
O papel dos Conselhos Escolares no Sistema Municipal de Ensino do Recife

Edson Francisco de Andrade¹

Resumo: O artigo analisa o papel desempenhado pelos Conselhos Escolares no Sistema Municipal de Ensino do Recife, considerando como elemento preponderante do estudo às questões que incidem no exercício da autonomia desses colegiados. O texto ainda instiga a reflexão sobre a importância da atuação dos Conselhos Escolares na relação com as instâncias superiores do Sistema, pressupondo a necessária intervenção do conjunto das instâncias de participação municipal na proposição de políticas educacionais como garantia da democratização da gestão dos processos que envolvem o Sistema e não apenas a gestão escolar.

Palavras-chave: Conselho Escolar; Instâncias de participação; Autonomia; Sistema de Ensino.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as mudanças nas políticas públicas passaram a ser exigidas, sendo configuradas à luz da nova contratualidade entre o Estado e a sociedade emergida do período de centralização do poder - a ditadura militar de 1964.

Em relação ao contexto educacional, o movimento que ganha maior notoriedade é o da democratização da gestão escolar, tendo o objetivo de reconhecer o destinatário

das políticas educacionais como sujeito de direitos, em condições de intervenção na proposição de decisões que atendam a realidade em que sua comunidade está inserida. Logo, no cerne desse movimento de mudanças na gestão educacional, a criação de instâncias de participação popular, como parte integrante dos sistemas de ensino, passou a ser exigida de forma consensual por autores que defendem a democratização da gestão da educação pública (GADOTTI, 1997; WERLE, 2003; WITTMANN, 1993).

No Recife, a Lei Orgânica Municipal de 1990 passa a contemplar novas diretrizes com vista na reformulação do Conselho Municipal de Educação (CME). Como também, o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife reafirma os princípios e diretrizes da democratização da gestão, explicitando o caráter e competências do CME e definindo a realização periódica da Conferência Municipal de Educação (COMUDE).

A criação dessas instâncias pode ser considerada como indicativos de possibilidades, no que se refere à materialização dos

princípios da gestão democrática e do paradigma da co-gestão, na qual aparecem sob os holofotes do cenário político da administração municipal, os atores sociais das comunidades escolar e local.

Têm-se, então, como consequência desse movimento, além da reformulação do CME, e da realização periódica da COMUDE², a criação dos Conselhos Escolares em 1992; do Departamento de Gestão Democrática e das Comissões Regionais de Controle Social de Qualidade do Ensino³.

Procuramos ressaltar, dentre as instâncias de participação mencionadas, o papel dos Conselhos Escolares, tanto no que diz respeito a sua atuação no interior do recinto escolar, como, sobretudo, nas suas relações com o CME e com a Secretaria Municipal de Educação, por entendermos que o processo de democratização da gestão educacional requer o exercício dos princípios da gestão na escola, mas também a observância de que a relação entre as instâncias do Sistema de Ensino deve imbuir-se do mesmo ideário democrático.

Cabe, então, perguntarmos: Uma vez instituídos, que elementos interferem no exercício da autonomia dos Conselhos Escolares para o desempenho de suas atribuições no interior da escola e na sua relação com as instâncias superiores do Sistema Municipal de Ensino do Recife?

Buscamos compreender as possíveis respostas para este problema que levantamos, a partir das interfaces entre leituras de nosso marco legal; os discursos evocados pelos sujeitos co-participantes de nossa pesquisa e a produção literária correlata às categorias da participação, da autonomia da escola e da democratização da gestão, enfocadas nesse trabalho.

AS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DO RECIFE

O Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação (CME) constitui um dos instrumentos criados pela Lei Orgânica Municipal do Recife para elaborar as diretrizes globais da Educação no Município, em conjunto com outros instrumentos de participação e controle social. Criado através da Lei 10.383 em 01 de setembro de 1971, o CME recebe emenda através da lei municipal nº 16.190/96, com regulamentação de consonância com o Art. 135 da Lei Orgânica Municipal.

O CME é o órgão do Sistema Municipal de Ensino que tem organização prevista em Lei, de forma democrática, com caráter de entidade pública de constituição paritária e participativa, com representação dos segmentos da sociedade civil vinculados à educação, assegurada sua autonomia em relação ao Poder Executivo e as entidades

² A Conferência Municipal de Educação – COMUDE, constitui a instância de participação, que envolve representantes de conselhos setoriais, membros de entidades da sociedade civil, dos poderes legislativo e executivo, professores, servidores e estudantes, com o objetivo de discutir questões relativas ao Sistema Municipal de Ensino, para dali oferecer propostas de diretrizes e políticas.

³ As comissões Regionais são instâncias de participação eleitas pelos conselheiros escolares de cada RPA e referendadas pelo Conselho Municipal de Educação para funcionar como fóruns colegiados do processo de avaliação-planejamento-gestão da educação na RPA.

mantenedoras das escolas privadas instaladas no Recife.

