma práxis autoritária e verticalizada que reproduz efeitos negativos identificados ainda hoje nas escolas e instituições públicas – o “personalismo”, “corporativismo”, “bajulação”, “protecionismo”, “perseguição” e “política de privilégios”.

Embora a literatura pertinente ainda discuta a diferenciação entre os conceitos, Lück sobrepõe a gestão à administração pelo caráter participativo, dialógico e colaborativo, ressaltando que,

(...) uma mudança de denominação só é significativa quando representa uma mudança de concepção da realidade e de significado de ações, mediante uma postura e atuações diferentes. (LÜCK, 2006, p. 47).

Para a autora, a concepção de gestão resulta de um novo entendimento sobre a organização educacional - suas relações, processos e condução - reunindo as transformações paradigmáticas ocorridas ao longo da história da administração. Para Lück, a gestão democrática é

o processo em que se criam condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam responsabilidade por sua implementação. (LÜCK, 2008, p. 57)

Na transição do modelo de administração escolar para gestão escolar, é preciso estar atento para as nuances que estabelecem as diferenças entre as abordagens, e que podem não ser perceptíveis em iniciativas de estudo individual e solitária, caso contrário, as escolas já teriam superado esse momento. Este é o tipo de conhecimento que se aprende no exercício coletivo, com acompanhamento e avaliação. A esse respeito Dias afirma:

A *gestão* envolve necessariamente as atividades de planejamento, organização e controle dos processos escolares, mas, parece ir além, incorporando também certa dose de filosofia e política, que, (...) vem *antes e acima* da administração. (...) a figura do administrador tende a ser enfraquecida ou até mesmo eliminada, surgindo com maior destaque os colegiados, as decisões grupais, o consenso. (DIAS, 2007, p. 2)

A gestão escolar não renuncia aos instrumentos construídos pela administração como planejamento, organização e avaliação do ensino e da aprendizagem, ao contrário, os ressignifica à luz de referenciais teóricos interativos, como os expressos pela Conferência Nacional de Educação 2010 (conae), tendo em vista o aperfeiçoamento da qualidade da gestão escolar e da aprendizagem.

Portanto, podemos compreender que, em certa medida, a administração “está contida” na gestão, e que esta abordagem teórica amplia o sentido da participação não apenas por integrar os sujeitos, mas, por construir com estes o sentimento de pertencimento e valorização da escola, concebendo-a como patrimônio público a serviço da sociedade.

Segundo Fonseca (2005), as regras do “jogo democrático” são instituídas por meio das leis, como os instrumentos formais do Estado para afirmar posicionamentos ideológicos institucionais e originar políticas que nascem sob a égide do fortalecimento da democracia, mas que nem sempre vêm a legitimar a mobilização ou a dinâmica cultural da sociedade.

Para Lück (2005), sendo a escola uma organização social mantida pelo Estado para atendimento da sociedade, articula de forma interdependente ambos os contextos e, na mediação, constrói sua própria identidade tendo a autonomia como meio e finalidade.

Autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. (LÜCK, 2005, p. 21)

Contudo, o processo de descentralização - pré-requisito para a autonomia - vem sendo confundido e substituído pela desconcentração, que, ao contrário, significa manutenção do poder decisório com transferência de execução.

Na perspectiva de Lima (2008) algumas organizações administram com processos complementares de concentração, ao centralizar parte das decisões para favorecer a unidade e controle, e desconcentração, ao transferir parte das decisões a fim de que a mínima participação “legitime” as decisões.

Lima (2008) refere-se a esta sistemática como “autonomia por controle remoto”, pois, quando ocorre a desconcentração da execução com a condução obediente e rígida por meio de normas, procedimentos e instrumentos estabelecidos, se intenciona de fato, a “recentralização” do poder por meio do monitoramento dos procedimentos.

Lück (1981), contudo, aponta como saída desse círculo vicioso o fato de que o processo de normatização se restringe aos procedimentos, mas não aos princípios da ação, o que favorece a crescente participação e consciência crítica dos agentes pedagógicos organizados em espaços como o colegiado escolar.

É importante ressaltar que autonomia não se constrói com normas e regulamentos e sim com princípios e estratégias, que estabelecem uma concepção e uma direção que delimitam e qualificam as ações. (LÜCK, 2000, p. 23)

A autonomia é um processo que se constrói no dia-a-dia, mediante ação coletiva competente e responsável, realizada mediante a superação de naturais ambigüidades, contradições e conflitos. (LÜCK, 2000, p. 25)

Desta forma, apesar de restrita, a autonomia da escola perpassa por todas as dimensões da gestão e interage com os chamados projetos “inovadores”, por vezes, oportunidades de acessar tecnologias que, de outra forma, a escola não alcançaria. Esta relação pode gerar contradições abrindo possibilidades de mudança ao “balançar” a cultura organizacional da escola.

O colegiado como prática da deliberação coletiva pode legitimar a política de acesso e mobilização da participação na gestão escolar e romper com a centralização e autoritarismo. Desta forma, este órgão pode vir a ser o fórum para a avaliação e efetivação desta e de outras políticas educacionais e sociais que possuem foco na escola, tornando-se um canal de diálogo entre Estado e sociedade.

