



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA: ESTRUTURAS COLEGIADAS DE GESTÃO

Sullivan Desirée Fischer



PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA: ESTRUTURAS COLEGIADAS DE GESTÃO

Sullivan Desirée Fischer

RESUMO

O artigo analisa a participação na implementação da política de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina, identificando os fatores que constroem e/ou favorecem a participação pela institucionalização de estruturas colegiadas funcionando como arenas decisórias sobre a gestão escolar. A gestão participativa é um atributo da gestão escolar referida na LDB/96 que desde a CF/88, vem privilegiando a ampliação da participação no processo decisório escolar, devendo estar envolvidos os docentes, pais, alunos e demais trabalhadores da educação. A pesquisa abrange os 06 (seis) municípios polos (sedes) das mesorregiões do Estado, onde foram pesquisadas 03 (três) escolas municipais de ensino fundamental, 01 (uma) pequena, 01 (uma) média e 01 (uma) grande em cada um desses municípios, totalizando 18 (dezoito) escolas pesquisadas. Foram encontrados diferentes tipos de estruturas colegiadas e variações dos atores “aptos” a participarem delas. Há constrangimentos evidenciados. Não foi possível confirmar se os tipos de decisões tomadas são de fato relevantes e se são colocadas em prática, ou se estes atores apenas homologam decisões já processadas em outros espaços e instâncias decisórias.



1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988, a estratégia da descentralização para implementação das políticas públicas de corte social, vem sendo privilegiada, com foco na autonomia e ampliação da participação nas arenas decisórias. O impulso à descentralização da política de educação se deu na década de 80 pelos movimentos sociais que defendiam práticas mais participativas como estratégia para a eficiência do sistema educacional, e oferta de um ensino de qualidade e acessível a todos. Recomendações dos organismos multilaterais de financiamento, e instituições de cooperação técnica se somam em apoio a essa estratégia, como meio para desburocratizar o Estado e gerar novas formas de gestão, proporcionando maior autonomia para as unidades escolares e implementando uma gestão mais democrática (ALTEMANN, 2002; MARTINS, 2002; SOUZA; FARIA, 2004).

No atendimento a estes manifestos foram introduzidas mudanças pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001), e outras normativas infraconstitucionais, decretos e portarias ministeriais, privilegiando a descentralização com a ampliação dos espaços de participação. Este espaço à participação que encontrou apoio na dimensão institucional-legal incorporados nos documentos legais que conformam a política nacional de educação no Brasil enfrenta, entretanto, dificuldades à sua implementação no campo prático.

Isto se deve às diferentes formas de conceber a participação e, mais ainda, sobre as formas que ela adquire em determinados contextos e realidades específicas. Para Lavallo (2011) os efeitos à participação dependem do alinhamento virtuoso de formação do cidadão, de auto percepção da sua capacidade de agir, do desenvolvimento de uma identidade política ampla, do senso de pertencimento à sociedade, de legitimação das instituições políticas, dos efeitos distributivos, da racionalização das políticas, da formação do capital social, do fortalecimento da sociedade civil e do bom governo. Isto é, existem *trade-offs* entre diferentes efeitos desejáveis.



Em específico, a participação na implementação da política de educação enfrenta dificuldades provenientes das condições socioeconômicas das famílias, frutos de uma exclusão histórica de um número significativo de estudantes oriundos de famílias de baixa renda que não tiveram acesso à educação; pela pobreza cívica, revelada por meio do grau de participação social, fragilizada em grande parte pelo período ditatorial vivido pelo Brasil; pelas distintas capacidades administrativas das esferas locais e das escolas, para assumirem este novo papel, o que impõe limites e contradições à implementação participativa da política (FISCHER, 2012).

A discussão sobre a participação é bastante rica na literatura, e esta pesquisa não pretende dar conta deste debate, apenas trazê-lo para o âmbito da política de educação, indicando os limites e potencialidades que estão colocados para a gestão escolar, cujo atributo essencial concentra-se nos princípios da autonomia e da participação.