Fica evidente no texto da Lei Municipal nº 16.190/96, a indicação da COMUDE como instância de participação do Sistema Municipal de Ensino de Recife (SMER), da qual espera-se uma contribuição efetiva para a proposição de políticas educacionais que deverão ser analisadas pela Secretaria de Educação quanto às possibilidades de implantação pelo poder público, sendo todo o processo acompanhado pelo CME.

O grande desafio que está posto é justamente construir as condições necessárias para que a realização da Conferência Municipal de Educação esteja de fato em consonância com as reais necessidades educacionais do município, no que concerne à sistematização dos conteúdos a serem discutidos durante a realização do evento, considerando, de forma imprescindível, a participação dos sujeitos envolvidos com a promoção da educação escolar ao longo do processo de elaboração das normas que definirão a organização e funcionamento do SMER.

Há também uma atenção de nossa parte com as condições em que é planejada a COMUDE, a forma de debate e sistematização das temáticas e, sobretudo, o tratamento a posteriori das suas proposições junto às instâncias superiores. Em face das Comissões Regionais de Educação não estarem ativas, o contato entre os Conselhos Escolares de uma mesma Região Político-

Administrativa (RPA), ocorre de forma esporádica, quando a própria Secretaria de Educação tem interesse em promover encontros com o conjunto das RPA's.

Desta feita, os atuais embates a serem enfrentados para que os Conselhos Escolares (CE's) exerçam seu papel de co-gestor do Sistema dizem respeito à criação de mecanismos que fortaleçam o contato entre os colegiados escolares para que o exercício de sua autonomia dentro do Sistema seja a expressão do sentimento externado pelo conjunto dos segmentos da comunidade escolar.

É justo concebermos que numa gestão educacional que se pretende o cumprimento dos princípios da vivência democrática, a atuação dos conselhos não pode ser premiada tão-somente pelo seu êxito na condução dos processos de implementação das normas e medidas emanadas das instâncias superiores. É imperativo, portanto, pensarmos o papel do conselho como participante direto das definições daquilo que será implementado em nível de Sistema.

Conforme enfatizamos na leitura do marco legal, a COMUDE constitui o espaço legitimamente instituído para fins de proposição dos diversos olhares de seus participantes. Ao consultarmos uma representante do segmento pais de um dos quatro conselhos que desenvolvemos a pesquisa, a depoente evocou a seguinte resposta, referindo-se ao questionamento da COMUDE enquanto espaço de proposição de normas

e medidas de funcionamento do Sistema:

“Olhe, eu participei dessa última COMUDE. Eu acho que eles já têm os materiais, os relatórios deles (...) Eu acho que não está seguindo o que a gente debateu não (...) Seria papel nosso, do conselho, ir lá, né, fiscalizar, cobrar, mas como não acontece... Eles também não repassam. Eu acho também que pra eles não é viável repassar o que foi decidido lá, o que a gente cobrou. Então, eu acho que tudo é decidido lá” (Representante dos pais).

É possível inferir do depoimento desse sujeito da pesquisa tanto uma preocupação com a imobilidade dos conselhos escolares no que se refere ao cumprimento de seu papel de fiscalizador dos processos que se desenvolvem em nível de sistema, quanto uma conclusão que vai de encontro aos princípios da gestão democrática, ou seja, o reconhecimento dessa depoente de que após a realização da Conferência Municipal de Educação, os passos seguintes revelam uma centralização da decisão política por parte da Secretaria de Educação.

O depoimento do representante do segmento professor no CE, ao responder sobre a mesma questão da relação entre o que é proposto na COMUDE e a materialização dessas propostas nas políticas educacionais do município, nos diz:

“Eu acho que morre pelo caminho. O professor sai representante do conselho, vai participar da COMUDE e naquele mi-

nutinho traz e diz como foi, mas não tem uma continuação, uma busca de saber no que vai dar, que desdobramentos vão ser dados, qual é a consequência disso pra dentro da escola em particular. Eu acho que precisa uma ponte desses espaços de discussão e tudo, de deliberação que chegue na escola e que isso tenha uma continuidade” (Representante dos professores I).

O discurso da professora expressa tanto o mesmo incômodo já externado pela representante da comunidade, quanto à ausência de uma atitude de busca pelo conselho escolar, no sentido do acompanhamento do que vai ser feito das proposições da COMUDE. É possível reconhecermos da parte desta depoente uma preocupação com o elo de ligação entre o CE e as instâncias superiores do Sistema.

Como condições objetivas para a articulação entre as instâncias de participação da gestão educacional do município, tem-se o CME como órgão colegiado mediador, em condições de facilitar o diálogo entre os partícipes das diferentes instâncias, como também, acompanhar mais de perto a implantação das proposições sistematizadas a partir da participação do conjunto dos segmentos na COMUDE.