Contextualizar essa ideia no ambiente escolar - onde as relações são perpassadas por valores e interesses - equivale a afirmar a possibilidade de que “aqueles que fazem”, no caso, professores, funcionários, alunos e pais, possam, por meio da gestão democrática, assumir o poder de pensar e decidir. E, para além de reinventar ou subverter a ordem da instituição, provar que o movimento de negação, contenção ou coerção, também integra o processo de democratização.

Como instituição pública, a escola está comprometida com o Estado; contudo, seu objeto de trabalho não são as normas, mas os sujeitos históricos e sociais, o que lhe confere o potencial para promover a aprendizagem da convivência colaborativa e inclusiva, chamando para si, a discussão, elaboração e cumprimento da própria norma.

## **AS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PROCESSO DEMOCRÁTICO DA ESCOLA**

Como resultado da pesquisa identificou-se a convergência de aspectos conceituais expressos na legislação e a opinião dos conselheiros, mas também, algumas divergências entre procedimentos instituídos legalmente e a rotina de trabalho dos colegiados.

Realizada por meio da metodologia de pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de questionários durante os meses de novembro e dezembro de 2009, a pesquisa abrangeu colegiados de quatro escolas de educação básica da rede estadual de ensino de Salvador-BA e 31 conselheiros, dentre professores, funcionários, alunos, pais e gestores escolares.

A dissertação a que este artigo se refere propôs-se a realizar estudo comparativo entre o instituído pelas normas e a prática colegiada, sistematizando a relação entre concepção, formalização e prática em gráficos organizados em quatro categorias conceituais discutidas no referencial teórico: democracia, participação, representação e autonomia.

A pesquisa revelou que todos os gestores possuem experiência de, no mínimo, cinco anos no exercício do cargo e consequente participação como membro nato do colegiado. Unindo a presença da comunidade escolar e o interesse, conhecimento e experiência dos gestores, acredita-se que estes possuem condições suficientes para orientar e solucionar problemas na ação do órgão. Contudo, a atuação do colegiado apresenta fragilidades que remetem à necessidade de reflexão sobre a qualidade dos aspectos envolvidos no exercício da ação colegiada.

### CONCEPÇÃO E EXERCÍCIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Esta categoria busca espelhar o entendimento dos conselheiros acerca dos saberes para formação da cidadania e gestão. Dentre as sete perguntas do tema no questionário, foram selecionados apenas três gráficos para ilustrar este artigo.

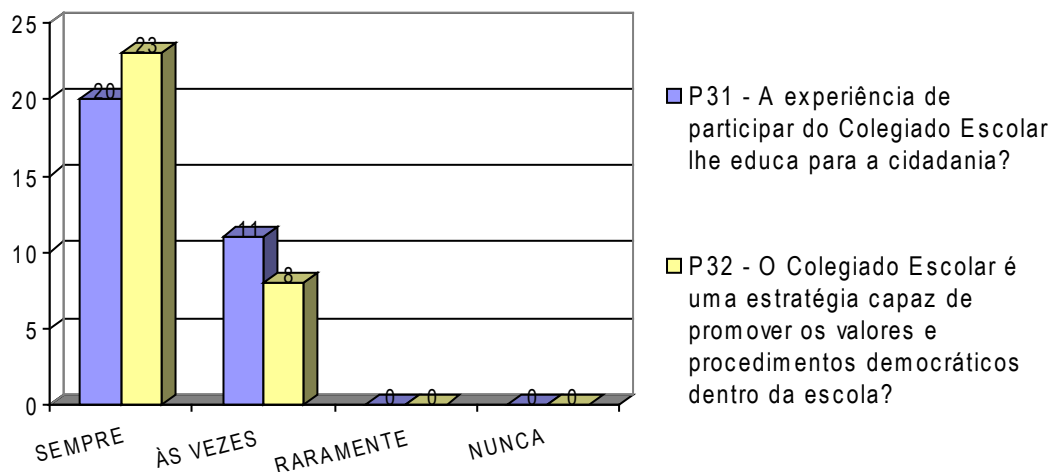


Gráfico 1 – COLEGIADO E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

O gráfico demonstra que os conselheiros acreditam que a participação no colegiado contribui com a educação para cidadania, percebendo-o como importante canal de diálogo e estratégia possível para materialização da forma democrática de tomada de decisão.

Dos 31 sujeitos da pesquisa, dezenove responderam ÀS VEZES para ambas as perguntas, revelando que, embora o colegiado nem sempre cumpra seu papel como órgão formador da gestão democrática, ainda assim possui credibilidade como experiência educativa, pois, os conselheiros expressam confiança