Para tal, este artigo analisa a participação na implementação da política de ensino fundamental, identificando os fatores que constroem e/ou favorecem a participação pela institucionalização de estruturas colegiadas que funcionam como arenas decisórias sobre a gestão escolar.

O artigo compreende esta introdução com as origens do movimento da descentralização para a implementação da política de educação. Na segunda parte, apresenta-se a estratégia metodológica empregadas na pesquisa empírica realizada em escolas públicas municipais de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina. A terceira parte apresenta o debate sobre a participação e as estruturas colegiadas de gestão escolar. A quarta compreende a análise dos dados encontrados pela pesquisa empírica e na quinta parte são apresentadas as conclusões, sobre os fatores que constroem e/ou facilitam a participação nas estruturas colegiadas de gestão no âmbito escolar, preconizados pela política nacional de educação; por fim, compõem o artigo as referências.



2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A pesquisa se caracteriza como predominantemente qualitativa e o estudo empírico abrangeu 06 (seis) cidades polos de cada uma das mesorregiões do estado de Santa Catarina. As cidades são: Joinville, Florianópolis, Blumenau, Criciúma, Chapecó e Lages. Foram investigadas em cada uma dessas cidades, 03 (três) escolas da rede municipal de ensino fundamental, sendo: 01 (uma) escola pequena, 01 (uma) escola média e 01 (uma) escola grande.

Foram considerados informantes-chave e desta forma escolhidos pela pesquisa os Diretores Escolares e os docentes que ministram aulas no ensino fundamental – séries iniciais e finais.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa foram: entrevista; questionário; e pesquisa documental. A entrevista semiestruturada foi utilizada para os Diretores das Unidades Escolares, totalizando 18 (dezoito) entrevistas. Foram respondidos 336 questionários incluídos diretores e docentes das escolas selecionadas. As entrevistas com os Diretores Escolares e a aplicação dos questionários foram realizadas entre Fevereiro à Maio de 2012.

Foram utilizadas como fontes documentais: Projeto Político Pedagógico (PPP) das Unidades Escolares que fizeram esta concessão; projetos internos desenvolvidos no âmbito da Unidade Escolar; e documentos que comprovam a prática da gestão democrática (Convocações para reuniões com a Comunidade Escolar, questionários, *folders*, panfletos, comunicados internos, balanço social, boletins técnicos). A análise documental foi realizada durante todo o período desta pesquisa.

3 ESTRUTURAS COLEGIADAS: ESPAÇO À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA

O princípio da autonomia e da participação são pontos de partida para a construção do discurso democrático mais sólido segundo Held (2006) e eles estão no centro do projeto democrático moderno. Concebida como um mecanismo que confere legitimidade as decisões políticas quando se aderem princípios, regras e mecanismos adequados de participação, representação e responsabilidade, a gestão democrática e participativa da escola vem sendo incorporada nos documentos legais que conformam a política nacional de educação no Brasil.



Em estudos realizados por Salm e Menegasso (2010) os pesquisadores, chegaram a conclusão de que a participação pode ser entendida como participação “em” ou participação “sobre”. A participação “em” significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos. Já a participação “sobre” está relacionada à ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público.

No caso da gestão escolar, a partir das explicações de Salm e Menegasso (2010), compreende-se que se busca concretizar a participação “em” e “sobre”, embora considerem que, independente da participação ser “em” ou “sobre” quando dirigida para a construção do bem comum é entendida como uma ação legítima a ser exercida pelo cidadão.

Para Lavallo (2011), a compreensão sobre a participação, na atualidade, encontra seus antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir da década de 1960. Por definição, em primeira instância, a participação era popular, não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo e menos ainda liberal, no sentido de invocar um direito que contemplava o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria, independentemente da sua classe social. Inscrevia-se numa perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Esta visão, segundo Lavallo (2011), está relacionada ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política.