Quando nos referimos às condições subjetivas, no entanto, percebemos que a comunicação entre as instâncias do Sistema é precária. Vejamos alguns trechos dos discursos proferidos por membros pertencen-

tes a diferentes segmentos dos CE:

“Nós temos uma distância muito grande aqui. São dois mandatos que a gente tirou aqui no conselho, a gente nunca tivemos uma reunião com a secretária de educação, com o conselho municipal. Nunca eu tive essa oportunidade de ter essa reunião, esse conhecimento, ou esse elo, né, eu digo assim, entrosamento pra discutir, pra melhorar o sistema, ou até mesmo o conhecimento de cada conselheiro. Pra melhorar esse termo de convivência, pra melhorar também a escola” (Representante da Comunidade).

“Eu acho assim, as coisas quando vem pra escola, elas já vêm determinadas. Ninguém procura antes saber, ou trazer pra que seja feita a discussão. Acho que é discutido entre eles lá, depois chega aqui pra gente implementar, tá entendendo. Não existe esse diálogo aberto como se propaga por aí não” (Representante da direção).

“Olha, eu numa fui consultada, então pra mim não é uma coisa que funciona em todos os sentidos, assim, pra todos os processos. Se ninguém da Secretaria de Educação me consultou, nem ao conselho da escola que faço parte pra tomar decisões A, B ou C, então, certamente não teve outras” (Representante dos Professores II).

Selecionamos os discursos desses sujeitos, por percebermos uma nítida preocupação em reconhecer que o exercício do papel do conselho escolar pressupõe a vivência do diálogo sistemático com as demais instâncias do Sistema. Reconhecemos a mesma preocupação quando analisamos o discurs-

so de outros conselheiros escolares, que apenas fizeram menção aos contatos com o CME e a Secretaria de Educação quando estas instâncias lhes solicitaram o cumprimento de alguma ação, porém, os membros do conselho escolar não mencionaram qualquer momento de encontro com as instâncias superiores no sentido de discutirem as normas e medidas de funcionamento do Sistema.

Toda a rotina didático-pedagógico-administrativa da escola em nenhum momento é reconhecida como parte de um debate sistemático com o CME. Diante do que percebemos no campo de pesquisa, o papel desenvolvido pelos CE's é bastante deficitário em relação a suas possibilidades objetivas de atuação, em face dessa ausência de comunicação com o CME. Decorrente disso cabe ao conselho escolar uma atuação com o foco muito mais de implementador de decisões emanadas das instâncias superiores do que propriamente corroborador do processo de construção das políticas a serem implementadas em nível de Sistema.

Os Conselhos Escolares

O Conselho Escolar, no Sistema Municipal de Ensino do Recife (SMER), é uma entidade formada por membros das comunidades escolar e local, sem fins lucrativos, de duração indeterminada, com atuação junto à unidade de ensino em que está vinculada e disciplinada por regimento próprio.

A lei nº 15.709/92 cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais do Recife, regulamentando a gestão democrática de acordo com o artigo 132, inciso VIII da lei orgânica do município do Recife. De acordo com este dispositivo legal, cada unidade de ensino, desde sua data de publicação em 26 de outubro de 1992, deve instituir seu Conselho Escolar, tendo como objetivo central, conforme preceitua o art. 2º da lei nº 15.709/92,

Ajustar as diretrizes e metas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Educação à realidade da escola, participando do planejamento didático, acompanhando e avaliando o processo pedagógico - administrativo nos seus vários aspectos, visando a melhoria do ensino.

A leitura deste artigo permite uma interpretação, a partir do verbo "ajustar", posto em relevo no texto, de que aos Conselhos se reserva a incumbência de implementar as diretrizes e metas (elaboradas nas instâncias superiores), adaptando-as ao contexto particular em que a escola está inserida.

Como também, o artigo em questão faz menção as obrigações dos colegiados localizando-as ao espectro restrito da unidade escolar, pois, os Conselhos devem participar do planejamento didático, devem também acompanhar e avaliar os processos pedagógicos e administrativos que se desenvolvem no interior da escola, não antes da extrema observância de que todas as ações devem tão somente expressar o ajuste daquilo que fora emanado das instâncias superiores do Sistema.

É evidente que as possibilidades de atuação dos colegiados não devem se circunscrever a esse plano. Toda a legislação educacional vigente, onde se tem como foco - subsidiar a conquista progressiva da autonomia da escola, pressupõe uma relação entre o Conselho Escolar e as demais instâncias do Sistema Municipal de Ensino para além da dependência ou da completa independência. Desse modo, as políticas elaboradas no âmbito das instâncias superiores do Sistema devem passar necessariamente pela inter-relação com os colegiados.

Ou seja, considerar a possibilidade de progressivos graus de autonomia da escola significa concebermos a atuação dos colegiados à luz da interdependência com o Sistema ao qual está vinculado. O oposto disso só pode ser compreendido como o exercício da heteronomia por parte do Sistema, que planeja as políticas, respaldando-se em seus interesses internos e imediatos, deixando aos Conselhos Escolares o papel de "exercício de uma autonomia restrita ao diálogo sobre o já estabelecido".