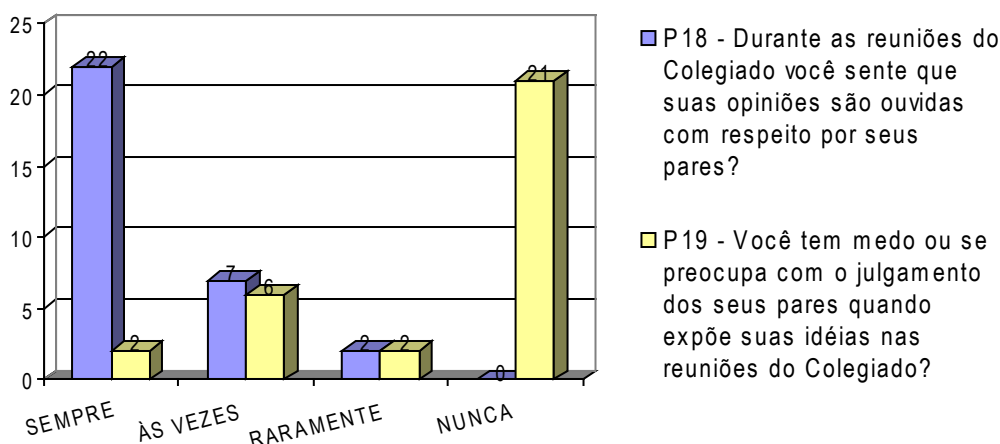


Gráfico 3 – SENTIMENTO DOS CONSELHEIROS NA REUNIÃO DO COLEGIADO, 2009  
 Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A maioria dos conselheiros sente-se ouvido e acolhido durante as reuniões e não se preocupa com o julgamento dos pares. Isto ratifica que o colegiado é o espaço onde princípios como igualdade e liberdade são postos em prática, na medida em que sujeitos que representam segmentos diferenciados possuem o mesmo direito e autoridade.

Contudo, vale ressaltar que, dos 31 sujeitos da amostra, 18 são alunos, pais e funcionários. Dentre eles, 05 possuem ensino fundamental, o que torna o quantitativo de 17 pessoas que não se sentem acolhidas e se preocupam com julgamentos, um aspecto contraditório para um órgão com o caráter do colegiado escolar.

P30 - O diretor utiliza quais estratégias para socializar informações com o Colegiado?

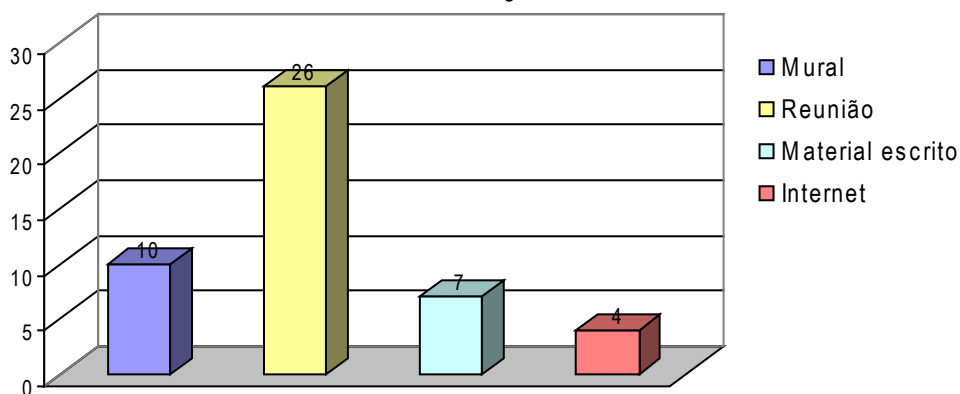


Gráfico 10 – ESTRATÉGIAS DE SOCIALIZAÇÃO, 2009  
 Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

A maioria dos conselheiros aponta a própria reunião do colegiado como estratégia de socialização para publicizar as ações à comunidade. Ou seja, diante da ausência de sistemá-



tica de comunicação entre conselheiro e segmento, toda a socialização começa e termina na reunião, indicando o esforço ineficaz continuamente reiterado, haja vista, o que já foi dito na análise do Gráfico 3 (P 18 e 19), sobre o reconhecimento do trabalho do colegiado pela comunidade escolar.

### LEGISLAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA PARTICIPAÇÃO

A participação é uma necessidade humana que contribui com a elevação da autoestima dos sujeitos e valorização da sociedade. Na escola, é condição para a aprendizagem significativa e veículo para a gestão democrática. No colegiado, é o motivo para um ciclo vicioso: gestores queixam-se que os professores não participam e estes que o gestor não permite a participação.

Como resultado, cada vez mais os agentes pedagógicos se isentam de assumir responsabilidades inerentes ao processo participativo, os gestores se sentem isolados e a escola fica carente de cooperação e envolvimento. Nesse contexto, a participação também se constitui em ameaça, pois, na medida em que a comunidade escolar demonstra engajamento e autonomia - principalmente os professores - os gestores expressam insegurança por medo da disputas de cargo.

Em meio à ampliação da participação pelos processos eletivos, como escolha de colegiado, gestores e grêmio, as práticas centralizadoras se mantêm, porém, com outras justificativas, conforme análise dos gráficos a seguir, apresentados a partir da seleção de três dentre as seis perguntas do questionário.