Em segundo lugar, participar significa apostar na agência das camadas populares. A construção desse ideário mantinha estreita conexão com a teologia da libertação e concebia a população como ator da sua própria história e porta-voz dos seus próprios interesses.

Na atualidade, os argumentos atribuídos à participação apresentados na literatura, são inúmeros, e os efeitos conferidos são bastante variados, em face dos sérios obstáculos a sua realização. Para Lavallo (2011) a categoria participação, no Brasil, apresenta características interessantes. Não é uma categoria analítica da teoria democrática, e sim, uma categoria empírica para conferir sentido à ação coletiva de atores populares. Este novo perfil do ideário participativo foi adquirido no contexto da transição, com a Constituinte, em que a participação tornou-se cidadã.



Todavia, ambas as trajetórias, tanto a participação como categoria analítica como a participação como categoria empírica, cruzaram-se no Brasil de modo significativo no período pós-Constituinte (LAVALLE, 2011).

Salm e Menegasso (2010) chamam a atenção para algumas variáveis que interferem no processo de decisão participativa, a exemplo do tamanho dos grupos, do tempo e da urgência da solução dos problemas, além da apatia política presente na sociedade.

Lavalle (2011), por outro lado, sintetiza os efeitos positivos da participação de três formas. Em primeiro lugar, supõem-se efeitos de socialização e efeitos psicológicos sobre os participantes. Os efeitos positivos desses dois processos, segundo o autor, são capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação, seja pelo engajamento cívico ou pela autoconfiança. Em acréscimo tem-se, também, o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade. A participação nesse sentido, não apenas fortalece a formação de identidades políticas, como contribui para a legitimação das instituições políticas.

Um segundo efeito agregado, são os efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Costuma-se associar esta à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social.

Por último, há os efeitos ditos agregados indiretos ou não intencionais, caracterizados como externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferente dos efeitos de socialização e psicológicos. A literatura contemporânea conceitua esses efeitos como capital social, entendido como o bem-coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos.

A participação nesse sentido incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns, fortalecendo as associações ou a sociedade civil e estimulando o bom governo (DENHARDT; DENHARDT, 2004; LAVALLE, 2011).



Esta consolidação, entretanto, é um processo de longo prazo e não se pode simplesmente pressupor que as instituições sejam capazes de exercer a autoridade que lhes é concedida para introduzir processos mais participativos.

De modo mais apropriado, é preciso reconhecer que as instituições constroem/delimitam comportamento e que tal comportamento opera, seja pela internalização das regras por parte dos agentes ou pela dimensão de uma dependência de trajetória, seja na forma como são delimitadas as escolhas, ao se definir um horizonte de possibilidades a tais atores (BORBA, 2011).

Isto é, quando se fala em democracia participativa, as instituições delimitam as possibilidades de ação por meio da demarcação de um horizonte, é comum às instituições apresentarem distintas oportunidades políticas de participação, definidas em função da interpretação e sua apropriação pelos atores sociais (BORBA, 2011).

A estrutura de oportunidades, segundo este autor, pode ter seu campo institucional regulamentado por lei, pois o tipo de participação pode ser autônomo e o tipo de decisão predominantemente de bens públicos, como é o caso associado aos Conselhos.

Considerados estratégicos pela Constituição, os Conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, educação, direitos da criança e do adolescente, tiveram sua proliferação, que segundo Laval (2011) está vinculada aos estudos da primeira geração sobre participação. A segunda geração de estudos sustenta-se na descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nos diferentes conselhos, e na busca de soluções para sanar tais deficiências.

O sistema de educação brasileiro é regido pelos princípios da autonomia escolar e gestão democrática e participativa. O conceito de participação funda-se no princípio da autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios. Como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho. Significa, portanto a intervenção dos profissionais da educação e da comunidade escolar (alunos e pais) na gestão da escola (LIBÂNEO, 2003).