Nesse entorno, nossa pesquisa se propôs ao estudo das atribuições dos colegiados, numa perspectiva de correlação entre os documentos que dão sustentação à gestão democrática do ensino público e a materialização dos princípios que, de acordo com a literatura produzida sobre o assunto, correspondem ao processo de democratização da gestão educacional. Assim, passaremos a discutir a atuação dos Conselhos Escolares no que concerne a sua pos-

tura enquanto instância pertencente ao Sistema Municipal de Ensino.

Qual o sentido da atuação do Conselho Escolar no Sistema: decidir o que implementar ou implementar o já decidido?

Vejamos logo de início algumas falas sobre a atuação dos conselhos escolares na rede municipal:

“Temos uma demonstração viva da efetivação dos CE's no processo eleitoral de escolha de dirigentes, eles coordenam as unidades. Tudo perfeito? Não! Tudo certo? Com certeza não! Mas envolvidos” (Membro do Núcleo de Gestão da Secretaria de Educação).

“O Conselho Escolar, além de ser uma instância colegiada de gestão e controle social da qualidade da Educação Municipal em Recife, também é o mecanismo de fortalecimento da sociedade civil, experimentando ao nível do sistema de ensino, o exercício do poder diretamente” (Ex-Secretária de Educação do Município).

“Olha, eu acho que os CE's é uma órgão extremamente importante em uma gestão que seja democrática. Se a gente tem no conselho um grupo forte, deliberativo, composto por personagens de diversos segmentos da escola, eu acho muito mais justas as decisões que são tomadas” (Representante dos professores III).

Como percebemos nos discursos, há um amplo consenso sobre a instituição dos colegiados como mecanismo de democratização da gestão escolar. Chama-nos a aten-

ção o fato de que, mesmo as pesquisas sobre a repercussão da ação dos conselhos nas unidades educacionais ainda não atestarem uma efetiva democratização da gestão (MACIEL, 1995; FLORES, 1997; GUTIÉRREZ; CATANI, 2003), não se contesta a relevância do colegiado como "veículo de democratização". Fica também evidente uma profunda expectativa sobre as possibilidades de se expandir os limites de suas intervenções; de se considerar os conselhos escolares co-dirigentes do Sistema e não apenas dirigidos por ele.

Diante disso, relacionarmos os imperativos da decisão partilhada com a discussão sobre o papel a ser desempenhado pelos Conselhos Escolares, buscando reconhecer que ações como: a elaboração do projeto pedagógico da unidade de ensino em estreito atendimento às suas peculiaridades, como também, a proposição do regimento da escola em consonância com o marco legal vigente e com as exigências substantivas de sua comunidade, além do exercício da autonomia para decidirem sobre o orçamento financeiro da escola, têm implicações no que diz respeito aos imperativos que ditam as regras do jogo quando se refere à relação dos colegiados com as demais instâncias do Sistema.

Tais considerações nos instigam a rever as implicações que incidem no contexto do exercício da autonomia dos Conselhos, quando se trata da sua relação com as instâncias superiores do Sistema⁴. Desta feita,

⁴ Entendemos, assim como Saviani (1999, p.120), que só é possível falar em um único sistema educacional, visto que "o sistema resulta da atividade sistematizada; e a noção sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades". Desta feita, utilizaremos a expressão 'instância superior do Sistema' quando nos referirmos a Secretaria de Educação e seu Departamento de Gestão Democrática, como também, ao Conselho Municipal de Educação(CME), em face de essas instâncias manterem uma postura de coordenação da gestão educacional do município, destacando-se por sua acentuada interferência nas decisões políticas, em detrimento do caráter periférico que os conselhos escolares desempenham suas funções.

pretendemos analisar o contexto em que os colegiados evocam sua palavra e de que forma suas proposições se incorporam ao discurso do Sistema.

Temos como referência para nossas observações, a aceitação de que o processo de democratização da gestão educacional deve transcender as ações que expressam a desconcentração da Gestão. Assim, o ideário de gestão democrática que estamos enfatizando, pressupõe a construção de acordos à luz da diversidade de pontos de vista dos membros das instâncias de participação. Isto significa que a atuação dos colegiados precisa ir além do espectro territorial da escola na perspectiva de que os consensos de seus partícipes interfiram no plano das proposições de políticas no âmbito do Sistema.

Nesse raciocínio, fica posto que o papel a ser desempenhado pelos colegiados, necessariamente, deve estar atrelado a uma vivência da autonomia na escola, sobretudo de discutir os aspectos peculiares à sua própria realidade social, sempre à luz do marco legal vigente, porém, jamais subalterna ao que as instâncias superiores do Sistema impõe, como consequência de suas concepções particulares, a respeito do que dispõe as orientações legais.

Propomos, então, como hipótese de estudo, que os Conselhos Escolares atuam no nível de instância colaboradora com a desconcentração da gestão, todavia, ainda não intervém autonomamente nas decisões políticas do Sistema, uma vez que

não estão ativamente inseridos em comissões regionais para encontros sistemáticos com as instâncias superiores do Sistema, onde deveria ser este o espaço de proposição de políticas e construção de consensos a partir dos diversos pontos de vistas evocados por seus partícipes.