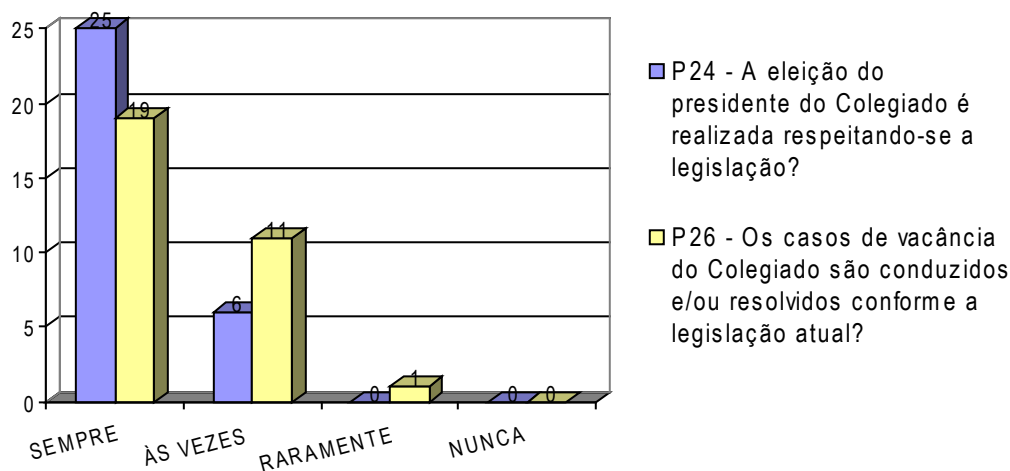


Gráfico 5 – OBSERVÂNCIA A PROCEDIMENTOS NORMATIVOS, 2009.

Fonte: Questionário do conselheiro e gestor

Embora a maioria dos sujeitos tenha respondido afirmativamente para ambas as perguntas, o somatório das respostas ÀS VEZES e RARAMENTE, aponta para inconsistência quanto aos referidos procedimentos.

O descumprimento à legislação é um indício de que a gestão não se desenvolve democraticamente, pois, quando a lei não é a mesma para todos a fim de garantir direitos e combater privilégios, abre margem para a gestão do “jeitinho” e favorece quem ocupa lugar de poder, neste caso, o gestor da escola.

A não observância da legislação nos casos de vacância é ainda mais grave porque conduz à inatividade do colegiado por meio do esvaziamento, também uma estratégia de centralização na medida que os segmentos não se façam representar.

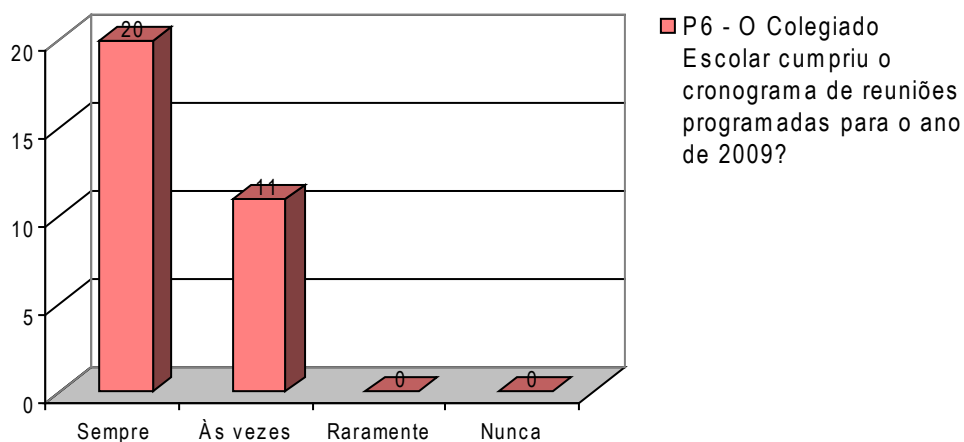


Gráfico 14 – CRONOGRAMA DE REUNIÕES, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

O maior número de Conselheiros respondeu afirmativamente ao cumprimento do cronograma de reuniões. O Decreto N° 11.175, de 18/08/08, estabelece reuniões mensais para o colegiado e a SEC determina que o cronograma seja elaborado pela escola, articulando horários e agenda dos segmentos.

A resposta de 11 conselheiros pode demonstrar que, ou as reuniões não foram realizadas pontualmente ou os conselheiros não foram assíduos. Considerando o conhecimento prévio sobre o comportamento das escolas, pode-se deduzir que as datas estabelecidas no início do ano letivo foram sendo modificadas mediante as demandas escolares e agenda do gestor.

Infelizmente, a prática da postergação, adiamento ou cancelamento, transmite aos conselheiros a mensagem de que, se existem tantas atividades com prevalência sobre o cronograma do colegiado, é porque este não é prioridade. Pode acontecer quando “der”, e se não “der” neste mês, pode ser no outro. Desta forma, caracteriza-se a descontinuidade e desarticulação entre o discurso e a prática gestora, que se queixa da insistência da cultura de participação, mas não cria hábitos para cultivá-la.