Na sua composição a LDB dá aos estabelecimentos de ensino da educação básica liberdade para [...] elaborar e executar sua proposta pedagógica [...] (art.23, Inc. I), assim como, é assegurado aos docentes [...] a participação da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino [...] que devem reger-se pelos ideais de democracia e autonomia.

Complementarmente, o artigo 14 referencia a liberdade de definir as normas para realizar uma gestão democrática do ensino, com a participação dos profissionais da área na elaboração do projeto político pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar por meio de seus conselhos constituídos.

Art. 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 da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB/96).

Pós-descentralização, a institucionalização dos Conselhos para a educação pode ser caracterizada em dois níveis. No âmbito municipal, com a elevação dos municípios ao *status* de entes federados, quando lhes foi facultada a constituição de seus próprios Conselhos Municipais de Educação (CMEs), recebendo competências delegadas de seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs); e no âmbito da unidade escolar.

Em específico, no âmbito escolar, os Conselhos, passam a ocupar espaços fundamentais, por se constituírem um meio para consolidar a autonomia e a participação na gestão escolar da escola.

A noção da participação coletiva na gestão escolar tornou-se, a partir dos anos 80 um dos grandes temas da reforma dos sistemas de ensino (ABU-DUHOU, 2002). A crença alimentada é a de que para melhorar a qualidade da educação é necessário focar na organização da escola, reformar o sistema estrutural e o estilo de gestão praticado nas escolas (CHENG apud ABU-DUHOU, 2002).

Os Conselhos escolares, como órgãos colegiados para deliberar sobre questões político-pedagógico, administrativas e financeiras são vistos como possibilidades de mudança neste sistema estrutural e no estilo de gestão das escolas. Adicionam-se a sua força quase natural, os marcos legais, que recomendam a institucionalização destas estruturas colegiadas em fomento à gestão



escolar participativa. Sua finalidade é promover uma prática educativa democrática de gestão escolar com a participação dos professores, pais, alunos, funcionários e outros representantes da comunidade.

Para Navarro e colaboradores (2004), o papel do Conselho Escolar é deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, contribuindo decisivamente para a criação de um novo cotidiano, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento, não só dos desafios escolares imediatos, mas também, aos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira. Não devendo haver, entretanto, na visão de Costa (2001), predomínio do envolvimento dos conselheiros as questões financeiras.

Parente e Luck (1999) numa incursão no âmbito estadual das escolas de ensino fundamental em todo o País para identificar mecanismos que asseguram a participação na gestão escolar, identificaram a institucionalização da Associação de Pais e Mestres (APM), comumente denominada Associação de Pais e Professores (APP), como a estrutura de gestão colegiada implementada em 100% das escolas estaduais de ensino fundamental do Estado de Santa Catarina. Seu objetivo é auxiliar a direção escolar na promoção das atividades administrativas, pedagógicas e sociais da escola, assim como arrecadar recursos para complementar os gastos com o ensino, a educação e a cultura. Sua instituição já havia sido assegurada como entidade civil com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos, pela Lei nº 5.692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 62).

Além de participar da gestão da escola, visualizou-se que a APP tem como função principal apoiar a direção da escola financeiramente, gerindo e aplicando os recursos financeiros.

A existência de APM ou APP foi constatada, na pesquisa de Parente e Luck (1999), em 13 Estados federados de ensino fundamental público. Outras estruturas colegiadas, também foram encontradas, dentre elas, similar à APP a chamada Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), que amplia o nível de participação, descentralizando a gestão da escola até o nível dos alunos.

Segundo Parente e Luck (1999), o Estado de Santa Catarina foi o primeiro a implantar estruturas colegiadas, em 1966; seguida pelo Rio Grande do Sul em 1991, e expandindo-se para o Mato Grosso do Sul e Minas Gerais em 1992.