Em nosso entendimento, é imperativo considerarmos a representação dos conselhos escolares como sujeitos políticos e pressupormos suas intervenções para além dos limites da escola e do limite do diálogo a respeito de algo sempre já estabelecido. Nesse contexto, ao assumir o papel de agentes políticos, os Conselhos Escolares são chamados a sacrificar seus interesses imediatos e corporativistas e a não se limitarem a apresentar projetos alternativos, mas a se apresentarem como projetos vivos e confiáveis de uma gestão educacional participativa.

Em se tratando do processo de conquista da autonomia no âmbito da relação da escola com as instâncias superiores do Sistema, cabe evidenciar que o respaldo do novo marco legal assinala para a possibilidade de uma crescente descentralização das decisões ao indicar que

Os sistemas de ensino asseguram as unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observada as normas gerais de direito financeiro público (Art. 15 - LDB/96).

Uma vez já tendo sido instituído a forma

colegiada como mecanismo de democratização da gestão escolar, conforme o disposto no Artigo 14 da LDB- 96, pode-se afirmar que cabe de fato aos Conselhos Escolares a materialização dos princípios inerentes ao regime democrático, na perspectiva da conquista da autonomia da escola - algo que indubitavelmente pautar-se-á pela via do dissenso, sobretudo, em relação ao embate às posturas de administração que procuram resistir à democracia, se apoiando nas velhas práticas de centralização das decisões na figura do diretor (PARO, 2003, p.11)⁵.

A relevância do papel a ser desempenhado pelos colegiados pode ser sublinhada por ser uma possibilidade real de se assegurar - ao longo dos estágios da proposição, execução e fiscalização das ações desenvolvidas na escola - a intervenção dos diversos representantes da comunidade escolar e também da comunidade circunvizinha à escola.

Esse fato por si só já constitui um passo adiante na reconstrução da democracia no contexto da rotina gestonária da escola pública brasileira. Entretanto, é preciso que cada conselheiro reconheça o que de fato deve nortear sua postura como membro de uma instância colegiada. Para sermos mais enfáticos, podemos dizer que cada membro do colegiado deve entender-se como soberano - e não se trata de uma soberania

que se faz à luz da imposição de suas paixões. Ser soberano, enquanto indivíduo co-responsável pela decisão assinada pelo coletivo, significa que suas convicções precisam ser evocadas, independentemente de serem conciliatórias ou contrapostas aos demais indivíduos do grupo.

A partir desse entendimento, é possível compreender que a atuação de indivíduos, na perspectiva de exercício da soberania e, quando necessário, da postura contestatória nas suas relações com o Sistema, deve estar atrelada a um ideal de formação humana com o foco no reconhecimento de que a intervenção no espaço público é a única via que conduz a uma racionalização mais justa quanto à aplicação dos recursos públicos.

Isso significa dizer que a participação do cidadão - com o foco na transformação da realidade sócio-econômica vigente - pressupõe a aquisição de conhecimentos que subsidiem os indivíduos a conscientização de que a melhoria do seu entorno, bem como de toda a coletividade, não deve ser concebida como concessão das autoridades e órgãos centrais.

A autonomia a ser conquistada por cada indivíduo e que servirá de pressuposto para a atuação autônoma dos colegiados, requer um movimento de construção de conhecimentos inerentes à vivência democrática. Nesse entorno, o exercício do po-

⁵ O que nós temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca o poder nas mãos do diretor. Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia, mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da lei e da ordem na escola, em mero preposto do Estado (PARO, 2003, p.11).

der é analisado pelo cidadão, durante o seu processo de formação, como condição primária para o reconhecimento de que os interesses das elites são defendidos em todas as frentes por seus intelectuais.

Assim, é preciso aprender que a democracia exige o cumprimento de regras claras e de validade comum a todos os segmentos sociais, independente da classe social a que estiver vinculado. O aprendizado sobre a vida democrática exige de cada educando a capacidade de empatizar com a causa pública - de assumir os riscos da decisão em colegiado e, com maior relevo, oportunizar a diversidade de pontos de vista, rejeitando toda e qualquer forma de manipulação para a instauração de consensos unânimes, uma vez que as decisões em grupo pressupõem divergências entre os partícipes, como também, a capacidade de cada indivíduo de compreender qual posição expressa o verdadeiro consenso, como forma de fazer valer o desejo da maioria. A esse respeito Moacir Gadotti, em sua obra *Autonomia da Escola princípios e propostas*, explica que...

A instituição de coletivos nas escolas apresenta-se dialeticamente, como uma instância mediadora que é, ao mesmo tempo um mecanismo de absorção das tensões e dos conflitos de interesses e um instrumento potencial de inovação e transformação, na medida em que abre espaço para a explicitação daquelas tensões e conflitos represados, camuflados ou inibidos (GADOTTI, 1997, p. 29).

