

Versão Online ISBN 978-85-8015-080-3
Cadernos PDE

VOLUME I

OS DESAFIOS DA ESCOLA PÚBLICA PARANAENSE
NA PERSPECTIVA DO PROFESSOR PDE
Artigos

2014

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: COMPETÊNCIAS E DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR

Eloiza Elena da Silva¹
João Aparecido Alves²

RESUMO: Ao produzir o presente artigo científico, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, objetivou-se a apresentação do resultado proveniente das pesquisas bibliográficas e de campo acerca da gestão democrática da escola pública e das competências e desafios do Conselho Escolar. Procurou-se, ainda, considerar as reflexões desenvolvidas por um grupo de profissionais da Escola Estadual Princesa Izabel, Município de Cianorte, nos encontros de implementação do projeto, e pelos participantes do Grupo de Trabalho em Rede – GTR 2015. Não obstante constituir um dos princípios do ensino público, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº 9.394/96, a efetiva democracia no processo de gestão das escolas públicas do Estado do Paraná ainda é uma quimera que demanda um longo processo de construção. Na contramão dos esforços empreendidos no sentido de planejar e destinar recursos, com vistas à melhoria da qualidade da educação, perdura um modelo de gestão que não propicia as mínimas condições de participação das comunidades escolar e local na busca de soluções conjuntas para os crônicos problemas da escola pública. Ainda que as instâncias colegiadas configurem-se como instrumentos de gestão compartilhada, o poder de decisão continua centrado na figura do diretor. Acredita-se, no entanto, que o Conselho de Escola, consciente de suas competências e desafios, tem papel decisivo na elevação dos níveis de participação e na efetivação do processo de democratização da escola pública, devendo liderar e coordenar o engajamento dos interessados em debater soluções para os problemas da escola.

Palavras-chave: Gestão democrática. Escola pública. Conselho Escolar. Participação.

¹ Mestra em Educação, pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. É Professora do Departamento de Teoria e Prática da Educação – DTP, da UEM, e Orientadora do PDE. Contato: elo-elo@uol.com.br.

² Professor da Rede Estadual de Ensino, no Município de Cianorte-PR, e Especialista em Pedagogia Escolar: Supervisão, Orientação e Administração, Certificado pela Faculdade Internacional de Curitiba – FACINTER. Contato: joaoalves@seed.pr.gov.br.

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, cuja Emenda Constitucional nº 14, de 1996, alterou I e II do artigo 208, o ensino fundamental constitui direito público subjetivo, sendo obrigatório e gratuito. Sua oferta é dever do Estado, até mesmo para quem não pôde concluir esta etapa na idade apropriada. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, porém, dá nova redação ao inciso I, estendendo a obrigatoriedade e a gratuidade para toda a educação básica: *educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria*. Nestes termos, o texto constitucional evidencia a intenção de generalizar o acesso à educação básica, uma vez que esta passa a ser direito de todos, devendo a sua implementação se efetivar até 2016. A suprema lei estabelece, ainda, no artigo 206, inciso VII, o princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino, embora não tenha fixado os critérios para a definição do referido padrão de qualidade.

Desse modo, tem-se como referência o que estabelece o Decreto Federal nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, determinando, em seu artigo 1º, a junção de esforços entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração comunitária e de familiares, visando melhorar a qualidade da educação básica. Esta, conforme o referido decreto, terá sua qualidade estimada com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cuja meta a ser atingida até 2022, para os anos iniciais (1º ao 5º) do ensino fundamental, é a nota 6,0, igualando o Brasil, em termos educacionais, à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Em 2013, o Brasil ultrapassou a meta para esta etapa do ensino fundamental, pois atingiu a nota de 5,2, deixando para trás a meta que era de 4,9.³

³ Dados sobre o Ideb, disponíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, em 06/01/15: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>.

No Estado do Paraná, a meta do Ideb para 2021, nos anos finais (6^o ao 9^o) do ensino fundamental, na rede pública estadual, é 5,3. Para o ensino médio, a meta é ainda menor, 5,1. Ocorre que, nos anos finais do ensino fundamental, a meta a ser atingida em 2013 era de 4,2, mas a nota do Ideb alcançada pelas escolas públicas do Estado foi de 4,1. No ensino médio, o resultado obtido nesse mesmo ano foi ainda pior, ou seja, nota 3,4, abaixo da meta estabelecida de 3,9.⁴ Houve, portanto, no Ideb das escolas públicas paranaenses, um retrocesso, considerando a média global do conjunto de estabelecimentos de ensino do Estado.