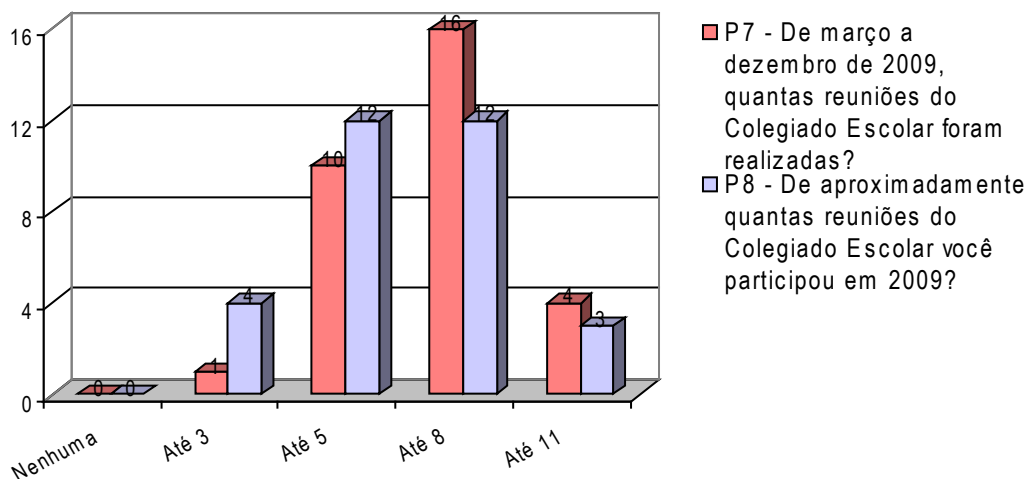


Gráfico 15 – NÚMERO DE REUNIÕES REALIZADAS, 2009

Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Conforme Decreto Estadual Nº 11.175/2008, de março, quando se iniciou o ano letivo, a dezembro, quando foi realizada esta pesquisa, o colegiado deveria ter realizado 10 reuniões ordinárias. Porém, a maior parte dos conselheiros é imprecisa quanto ao número: 16 afirmam que foram até 8 reuniões, 10 afirmam que foram até 5 reuniões e 4 afirmam que foram até 11 reuniões.

Desta informação, conclui-se que há desconhecimento da periodicidade e defasagem do cronograma, como fruto da não observância da legislação. Em paralelo, a ausência às reuniões também é evidente, pois 12 conselheiros declaram ter participado de até 5 ou até 8 reuniões. Ou seja, conselheiro não sabe ao certo quantas reuniões aconteceram e delas participou menos ainda. Considerando a classificação de Lima (2009), trata-se de uma participação decretada e formal, e, por isso, frágil em comprometimento

## CONCEITO E EXPERIÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO

O conceito de representação “implica trabalhar com a pessoa na consecução das propostas definidas e assumir sua parte de responsabilidade pelos resultados desejados” (LÜCK, 2008, p. 42). Para Ribeiro (2005), quando se elege um representante, nomeia-se, em confiança, um “procurador” que agirá em nossa ausência decidindo por nós; portanto, nos vinculamos a ele pelos atos que praticarem.

Quanto mais distantes ficamos do representante, mais diferentes serão nossas posições; porém, ele continuará sendo legalmente o representante do grupo porque, no momento da escolha, havia concordância.

No modo geral, os representantes agem de forma individual, os mais experientes ou com vínculo na escola comunicam-se com os colegas mais próximos, em horários exíguos aproveitando a oportunidade que surge. Os menos experientes ou com menor tempo na escola, como alunos ou pais, não contam com orientação ou apoio para desenvolver atividade de representação de seu segmento.

Para efeito de investigação, foram inseridas no questionário seis perguntas relativas à representação, das quais se apresentam os gráficos a seguir.

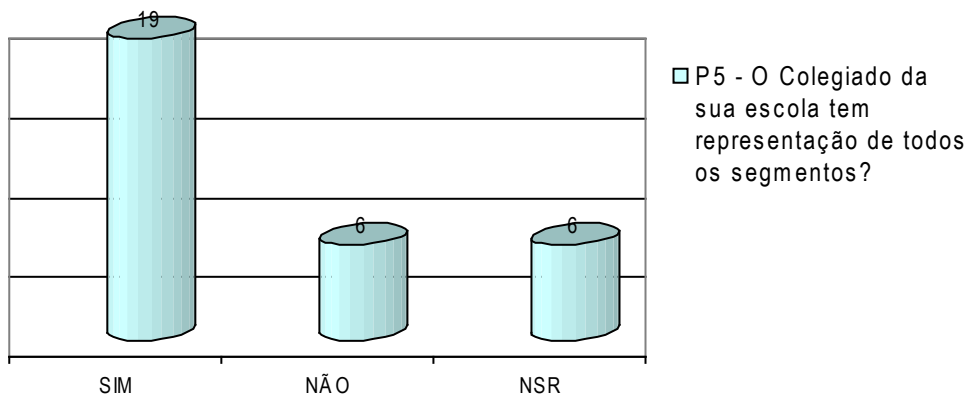


Gráfico 17 – REPRESENTAÇÃO DOS SEGMENTOS NO COLEGIADO, 2009  
Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Apesar da maioria dos conselheiros responderem positivamente à pergunta, dois aspectos chamam a atenção; primeiro, o número de conselheiros que não sabem a composição da representação. E, segundo, a indicação de que todas as escolas possuem vacância não suprida em algum segmento.

Desta forma, o colegiado em vez de constituir-se como um amplo canal de participação, atua de forma restrita, limitada, às vezes excludente e quase sempre com maioria de representantes do corpo docente, o que fragiliza a gestão democrática e favorece o corporativismo.