Portanto, ao conceber o Conselho Escolar como instância imprescindível para a con-

quista da autonomia no interior da escola e na relação desta com as demais instâncias do Sistema de Ensino, tem-se a idéia de que a participação da comunidade na gestão escolar constitui substancialmente a alternativa ao autoritarismo que se mantém arraigado fortemente à postura gestonária assumida quando se trata das relações entre as instâncias periféricas e as instâncias superiores do Sistema.

O que se observa é que o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema do ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução. Esses indivíduos, pertencentes aos diferentes segmentos do sistema educacional, querem a participação da comunidade em tudo, mas, quando se trata de participar nas decisões, não aceita. (PARO, 2003, p.50).

O fato é que quando se discute as regras que controlam o jogo numa sociedade democrática, se reconhece a condição de que

os próprios legisladores estão submetidos às normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares (BOBBIO, 1986, p.13).

Isto significa dizer que a discussão do processo de democratização pretende sempre a reafirmação de que participar do processo de decisão na administração pública requer muito mais do que o exercício da cida-

dania restrito a escolha dos representantes através do sufrágio universal. Na realidade, pretende-se a defesa do sentido de participação que "busca construir comunicativamente o consenso pelo diálogo com todos os envolvidos, e não apenas com aqueles que pensam como nós" (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p.74).

Sendo assim, a discussão sobre o sentido da atuação das instâncias de participação no Sistema se insere numa perspectiva de intervenção mais ampla, onde o fluxo do poder imposto autoritariamente na direção descendente (quer dizer, desce do alto para baixo) precisa ser posto em situação de embate, onde se procura pôr em evidência a possibilidade crescente do exercício do poder no espaço público em direção ascendente (quer dizer que vai de baixo para cima).

Ocorre que numa sociedade como a brasileira, marcada por um histórico de relações heterônomas entre suas classes, fato que se observa ainda com maior evidência na precária intervenção popular no que diz respeito às decisões políticas tomadas nas instâncias superiores dos sistemas que formam a estrutura de controle do poder público, os indivíduos acabam integrando os grupos não como soberanos, mas como subalternos, destaca-se ainda o fato de que aqueles que ocupam cargos de liderança nas instâncias centrais procuram defender, sempre que possível, o exercício do poder na direção descendente nas suas relações com as instâncias pertencentes às extremidades do organograma do Sistema.

Desta feita, a democratização da gestão educacional não poderia se pautar por outra premissa, como prioridade de seus princípios, se não o do trabalho enfático na defesa da direção ascendente do exercício do poder, onde os indivíduos possam sentir-se responsáveis pela proposição, não apenas pela execução de ações; pela prática do dissenso como expressão de sua maturidade e compromisso político com as decisões em prol do coletivo, não apenas assevera consensos construídos numa subdivisão do grupo que exerce uma soberania à revelia do que pressupõe o regime democrático.

A defesa do poder no sentido ascendente pressupõe não somente o direito ao dissenso dos partícipes das instâncias colegiadas, mas, sobretudo, o consenso construído a partir desses dissidentes. Como afirma Alberoni (*apud* BOBBIO, 1996, p.62), o regime que mantém o consenso unânime fictício, como a expressão da vontade de todos, pode ser considerado regimes de democracia totalitária "(...) Ao invés de deixarem aos que pensam diversamente o direito de oposição, querem reeducá-los para que se tornem súditos fiéis".

Nesse contexto, inerente ao discurso da democracia está à compreensão de que as escolas são locais contraditórios; elas reproduzem a sociedade mais ampla, enquanto, ao mesmo tempo contêm espaço para resistir a sua lógica de dominação. Esse espaço de resistência à dominação consiste em uma ação, por parte dos sujeitos que ao participarem das questões que dizem

respeito aos interesses de sua comunidade escolar, passam a desenvolver um discurso, em que a linguagem da crítica e a linguagem da possibilidade constituem o eixo central de todas as iniciativas que pleiteiam a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pela escola.

As linguagens da crítica e da possibilidade são propriedades inerentes ao papel desempenhado pelos Conselhos Escolares. No cumprimento de suas atribuições, cada colegiado deve decidir sobre questões que exigem um posicionamento crítico no sentido de perceber o implícito; como também, de alertar-se para as intenções ocultas dos discursos que emanam das instâncias superiores, exigindo dos membros do Colegiado a capacidade de dialogar com seus pares e elaborar estratégias que possam facilitar o acordo, sempre na perspectiva de propor soluções em benefício dos que confiaram a esses representantes o poder de decidirem em seus nomes.

Isto significa apenas admitirmos como possibilidade de atitude prol democratização da gestão educacional, aquela voltada: a) para a defesa incontestada dos direitos iguais entre os segmentos da escola; b) para o exercício do dissenso, sempre que suas convicções lhes certificarem de uma leitura diferente dos fatos; c) para a exigência do cumprimento das incumbências do poder público; d) para a participação do colegiado, respaldado na ética e na autoridade para contestar posturas autoritárias. No que se refere às possibilidades, os Conselhos Escolares devem partir da premissa

de que é preciso resistir e atuar numa postura de embate à lógica de dominação em que historicamente foi circunscrita a escola. Para isso, a persistência pela materialização dos princípios do regime democrático deve constituir o principal sustentáculo ao exercício de suas atribuições.