Torna-se preocupante o quadro acima, no momento em que o conhecimento se coloca como peça-chave para o enfrentamento de graves problemas vividos pelas sociedades, incluindo a brasileira, como a crise econômica mundial, violências sociais, ataques a direitos sociais e trabalhistas por representantes da elite dominante, entre outros. Neste sentido, é preciso encontrar mecanismos de fortalecer a escola pública, na qual se encontra a grande maioria dos estudantes em idade escolarizável, e melhorar a qualidade dos serviços por ela prestados, de forma a que cumpra a sua função social, formando cidadãos capacitados, críticos e conscientes para atuarem, de forma responsável, na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e igualitária.

Com este propósito, acreditando na relevância do tema para a melhoria do ensino ofertado pela escola, procuramos suscitar a discussão sobre a gestão democrática da escola pública e o papel do Conselho Escolar nesse processo. Para isso, buscamos, primeiramente, em literatura de referência, por ocasião da elaboração do Projeto de Intervenção Pedagógica na Escola e da Produção Didático-pedagógica, a reflexão acerca das principais questões que envolvem o assunto. Na implementação do Projeto de Intervenção, por meio de um questionário respondido pela comunidade da Escola Estadual Princesa Izabel, do Município de Cianorte, Estado do Paraná, realizamos um levantamento de dados e acerca do processo de gestão desenvolvido na escola e da atuação do Conselho Escolar, cuja análise baseou-se na abordagem quantitativa, visando à objetividade dos resultados.

⁴ Dados do Inep sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), disponíveis no Portal QEDu, em 06/01/15: <http://www.qedu.org.br/estado/116-parana/ideb?dependence=2&grade=3&edition=2013>.

Constatamos que, embora o artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº 9.394/96 que, em consonância com o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, institui, entre outros, o princípio da gestão democrática do ensino público, a grande maioria das escolas públicas paranaenses continua sendo gerida de forma centralizada e autocrática, deixando reduzido espaço para a participação das comunidades escolar e local. Acerca deste aspecto, Romão e Padilha (2004, p. 91) assevera: “[...] um modelo de gestão escolar baseado numa estrutura administrativa autocrática, vertical e hierarquizada, fundamentada numa rede de ensino ou num sistema educacional burocrático e fechado.”

Por conta da burocracia estatal, a escola pública organiza-se por meio de uma estrutura administrativa hierarquizada, concentrando o poder decisório na figura do diretor, sem, no entanto, propiciar-lhe os recursos e as condições necessárias ao exercício de suas funções. Ao despender a maior parte do tempo no trato de questões burocráticas, o gestor deixa de promover ações que levem as comunidades escolar e local a participarem das soluções dos problemas enfrentados pela escola, desperdiçando grande potencial de fortalecimento da instituição. Porém, a partir da instituição, na escola, de processo coletivo de gestão, possibilitar-se-á a construção de um projeto educativo que, de fato, contemple os interesses educacionais dos alunos e da comunidade.

No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado (PARO, 2004, p. 40).

Partimos do objetivo de propiciar à comunidade escolar a oportunidade de debater e refletir sobre o processo de consolidação da democracia no âmbito da escola pública, como forma de garantir as condições necessárias à conquista da autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Neste sentido, discutimos as atribuições do Conselho Escolar, identificando seu potencial e os desafios a serem enfrentados por esta instância colegiada. Analisamos, ainda, fundamentos legais e teórico-metodológicos que sustentam as práticas da gestão escolar democrática.

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO

Muito se tem discutido sobre a qualidade do ensino básico brasileiro, apontada frequentemente por especialistas como baixa ou, na melhor das hipóteses, comparável à de alguns países em desenvolvimento. Apesar dos tímidos avanços mostrados pelo Ideb, nos últimos anos, muito há que se fazer para que a escola pública realmente promova a efetivação do processo de ensino-aprendizagem, levando seus alunos a se apropriarem, de fato, dos conhecimentos historicamente produzidos e transformando-os em cidadãos críticos, conscientes e capazes de contribuir com as transformações sociais necessárias. A situação, sobretudo do ensino fundamental, encontra-se em condições precárias, afirma Paro (2004, p. 39). Em 2013, no Estado do Paraná, os dados do Ideb apontam que, considerando a média geral das escolas públicas, a qualidade aferida ficou aquém do esperado, situando-se os índices obtidos abaixo da meta.