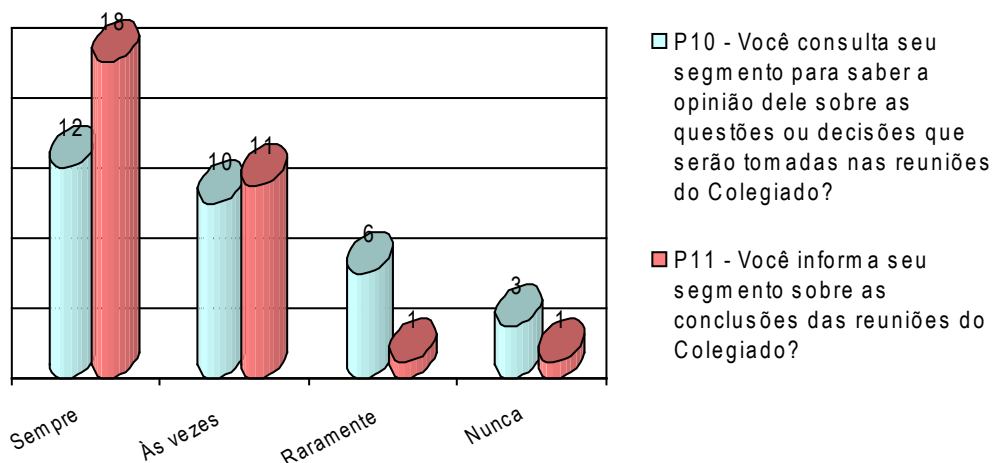


Gráfico 18 – COMUNICAÇÃO COM O SEGMENTO, 2009  
Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Com relação à consulta aos pares, 12 conselheiros afirmam consultar SEMPRE, 10 consultam ÀS VEZES e praticamente 9 conselheiros não consultam seus pares. Isto revela que na maioria das reuniões, o representante age, opina e decide de forma independente de seu segmento.

A socialização de informações ocorre com mais frequência, haja vista que 18 conselheiros responderam SEMPRE e 11 conselheiros responderam ÀS VEZES. Frente aos dados, pode-se concluir que a discrepância entre a atitude de consulta e a socialização deriva da fragilidade da prática da representação, desenvolvida em um processo comunicativo com ausência de interação e diálogo entre representante e segmento.

## CONDUÇÃO E PRÁTICA DA AUTONOMIA

Autonomia é o aspecto que completa o círculo virtuoso da gestão democrática e também o mais complexo por implicar na democratização do poder. Para Lück, “a autonomia e a descentralização constituem-se um binômio construído reciprocamente, mediante processos de democratização, isto é, tendo a prática democrática como centro.” (2005, p. 27)

Em tal perspectiva, a autonomia é garantida pelo ordenamento normativo da educação nacional e como a instituição não pode negá-la e nem deseja assumi-la, desenvolveu um discurso de fortalecimento conceitual destinado ao público interno e externo, bem como, uma prática limitadora para o público interno por meio de normas e procedimentos legais.

Somando-se a estes elementos a prática gestora referendada no modelo administrativo centralizador e autoritário ainda existente nas escolas, teremos uma relação constantemente tensionada pelo conflito entre gestores e comunidade escolar, com variadas expressões tanto de coerção quanto de resistência.

Com o objetivo de delinear o processo de autonomia realizado pelo colegiado, foram inseridas no questionário oito perguntas referentes ao tema e apresentados nos gráficos a seguir.

P13 - O Colegiado Escolar realiza reuniões, atividades ou toma decisões sem depender da presença do diretor da escola?

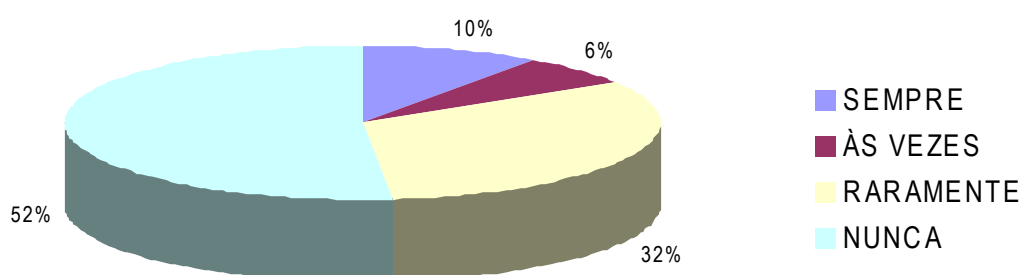


Gráfico 21 – REUNIÕES SEM A PRESENÇA DO GESTOR, 2009  
Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Na opinião de 52% dos conselheiros, o colegiado NUNCA realiza reuniões sem o gestor e, na opinião de 32%, isso RARAMENTE ocorre. Portanto, fica evidente que o gestor é quem conduz a reunião.

Embora seja membro nato - tenha participação condicionada ao cargo que exerce – o gestor deve compreender que a administração da escola não se estende ao colegiado. O órgão deve ter um presidente para desenvolver as atividades de forma legítima, cabendo ao gestor fornecer o apoio necessário à promoção da autonomia, descentralização e corresponsabilidade.

Além disto, pode-se deduzir que o condicionamento da reunião à presença do gestor se fortaleça na ideia de que é ele quem detém os subsídios às decisões e execução das ações, provocando a insegurança dos conselheiros em realizar o contrário.