Dentre as possibilidades que podemos reconhecer como decorrentes do processo de redemocratização das instâncias públicas brasileiras, referentes ao contexto educacional - notavelmente marcado pelas campanhas protagonizadas pelos educadores nos anos 1980 - têm como pressuposto para sua materialização, a instituição dos Conselhos Escolares, bem como sua efetiva atuação, militando em favor da melhoria do ensino público, através da coordenação de processos substanciais, como:

I - A eleição direta para diretor escolar;

II - A elaboração do Projeto Político-Pedagógico sob a exigência de que seja construído à luz dos reais interesses da escola e com a participação de suas comunidades escolar e local;

III - A instituição, em diplomas legais, das condições objetivas para a conquista da autonomia da escola;

IV - O reconhecimento dos Conselhos Escolares como mecanismo de democratização da gestão escolar.

Ressalta-se esses elementos, acima relaci-

onados, como possibilidades no plano da discussão sobre as estratégias para democratizar a gestão escolar e, sobretudo, a relação da escola com as demais instâncias do Sistema, em face de se trata dos imperativos indispensáveis para a mudança do paradigma da gestão escolar sob o crivo do autoritarismo para o paradigma da gestão colegiada.

É sempre possível percebermos os imperativos inerentes ao modelo de gestão que pressupõe a decisão partilhada relacionando-se estreitamente com o papel a ser desenvolvido pelos Conselhos Escolares, uma vez que ao asseverarmos essa relação, estamos colocando em maior relevo as possibilidades de uma gestão educacional pautada no reconhecimento da autonomia da escola em decidir sobre suas metas e ações a serem alcançadas.

Isto na verdade significa reconhecer que os sujeitos sociais envolvidos com a escola e com assento no colegiado terão resguardado o direito de elaborar o Projeto Político-Pedagógico da unidade de ensino em estreito atendimento às suas peculiaridades, como também, propor um o regimento da escola em consonância com as legislações vigentes e com as exigências substantivas de sua comunidade, além de gozarem de liberdade para decidirem sobre o orçamento financeiro da escola.

A questão financeira é muito importante na discussão do processo de democratização da gestão educacional e deve ser discutida, sobretudo, no campo do discurso das

possibilidades, onde a autonomia financeira exercida de forma responsável pelos segmentos partícipes dos conselhos Deliberativo e Fiscal do Colegiado pode vislumbrar a viabilidade de projetos importantes para a escola.

Essa é uma discussão que nos remete a leitura do que de fato tem se materializado, no contexto das unidades de ensino, daquilo que se pressupõe como autonomia financeira dos Conselhos Escolares para decidir sobre os recursos financeiros que ficam sob suas responsabilidades, como também, de participarem da proposição das prioridades orçamentárias estabelecidas nas instâncias de centro do Sistema.

A esse respeito, se torna extremante relevante a análise das circunstâncias que envolvem o exercício das funções dos Conselhos Escolares, com ênfase nas condições sob as quais esses colegiados elencam suas prioridades de aplicação dos recursos financeiros e como suas decisões são tratadas no plano da relação com as instâncias mais elevadas na hierarquia da organização institucional do Sistema Municipal de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos asseverar que a análise da importância das instâncias de participação para o processo de democratização da gestão educacional perpassa pelos imperativos que verdadeiramente ditam as regras do jogo quando se trata da relação entre os Conselhos Escolares e as instâncias superi-

ores do Sistema com as quais esses colegiados estão vinculados. Dentre os elementos observáveis dessa relação, fatalmente se inclui o respeito à autonomia dos Conselhos no momento de decidirem sobre as prioridades da escola no paralelo com o que é "permitido pelas instâncias superiores".

É bem verdade que se temos a intenção de abordar esse assunto, utilizando-se tanto linguagem da crítica, mas também do reconhecimento das possibilidades, precisamos pontuar a qualidade da relação dos Conselhos Escolares com o Sistema como o fio condutor de nossa análise.

Nesse sentido, o que mais nos instiga é compreendermos que elementos são mantidos na fronteira entre a escola e as instâncias superiores e que podem ser reconhecidos como empecilhos à democratização, no contraponto com a simples taxação de que o desinteresse pela participação na escola é quase que o único elemento que impede a implementação dos princípios da gestão escolar democrática.

No que se refere às discussões de cunho administrativo e pedagógico, mediadas pelos Conselhos Escolares, nosso interesse recai sobre os encaminhamentos que são dados as suas deliberações, como também, quais considerações podem ser feitas acerca da interferência das demais instâncias do Sistema na sua implementação, tais observações são dignas de análises acadêmicas voltadas para a contribuição com o pro-

cesso de democratização da gestão educacional brasileira.