Não obstante a isto e ao princípio da gestão democrática do ensino público, conforme determina a Constituição Federal de 1988, a maioria das escolas da rede pública estadual de ensino continua sendo gerida de forma centralizada e autocrática. É um modelo de gestão baseado na concepção científico-racional, com enfoque muito mais nas tarefas do que nas pessoas, como ocorre na administração empresarial.

[...] a organização escolar é tomada como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente; portanto, pode ser planejada, organizada e controlada, de modo a alcançar maiores índices de eficácia e eficiência. As escolas que operam nesse modelo dão muito peso à estrutura organizacional: organograma de cargos e funções, hierarquia de funções, normas e regulamentos, **centralização das decisões**, baixo grau de participação das pessoas que trabalham na organização, planos de ação feitos de cima para baixo. Este é o modelo mais comum de funcionamento da organização escolar (LIBÂNEO, 2001, p. 96, grifo nosso).

Em decorrência da centralização do poder que, de acordo com a formação ou concepção político-social do diretor sobre o tema da gestão escolar, pode ou não acentuar o autoritarismo, tem-se uma gestão escolar desarticulada dos interesses

dos trabalhadores⁵, na qual o dirigente se ocupa do cumprimento de tarefas de cunho burocrático que atendem, na maioria das vezes, apenas às determinações do sistema de ensino. É um modelo de gestão que tem se mostrado bastante excludente, uma vez que a prática evidencia inúmeras contradições ao discurso democrático, inviabilizando a participação dos trabalhadores que não integram os quadros de profissionais do estabelecimento. Estes trabalhadores, no entanto, estão entre os maiores interessados numa escola pública que forme cidadãos conscientes, preparados para o exercício da cidadania e capazes de contribuir com as necessárias transformações sociais.

Por si só, este fato constitui razão suficiente para o exercício da gestão democrática da escola pública, tendo-se em vista que uma melhoria significativa da qualidade do ensino decorre do envolvimento e da responsabilização dos interessados, exigindo e participando dos processos de tomada de decisão, incluindo os trabalhadores. Estes, por estarem em situação de desigualdade econômica e social, em relação às classes dominantes, precisam exigir do Estado melhorias na qualidade do ensino de crianças e jovens, porque sendo-lhes possibilitadas as reais condições de se apropriarem, de maneira eficaz, dos conteúdos científicos historicamente produzidos, terão efetivas condições de lutar contra as desigualdades patrocinadas pelas classes hegemônicas da sociedade.

[...] A escola estatal só será verdadeiramente pública no momento em que a população escolarizável tiver acesso geral e indiferenciado a uma boa educação escolar. E isso só se garante pelo controle democrático da escola, já que, por todas as evidências, conclui-se que o Estado não se tem interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade. Há, pois, a necessidade permanente de exercer pressão sobre o Estado, para que ele se disponha a cumprir esse dever. É nesse contexto que ganha maior importância a participação da comunidade na escola, no sentido, anteriormente mencionado, de partilha do poder por parte daqueles que se supõe serem os mais interessados na qualidade do ensino (PARO, 2004, p. 17).

⁵ Trabalhadores, nesta acepção, são todas as pessoas que se encontram em situação de desvantagem em relação à hegemonia capitalista, que precisam vender sua força de trabalho como condição de sobrevivência.

Ao priorizar a burocracia estatal, ocupando-se, entre outras atividades, da verificação e do preenchimento de documentos e formulários, o diretor renuncia a questões essenciais, como reunir-se periodicamente com as comunidades escolar e local para discutir questões de interesse comum e para buscar soluções conjuntas para os diversos problemas enfrentados pela escola ou, em casos especiais, para estabelecer relações de aproximação entre escola e sociedade. Neste sentido, a escola pode promover diversas atividades de interesse social, como palestras, reuniões, seminários, eventos culturais e artísticos. Atividades de caráter burocrático precisam ser executadas, é verdade, mas no exercício da gestão, para que o diretor possa cumprir integralmente suas atribuições, precisa levar em conta o princípio da democracia no processo de gestão escolar.

Agindo assim, além de promover a aproximação entre o estabelecimento de ensino e sua comunidade, ampliando as possibilidades de que esta contribua com o aperfeiçoamento da administração escolar e com a melhoria das atividades desenvolvidas pela escola, o gestor estará desenvolvendo as condições para que a instituição educativa possa exigir do Estado o cumprimento de determinações legais, como o que estabelece o novo Plano Nacional de Educação - PNE, Lei nº 13.005/2014. Na meta 7.16, o PNE determina que a gestão escolar seja apoiada técnica e financeiramente pelos sistemas de ensino, promovendo a participação escolar com o objetivo de aumentar a transparência e ampliar os níveis de integração entre escola e comunidade.