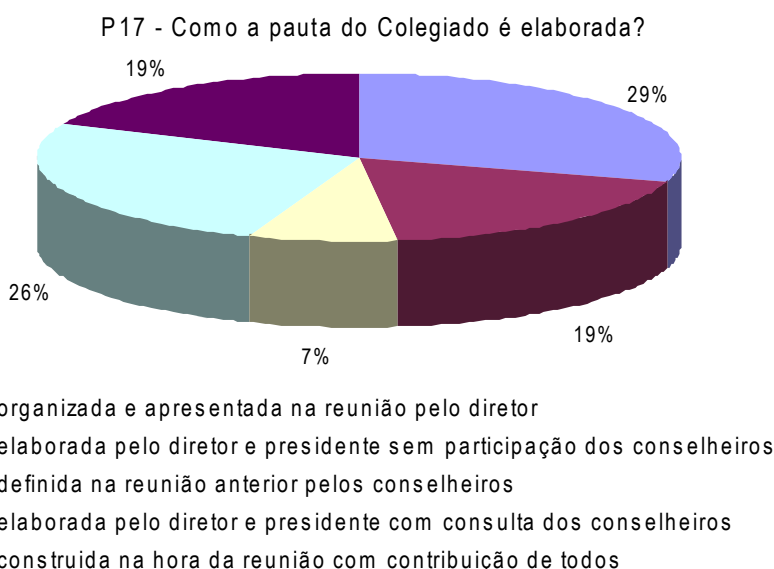


Gráfico 24 – FORMA DE ELABORAÇÃO DA PAUTA, 2009  
Fonte: Questionário do conselheiro e do gestor

Na opinião de 29% dos pesquisados, a pauta é organizada e apresentada na reunião pelo gestor. Entretanto, apoiada nos demais percentuais aliados a observação da escola, é possível concluir que a pauta é organizada pelo gestor a partir de assuntos não concluídos da reunião anterior e inclusão de novas necessidades da escola, submetida à apreciação do presidente do colegiado e apresentada para alguma contribuição dos conselheiros na abertura da reunião

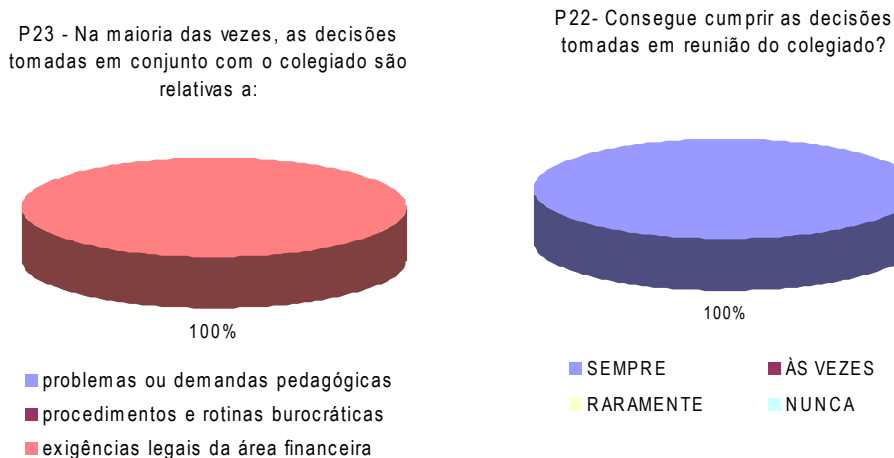


Gráfico 25 – NATUREZA E CUMPRIMENTO DAS DECISÕES, 2009  
Fonte: Questionário do gestor

Em duas perguntas dirigidas exclusivamente aos gestores sobre a natureza das decisões colegiadas e seu cumprimento, todos quatro responderam afirmativamente, ou seja, alternativa SEMPRE a ambas.

O Gráfico referente à P23 confirma que as reuniões são voltadas para a socialização de informações, pois o exercício financeiro da escola é subordinado a manuais de cada recurso recebido; portanto, as decisões são limitadas às regras estabelecidas, e os assuntos, quando levados ao colegiado, já estão previamente encaminhados.

Assim, a resposta da totalidade dos gestores na alternativa SEMPRE na P22 torna-se óbvia, pois o cumprimento das decisões colegiadas é favorecido pelo encaminhamento e aquiescência do gestor. Dessa forma, percebe-se que a prevalência de assuntos é de ordem normativa, cabendo ao colegiado apenas referendar as decisões do gestor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de algumas inconsistências discutidas na dissertação, os dispositivos legais expressam coerência e alinhamento entre si e com o arcabouço teórico da gestão democrática e participativa. Entretanto, o conhecimento e compreensão da legislação, tão necessários como parâmetro para a ação colegiada, não é suficiente como garantia de desenvolvimento do projeto Colegiado Escolar.

A centralização do poder decisório e desconcentração da execução ocorrem com efeito progressivo e linear: do órgão central para o regional, deste para a escola, e só então, para o colegiado. Os gestores demonstram pouca habilidade para lidar com o dissenso, por isto, procuram manter no colegiado as pessoas que concordam com sua atuação e propostas.

Os sujeitos que discordam, questionam ou cobram os procedimentos devidos ainda são excluídos do grupo; porém, o processo acontece de forma dissimulada. Na atualidade, o autoritarismo da prática gestora não se exalta nem elabora proibições, ao contrário, reproduz e enaltece o discurso da participação democrática, sem, contudo, buscar efetivá-la.