É evidente que a observação dos processos pedagógicos desenvolvidos na escola nos conduzem inexoravelmente à análise das condições em que cada unidade de ensino elabora seu Projeto Político-Pedagógico. E mais, quais ações implementadas refletem a autonomia da comunidade escolar, como também, quais os possíveis limites impostos pelo Sistema, quanto às ações elencadas no conjunto dos segmentos da escola.

Assim, defendemos uma aceção de autonomia dos colegiados que só se sustenta na inter-relação com o conjunto dos segmentos sociais envolvidos com o processo educacional. Não se trata de uma concepção de ação autônoma onde vê a autonomia como independência, isolamento; onde o sujeito assume o completo poder / controle em completa oposição ao poder / controle exercido por outros. Ser autônomo implica, desta forma, um corte radical e uma ausência total de qualquer dependência dos outros. Contudo, esta concepção corresponde muito pouco ao verdadeiro significado da autonomia.

Faz-se necessário, então, que sejam estabelecidos os pressupostos sob os quais o exercício da autonomia pelos colegiados deve nortear-se, procurando garantir a interferência dos Conselhos na elaboração das políticas educacionais do município e não apenas nas decisões internas da escola. Na realidade, defendemos uma atuação

dos colegiados com a máxima de estar contribuindo com a democratização da gestão educacional do Sistema, sendo assim, suas intervenções transcendem inexoravelmente o espectro restrito do ambiente escolar e se insere no plano da co-gestão, envolvendo o conjunto das instâncias de participação do município.

Artigo recebido em: 01/05/2006.

Aprovado para publicação em: 19/12/2006.

The paper of the pertaining to school advice in the Municipal System of Education of Recife

Abstract: The article analyzes the role played for the Pertaining to school Advice in the Municipal System of Education of Recife, considering as preponderant element of the study to the questions that happen in the exercise of the autonomy of these collegiate ones. The text still instigates the reflection on the importance of the performance of the Pertaining to school Advice in the relation with the higher stages of appeal of the System, estimating the necessary intervention of the set of the instances of municipal participation in the proposal of educational politics as guarantee of the democratization of the management of the processes that involve the System not only and the pertaining to school management.

Keywords: Pertaining to school Advice; Instances of participation; Autonomy; System of Education.

El papel de los consejos escolares en el sistema municipal de educación de Recife

Resumen: El artículo analiza el papel desempeñado por los Consejos Escolares en el Sistema Municipal de Educación de Recife, considerando como elemento preponderante de estudio las cuestiones que inciden en el ejercicio de la autonomía de esos colegiados. El texto además provoca la reflexión sobre la importancia de la actuación de los Consejos Escolares en la relación con las instancias superiores del siste-

ma, presuponiendo la necesaria intervención del conjunto de las instancias de participación municipal en la proposición de políticas educacionales como garantía de la democratización de la gestión de los procesos que envuelven al Sistema y no sólo a la gestión escolar.

Palabras-clave: Consejo escolar; Instancias de participación; Autonomía; Sistema Educativo

REFERÊNCIAS

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Solettrar a letra P: povo, popular, partido e política - a educação de vocação popular e o poder de Estado. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Rio de Janeiro, Vozes, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,DF: 1988.

_____. MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. **Lei nº 9394/96** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. Brasília: DF, 1996.

CATANI, Afrânio Mendes; GUTIERREZ, Gustavo Luis. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2003. Editora Cortez.

GADOTTI, Moacir Concepção dialética da educação. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. e ROMÃO, J. E. **Autonomia escolar - Princípios e Propostas**. Petrópolis: Cortez, 1997.

GIROUX, Henry A. **Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da**

aprendizagem. Porto Alegre: Artmed, 1997.

MACIEL, Maria José de Oliveira. **Gestão Escolar Democrática: Os Conselhos Escolares na Rede Municipal do Recife -UFPE.** Centro de Educação. Recife, PE - Dissertação de Mestrado, 1995.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública.** São Paulo: Ática, 2003.

WERLE, Flavia O Correia. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WITTMANN, Lauro Carlos; CARDOSO, Jarbas José. **Gestão compartilhada na escola pública o especialista na construção do fazer saber fazer.** Florianópolis: AAESC: ANPAE/SUL, 1993.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município do Recife.** Promulgada em 04 de abril de 1990. Recife, 1990.

_____. **Lei nº 15.709/92, de 26 de outubro de 1992.** Cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais do Recife. Diário Oficial [da Cidade do Recife], Recife, 1992, p.02-03, 27 out. 1992.

_____. **Lei nº 16.589/2000.** Altera a Lei nº 15.709/92 que dispõe sobre os Conselhos Escolares nas Escolas Municipais.

Sobre o autor:

Edson Francisco de Andrade

Mestrando em Educação, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Programação do Ensino da Língua Portuguesa, UFPE. Pedagogo, UFPE. Professor Substituto da UFPE, Departamento de Psicologia e Orientação Educacionais (DPOE).

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes
E-mail: edsonprofessor@uol.com.br

Endereço Postal: Av. Falcão de Lacerda, n. 299, bloco-B, aptº 2, Tejipiú - Recife/PE. Cep 50.930-010.