Nas escolas públicas brasileiras atuais, o foco dos processos de gestão escolar tem sido direcionado mais para a questão do ensino, cujos horizontes são mais abrangentes, deslocando o campo de visão gerencial para além dos limites da esfera administrativa. Sob tal ótica, Lück (2012, p. 23) explica que os problemas educacionais ganham maior complexidade, exigindo uma compreensão ampla dos aspectos envolvidos. Desse modo, o enfrentamento de tais problemas se faz de modo coordenado, dinâmico e com o envolvimento de todos os interessados.

A palavra gestão, por sua vez, provém do latim *gestione*, sendo etimologicamente derivada da raiz *ger*, cujo significado é *fazer brotar, germinar, fazer*

nascer. É a mesma que dá origem aos termos *genitor, genitora, germen*. Nesta acepção, o vocábulo é concebido similarmente ao ato de dar à luz. A geração, pela mãe, de um novo ser é semelhantemente à origem do termo gestão, a partir de sua raiz, derivado do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que têm como significado *carregar, chamar a si, levar sobre si, gerar, exercer, executar*. No substantivo *gestus* (gesto, em português), derivado deste mesmo verbo, temos o significado: um feito. Em latim, o plural é *gesta*, tendo como significados *feitos ilustres, notáveis, nobres e corajosos*. Destes significados decorre um novo conceito de administração, o qual traz em si o germe da democracia, uma vez que se funda no diálogo e na participação (CURY, 2002, p. 164-165).

A terminologia, no entanto, por mais que tenha sido fundada em pressupostos que guardam estreitas relações com o ambiente democrático, visto que supõe o conhecimento da coisa a ser gerida e a formulação e implemento de ações que garantam a funcionalidade de determinadas atividades para se atingir um fim, não tem demonstrado, pelo menos no âmbito da escola pública, essa virtude socializadora. É bem verdade que as condições são bastante desfavoráveis, pois a escola pública não tem produzido os resultados exigidos pelos órgãos superiores. Os índices de avaliação do ensino público, na maioria das vezes, apresentam-se abaixo do esperado, causando grandes preocupações, dentro e fora da escola. De um lado, os dirigentes do sistema de ensino pressionam a escola por melhores resultados; cobram ações que reduzam os índices de evasão e repetência e elevem o nível de proficiência dos alunos. Tudo isso, porém, sem dotar a escola dos recursos e das condições necessárias para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra sem tropeços e responda ao que dele se espera. Por outro lado, professores, funcionários, diretor e equipe pedagógica travam árduas batalhas para dar conta de realizar as atividades que lhes são atribuídas, dentro dos prazos estabelecidos.

O resultado disso é que, empenhados em cumprir suas tarefas diárias, os trabalhadores da escola ficam sem as condições necessárias para desenvolver ações de construção e fortalecimento da democracia no ambiente escolar. Não que a gestão democrática, de acordo com Romão e Padilha (2004, p. 92), seja a solução

para todos os problemas da escola ou da educação, mas a sociedade, que a vê como uma das formas de socializar as decisões em âmbito escolar e social, reclama a sua prática concreta, conforme aponta recente pesquisa, em nível nacional, do Instituto Paulo Freire.

O que se percebe, no entanto, é a continuidade, no interior da escola, de relações profissionais e interpessoais sem um diálogo qualificado que busque a convergência dos interesses comuns dos atores que compõem os quadros escolares. Partimos do pressuposto de que todos desejam fazer parte de uma instituição que, de fato, cumpra com sua função e consiga atingir seus objetivos, além de propiciar um ambiente agradável e de reconhecimento dos esforços individuais e coletivos. Mas, para isso, é necessário que todos os interessados estejam dispostos ao engajamento nos processos de gestão, ou seja, exigindo mudanças de postura, debatendo problemas e soluções e colaborando para a efetivação das propostas. De outro modo, os conflitos não se resolvem e a cultura do egocentrismo é reforçada, corroborando uma prática nociva à própria natureza humana e à organização dos trabalhadores, qual seja a primazia pela busca individual de soluções para os próprios problemas. A persistir tal prática, desperdiça-se um recurso de fundamental importância para a redução das tensões e busca de soluções grupais para os problemas comuns, isto é, a organização e a participação em instâncias coletivas capazes de mediar o debate e propor soluções conjuntas:

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 (ROMÃO, 2004, p. 29, grifo do autor).