A justificativa para tal fenômeno sustenta-se nas circunstâncias onde a realidade e as intenções de poder se entrelaçam e se expressam por meio do atendimento às demandas da SEC, sobreposição de ações, falta de tempo, tolerância das ausências, manutenção das vacâncias, descumprimento da agenda de reuniões, uma pauta que se desenvolve a partir da mera transmissão de informações, relato de acontecimentos e “pseudo” decisões.

Este estado de coisas acontece sem conhecimento ou intervenção da SEC e instaura um ambiente em que as práticas desmobilizadoras são mais fortes que o discurso articulador, na medida em que transmitem à comunidade escolar, uma mensagem de conservação de posições de poder, centralização e descrédito na gestão democrática.

Nesta perspectiva, a participação como instrumento de democratização é um desafio que a escola não conquistará, pois, para construir uma cultura de participação, é necessário criar novos hábitos estruturados no diálogo e na ação coletiva com obstinação e constância.

Esta medida deveria alcançar a formação docente e o currículo escolar, promovendo o estudo da democracia a partir da crítica a questões sociais contemporâneas, a fim de gerar consciência política e favorecer o exercício da cidadania por meio das organizações participativas escolares, como o colegiado, líderes de turma, grêmios estudantis e associações de pais e mestres - todas com pouca atenção e expressividade na rede estadual.

A importância do colegiado para a gestão democrática reafirma-se na medida em que se revela uma estratégia capaz de congrega sujeitos históricos diferentes em condição de igualdade, incentivar a liderança dos segmentos, regular a gestão com a exigência por transparência, legalidade e impessoalidade, e ir além, promovendo a apropriação e defesa da *coisa pública* pelos cidadãos.

Os coletivos escolares também precisam se apropriar de seu papel de partícipe. A atuação, junto à gestão escolar, com base nos princípios da administração pública<sup>1</sup>, lastreia o exercício do controle social sobre o Estado e transforma o povo em cidadão. Para a gestão democrática escolar, este deveria ser o principal indicador de qualidade da educação pública.

Dessa forma, as recomendações oriundas deste estudo são no sentido de que as ações a serem desenvolvidas possam atentar para:

**a) O estabelecimento de uma política de formação inicial e continuada** para os membros do colegiado escolar, a partir de material didático específico e em articulação com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares/MEC.

**b) O monitoramento da eleição e funcionamento do colegiado** por meio de sistema informatizado acessível aos envolvidos, com visualização da participação e ações realizadas e com capacidade para armazenar e processar dados gerando relatórios para diagnóstico, acompanhamento e atendimento de demandas e resolução de situações-problema.

**c) A ampliação e fortalecimento da participação dos segmentos escolares** abordando-a como matéria curricular e metodologia de projetos ou ações pedagógicas, de forma consistente, formativa e articulada com o colegiado, grêmios estudantis e associações de pais e mestres.

Assim, ratifica-se a importância do fortalecimento do colegiado escolar para implementação da gestão democrática e espera-se que este estudo contribua na compreensão da dinâmica da participação entre os sujeitos que constroem e são construídos por uma prática de gestão educacional. Compreende-se, no entanto, que a situação é de persistência na luta pelo direito à educação democrática, frente à necessidade de reposicionar o tema na pauta da educação básica.

---

<sup>1</sup> Artigo 37 da Emenda Constitucional N° 19, de 04 de junho de 1998 - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.



## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- BAHIA, Lei Nº 11.043, de 09 de maio de 2008. Dispõe sobre a finalidade, competência e composição dos Colegiados Escolares. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 10 e 11 maio 2008.
- BAHIA, Lei Nº 6.981, de 25 de julho de 1996. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 25 jul. 1996.
- BAHIA. Decreto Estadual Nº 11.175, de 18 de agosto de 2008. Dispõe sobre a implementação dos Colegiados Escolares nas Escolas Públicas de Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 19 ago. 2008.
- BAHIA. Decreto Estadual Nº 6.267, de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino Público. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 11 mar. 1997.
- BELLONI, Isaura (org.). **Metodologia de avaliação em políticas públicas** – uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, Coleção Questões da Nossa Época, 2007, v. 5.
- BOBBIO Norberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- BRASIL, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento final. Brasília: Ministério da Educação, 2010.
- DIAS, José Augusto. **Gestão da Escola**. Disponível: <http://www.brazcubas.br/professores>. Acesso: 18/01/2007.
- FONSECA, Antonio Ângelo M. da. **Instituição e Desenvolvimento Territorial: o desempenho municipal após o processo de descentralização**. 1. ed. Feira de Santana: Gráfica da Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.
- FREITAS, Kátia Siqueira de. **Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. In: Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, n. 1. v. 1. Brasília, DF. Nov. 1981.
- HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas: Papyrus, 1994.
- LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LÜCK, Heloisa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006. Série Cadernos de Gestão.
- \_\_\_\_\_. **Gestão participativa na escola**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006. v. 3.
- \_\_\_\_\_. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores**. In Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. n. 1. v. 1, Brasília, Nov. 2000.
- LUZ, Ana Maria de Carvalho (Org.). **Gestão educacional e qualidade social da educação**. Salvador, BA: ISP/Ufba, 2007.
- PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2005.
- ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Nova Cultural. s/d. Coleção Primeiros Passos.
- SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.