Uma das medidas que se nos apresenta como de fundamental importância para o fortalecimento da escola pública, de modo a que esta se prepare para superar as dificuldades que obstam a melhoria da qualidade do ensino ofertado e adquira reais condições de atingir seus objetivos, é a reorganização de sua estrutura

administrativa e de deliberação, de modo a repartir as responsabilidades e o poder de decisão. Por meio da reorganização da estrutura gerencial, podem-se eliminar aspectos que dificultam a participação das comunidades escolar e local no processo decisório, facilitando a construção de relações democráticas no ambiente escolar. Em vez de ser uma atribuição do diretor, o processo decisório deveria, por exemplo, ficar a cargo da comunidade escolar, tornando todos os profissionais da escola, juntamente com pais de alunos, responsáveis pelos destinos da instituição. Nesta mesma linha de raciocínio, Paro (2004, p. 10) afirma: “Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras.”.

Do contrário, sem a efetiva participação daqueles que estão vinculados ao estabelecimento de ensino, a base de apoio do diretor fica fragilizada, o que dificulta sua ação. Desse modo, o poder concentrado pelo gestor não tem sustentação social e, por isso mesmo, tem sua autoridade restrita aos limites da burocracia administrativa, mantendo-se distante das condições necessárias para pode alcançar seus objetivos educacionais e obter autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 é incisiva ao estabelecer o princípio da gestão democrática do ensino público, uma vez que não deixa dúvida quanto ao instituído, devendo sua aplicação ser regulamentada em norma ulterior. O preceito está prescrito no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal, estando consolidado no artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394/96. A diferença é que, na carta constitucional, a determinação do princípio é seguida da expressão *na forma da lei*; já, conforme a LDB, a aplicação deve se dar também com base em disposição legal própria de cada sistema de ensino. Neste

caso, a LDB determina, em seu artigo 14: *Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Em decorrência, a implementação do princípio se dá de acordo com regulamentação do respectivo sistema de ensino, obedecendo as suas determinações legais, embora não haja possibilidade de alterar a essência da lei superior. Isto significa que uma vez estabelecido o princípio constitucional deve ser aplicado, visto que ele norteia toda e qualquer legislação referente ao tema. Nesta acepção, o modelo de gestão escolar público deve conter, em sua essência, o embrião da democracia. Esta, conforme os princípios definidos nos incisos do artigo 14 da LDB, é fortalecida pela injunção de a comunidade escolar atuar na construção da proposta pedagógica da escola, que é o documento direcionador das atividades da instituição educativa. Não menos importante é o direito das comunidades escolar e local de participar da máxima instância de gestão escolar. Para tanto, é assegurado o direito e, para que se torne realidade, é preciso que os interessados se manifestem ou, se necessário, acionem as autoridades competentes.

Desse modo, encontra-se na LDB e na carta magna, o fundamento da gestão democrática do ensino público, o que torna a sua aplicação inquestionável. A questão é como o princípio pode ser efetivado, integrando escola e comunidade no processo decisório, tendo-se em vista a conquista da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, conforme estabelece o artigo 15 da LDB.

Inegavelmente, há uma grande divergência entre o estabelecido pela lei e o que se pratica no interior da escola pública, em termos de gestão. O modelo adotado exclui as comunidades escolar e local dos processos decisórios e, quando a participação ocorre, de modo precário, por meio de colegiados, o que se busca é a legitimação das decisões tomadas pelo diretor. Sobre este aspecto Paro (2004, p. 11)

assevera: “O que nós temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor.” Na prática, a escola pública tem atuado no sentido de reproduzir e, pior ainda, reforçar a cultura da centralização de poder. Essa escola, cuja principal função é o ensino sistematizado do conhecimento científico historicamente produzido pela humanidade, está inserida no processo de descentralização do poder administrativo. Não obstante a isso, o que vemos na realidade é uma contradição às tendências e às normas de descentralização, visto que, ao contrário do que está estabelecido pela lei, os procedimentos adotados nos processos de gestão escolar têm sido no sentido de centralizar as decisões (DIAS, 2008, p. 90-91).

Cabe salientar que há diversas dificuldades à participação da comunidade nos processos de gestão escolar, como falta de tempo, desconhecimento das atividades gerenciais e sua importância para o resultado do processo de ensino-aprendizagem, falta de uma cultura democrática e de participação política nas instituições sociais, ausência de incentivos, entre outros. Muitos destes obstáculos, no entanto, podem ser superados por meio de ações que favoreçam o desenvolvimento de uma cultura participativa, valorizando esforços individuais e coletivos que visam sanar os problemas enfrentados pela escola e melhorar os serviços por ela prestados. No que diz respeito aos alunos, podemos obter na legislação apoio para tais ações. Exemplo disso é o que estabelece o artigo 53 da Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, que ao dispor sobre o direito a uma educação voltada para o “pleno desenvolvimento” pessoal, “preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, assegura também, no inciso IV, o “direito de organização e participação em entidades estudantis.” (BRASIL, 1990).

Neste sentido, é fundamental que a escola procure discutir coletivamente seu Regimento e seu Projeto Político-Pedagógico, buscando aperfeiçoá-los. Além disso, o estabelecimento de ensino deve socializar documentos de interesse público, como Proposta Pedagógica, Regimento Escolar, prestação de contas dos recursos recebidos, informações sobre o quadro de pessoal e as condições do prédio da escola, número de alunos, percentuais de aprovação, reprovação e evasão, etc.

Estas e outras informações podem ser disponibilizadas no site da escola e compartilhadas através de reuniões periódicas com as comunidades escolar e local. É importante que o gestor incentive a participação e procure melhorar as relações da escola com a sociedade, ampliando as possibilidades de sucesso do projeto educativo.

A população precisa, efetivamente, apropriar-se das informações para poder participar; ela precisa compreender o funcionamento da administração — em particular, do orçamento — e as leis que regem a administração pública e limitam a ação transformadora (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p. 47).

COMPETÊNCIAS E DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR

O Conselho Escolar, conforme o artigo 5º de seu Estatuto, cuja elaboração e aprovação conformam-se com as disposições da Resolução nº 4.649/2008, da Secretaria Estadual de Educação do Paraná – SEED e da Deliberação nº 16/99 do Conselho Estadual de Educação – CEE, constitui-se como a mais elevada instância de gestão do estabelecimento de ensino. Definido como um órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo, avaliativo e fiscal, o Conselho de Escola tem como atribuição essencial, conforme o artigo 7º de seu Estatuto, *discutir, aprovar e acompanhar a efetivação do Projeto Político-Pedagógico da escola.*

Teoricamente, parece algo simples, mas o real cumprimento deste dispositivo, o que ainda está longe de acontecer na grande maioria das escolas públicas, se não em todas, pode resultar na construção de um projeto educativo avançado e voltado ao atendimento de demandas sociais e comunitárias. Isto pode ser feito analisando e discutido periodicamente com as comunidades escolar e local, entre outros projetos e documentos relevantes, o Projeto Político-Pedagógico, base das ações desenvolvidas na instituição educativa, corrigindo suas imperfeições, reajustando as metas estabelecidas e redefinindo os rumos, deixando sempre bem claros os objetivos a serem alcançados.

Este é o verdadeiro sentido de planejamento, visto que, após determinado período de sua execução, é preciso analisar erros, acertos e eventuais desvios para que se possa replanejar de forma eficiente. Por isso, o projeto de ensino da escola deve ser uma construção coletiva e permanente. Aliás, o que não falta é experiência por parte dos professores, pois refazem periodicamente seus planos de trabalho docente. Decorre, então, que o problema é de ordem administrativa, o que remete a questão aos responsáveis pelo processo de gestão do estabelecimento de ensino.

Entre os objetivos do Conselho Escolar, definidos no artigo 11 de seu documento estatutário, figura no inciso I, a realização, de forma democrática, da gestão escolar; no inciso II, o objetivo é que o colegiado seja um recurso capaz de promover a democracia no âmbito da instituição de ensino, apoiando a participação da comunidade escolar nas decisões de cunho pedagógico. Dessa forma, o Conselho Escolar constitui um órgão de gestão colegiada e de democratização da escola pública, por meio da participação comunitária.

Observa-se que além da competência gerencial, o órgão possui dimensão político-social, pela qual deve propor e coordenar uma tomada de consciência dos envolvidos no processo educativo e de todos os interessados nas atividades da unidade de ensino. Nesse processo, as comunidades escolar e local devem se organizar, com vistas à participação na busca de soluções conjuntas para os problemas da escola e na tomada de decisões. Sua atuação, de forma consciente, motivadora e ética pode viabilizar a construção da democracia na escola mediante o envolvimento em suas atividades, visando à conquista da autonomia no processo de gestão escolar.

O **Conselho de Escola** é o órgão mais importante de uma escola autônoma, base da democratização da gestão escolar. Mas para que os Conselhos de Escola sejam implantados de maneira eficaz, é necessário que a participação popular, dentro e fora da escola, constitua-se numa **estratégia explícita da administração**. Além disso, para facilitar a participação é preciso oferecer todas as condições. Costuma-se convocar a população para participar em horários inadequados, em locais desconfortáveis ou de difícil acesso etc., sem nenhum cuidado prévio. **A população precisa sentir-se respeitada, ter prazer e reconhecer a importância do exercício de seus direitos e em participar.** (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p. 48, grifo dos autores).

Desse modo, criando-se espaços de discussão e busca de solução para os problemas comuns, envolvendo todos os interessados, a instituição escolar poderá obter maiores condições para transpor os obstáculos e atingir seus objetivos, uma vez que a efetiva participação amplia os poderes da escola e sua legitimidade na tomada de decisões. É numa escola aberta e participativa, liderada por um Conselho Escolar constituído por pais, alunos, professores, diretor, agentes administrativos e de serviços gerais, todos engajados na gestão coletiva da escola, que se estabelece um ambiente de construção do projeto de escola que contemple os interesses de sua comunidade. Por meio desse colegiado, a comunidade poderá exercer o controle da qualidade da educação prestada pelo Estado, além de acompanhar o ensino oferecido. (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 66).

Para que o Conselho Escolar, no entanto, reconheça a sua dimensão política e assuma a coordenação do processo de construção de espaços de participação no interior da escola, é preciso que os representados se envolvam mais com os problemas da escola e exijam do colegiado a efetivação do princípio da gestão democrática do ensino público e as disposições contidas em seu estatuto. De outro modo, continuar-se-á permitindo que tão importante instância colegiada continue exercendo papel meramente legitimador das decisões centralizadas na figura do diretor da escola. Para a constituição de Conselhos de Escola atuantes, comprometidos com a união dos segmentos escolares e sociais, capazes de encarar os desafios e estabelecer o debate na instituição de ensino, de modo a ampliar as possibilidades de a escola superar suas dificuldades e construir coletivamente um ensino de melhor qualidade, necessário se faz o engajamento de todos os profissionais da escola e dos interessados nos serviços educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar o bom desempenho de um país na área da educação como fator preponderante do desenvolvimento econômico e social, compreende-se a principal razão pela qual o Brasil encontra tantas dificuldades para igualar-se às nações do

chamado “primeiro mundo”. A virtuosidade em vários setores da economia faz do país uma rica nação, em potencial, mas que só se efetivará por meio do conhecimento e pelo bom gerenciamento de seus recursos públicos e eficaz exploração de seus recursos naturais. Um caminho imprescindível, portanto, é a prioridade absoluta da educação, que embora teoricamente se configure como meta, inclusive defendida por nossos governantes, na prática está distante da realidade, tanto na formulação das políticas educacionais, quanto na gestão dos recursos públicos.

No Estado do Paraná, como em outras regiões do país, o sistema educacional mostra-se incapaz de responder efetivamente às demandas por melhoria da qualidade do ensino público. Tal deficiência pode ser explicada, sobretudo, pela insuficiência de recursos investidos na educação, sem contar que, muitas vezes, esses recursos são mal gerenciados. Desse modo, o sistema tem encontrado dificuldades até mesmo para atingir as metas do Ideb, cujos resultados mensuram minimamente a qualidade do ensino. É claro que um bom sistema de educação não se faz apenas com recursos materiais e financeiros, mas eles são fundamentais para que haja uma estrutura básica adequada à formação de crianças e jovens, propiciando-lhes as condições necessárias para que, de fato, se apropriem do saber historicamente produzido.

Outra constatação diz respeito ao modelo de gestão adotado pelas escolas públicas paranaenses. Estas, em sua grande maioria, negligenciam o princípio da gestão democrática do ensino, mesmo estando fundamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o modelo adotado de gestão baseia-se na autocracia de uma gestão centralizada, com estrutura administrativa vertical e hierárquica, deixando reduzido espaço para a participação das comunidades escolar e local. Dessa forma, o poder de decisão é concentrado na figura do diretor, sem, no entanto, propiciar-lhe os recursos e as condições necessárias ao exercício de suas funções.

Como mero agente executor da burocracia estatal, o diretor fica praticamente sem condições de promover ações que levem as comunidades escolar e local — constituídas por trabalhadores e por filhos de trabalhadores — a

participarem das soluções dos problemas enfrentados pela escola para garantir, com um mínimo de qualidade, a efetivação do processo de ensino-aprendizagem. Em virtude de tal centralização do poder, a gestão escolar torna-se excludente e desarticulada dos interesses dos trabalhadores que, por se encontrarem em situação de desigualdade em relação aos detentores do capital, são os maiores interessados numa escola pública que forme cidadãos conscientes, preparados para o exercício da cidadania e capazes de contribuir com as necessárias transformações sociais.

No intuito de fortalecer as unidades de educação básica e superar entraves à melhoria da qualidade do ensino, é de fundamental importância reorganizar a estrutura administrativa e decisória da escola pública, tornando coletivas as decisões e as responsabilidades. Desse modo, em vez de executor de tarefas burocráticas, o diretor seria o coordenador das atividades de planejamento e de tomada conjunta de decisões no âmbito da unidade educacional, além de articular a execução das atividades, direcionando-as para os objetivos comuns.

No momento em que toda a comunidade escolar se sentir corresponsável pelos destinos da instituição, tendo clareza dos objetivos e a certeza do respeito pelas decisões construídas coletivamente, haverá maior interesse em participar dos planejamentos educacionais e da execução das atividades propostas, ampliando-se as possibilidades de sucesso do projeto educativo. Para cumprir sua finalidade transformadora, a escola precisa ser transformada. Essa transformação, segundo Paro (2004), precisa da apropriação da escola por parte dos trabalhadores.

Neste sentido, em conformidade com as reflexões expressas pelos participantes dos encontros de implementação do projeto na escola e pelos cursistas do Grupo de Trabalho em Rede – GTR, turma 2015, compreende-se que o Conselho Escolar, definido por seu estatuto como a instância máxima de direção do estabelecimento de ensino, tem como um de seus objetivos, de acordo com o inciso II do artigo 11 do referido estatuto, a democratização das relações no ambiente escolar. Para isso, o colegiado pode analisar e debater periodicamente com as comunidades escolar e local os documentos de interesse comum, como o Projeto Político-Pedagógico, o Regimento Escolar e o Plano de Ação da unidade de ensino.

Assim, ao organizar espaços de discussão e coordenar atividades que visem encontrar, de forma coletiva, meios para solucionar problemas e superar entraves aos objetivos da escola, o Conselho Escolar estará atuando em conformidade com a sua dimensão político-gestora. Além do mais, tal ação contribui decisivamente para a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

É preciso compreender, no entanto, que o exercício desta função pelo órgão colegiado não ocorre de forma espontânea, mas por meio da exigência e pressão de seus representados e pela comunidade escolar. Se assim não o for, a comunidade escolar estará abdicando de importante prerrogativa ao permitir que a mais elevada instância de gestão do estabelecimento de ensino continue sendo mera legitimadora de decisões arbitradas pelo diretor. Para a formação de Conselhos de Escola atuantes, que exerçam seu papel de integrar os diversos segmentos que compõem a unidade educativa, num esforço conjunto e contínuo para superar as dificuldades e construir um ensino de melhor qualidade, é necessário que a comunidade escolar participe efetivamente do processo de gestão, tornando-se corresponsável pelas ações definidas coletivamente pela escola, que deve buscar a integração da comunidade local em suas atividades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94. Organização do texto: Senado Federal. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 448 p. (Edição administrativa, atualizada em março de 2006).

BRASIL. Decreto n^o 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação: **Lei n. 9.394/96**. Apresentação Esther Grossi. 3. ed. Brasília: DP&A, 2000.

BRASIL. PNE: Plano Nacional de Educação: **Lei n. 13.005/2014**. Brasília: ILAPE – Instituto Latino-Americano de Planejamento Educacional, 2014.

CISESKI, Ângela Antunes; ROMÃO, José E. **Conselhos de Escola**: coletivos instituintes da Escola Cidadã. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A República Federativa do Brasil**. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE**, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DIAS, Luzia Parreira. **Por dentro da escola**: a participação da sociedade civil no Conselho Escolar. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **O sistema de organização e gestão da escola**. In: LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 3ª ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LÜCK, Heloísa. **Perspectivas da gestão educacional**. In: LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação n. 016/99**. Curitiba: CEE, 1999. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/deliberacoes/deliberacao161999.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução n. 4.649/08**. Curitiba: SEED, 2008. Disponível em: <http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatuto_conselho_escolar_2ed.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2004.

ROMÃO, José Eustáquio. **Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira**. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

ROMÃO, José Eustáquio; PADILHA, Paulo Roberto. **Diretores escolares e gestão democrática da escola**. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.