A fim de possibilitar uma compreensão dos papéis exercidos e dos atores participantes das estruturas colegiadas comumente encontradas, apresentam-se suas definições, a partir de Parente e Luck (1999).

A Associação de Pais e Mestres (APM) é uma instituição civil com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos. Sua finalidade é auxiliar no desenvolvimento da escola, prestando apoio nas suas atividades administrativas, pedagógicas e social e arrecadar recursos financeiros para complementar gastos com o ensino, a educação e a cultura. Dela participam os pais, alunos, professores e funcionários. A escolha para o colegiado é por eleição.

O colegiado escolar é um conselho constituído pelo diretor da escola, membro nato e, por representantes dos professores, especialistas em educação, funcionários, pais de alunos ou responsáveis. É um órgão consultivo e fiscalizador. A escolha para o colegiado é por eleição pelo voto direto. Vale ressaltar que esta é a estrutura colegiada recomendada atualmente pelo MEC.

Já o caixa escolar é uma sociedade civil, sem personalidade jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos. Sua finalidade é receber recursos financeiros e administrar a execução desses recursos na escola. Dele participam o diretor da escola, membros do colegiado escolar para o conselho fiscal, pais e outros representantes da comunidade. A escolha para compor o colegiado é por eleição.

Pela demonstração de Parente e Luck (1999), as estruturas de gestão colegiada guardam similaridades, todas de alguma forma buscam auxiliar na gestão da escola, e são mecanismos para promover a autonomia financeira, principalmente após 1995, com a institucionalização do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), transformado em Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em 2001, em que muitas delas se tornaram Unidade Executora (UEx) para o recebimento e gestão dos recursos de programas do governo.

Parente e Luck (1999), observam que a função de UEx é acumulada pelas APM ou APP, caixa escolar, ou outro colegiado escolar, principalmente nas escolas de pequeno porte, que utilizam apenas um órgão para desempenhar múltiplas funções, por não comportarem mais de um. Para as autoras, o tamanho pode influenciar significativamente a implantação de estruturas colegiadas, mas na atualidade, há uma tendência em adotar vários mecanismos de gestão colegiada nas escolas maiores.



De qualquer modo, a institucionalização de estruturas colegiadas de decisão ao interior das escolas, como já explicitado, são as formas outorgadas pela política, que representam o caminho em direção a uma gestão escolar mais autônoma, democrática e participativa. Em princípio, os órgãos colegiados são concebidos como espaços coletivos de decisão e representam apoio coletivo à gestão.

Este arcabouço legal estruturado pode ser caracterizado como mecanismos de indução assentados no modelo *top-down* de implementação de política, onde prescrições e recomendações sobre como “deve ser” a implementação dessa política estão sendo preestabelecidas pelas normas.

Ressalta-se, entretanto, que a institucionalização dos órgãos colegiados não é garantia de participação. A atuação dos grupos corporativos ou minoritários e a manipulação político-partidária sempre encontram forma de se recompor. Isto torna a gestão da escola vulnerável aos ajustes internos e aos interesses pessoais dos que a integram (MELLO; SILVA, 1991).

4 ESTRUTURAS COLEGIADAS INSTITUCIONALIZADAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL

Esta pesquisa identificou os seguintes tipos de estruturas colegiadas de decisão nas 18 escolas investigadas: Associação de Pais e Professores (APP); Associação Escola-Comunidade; Caixa Escolar; Conselho de Classe; Conselho Escolar; Conselho Gestor; e Grêmio.

A pesquisa evidenciou a participação institucional dos pais, docentes, discentes e técnicos nos órgãos colegiados de decisão em muitas das escolas pesquisadas. Os dados revelam que a participação dos diferentes atores nos órgãos colegiados de decisão no âmbito escolar é uma escolha da escola, pois não há similaridade entre os atores e entre as escolas pesquisadas, dentro do mesmo município, exceto no município de Lages, em que a participação dos atores se apresenta de forma igual. Entretanto, não foram identificados indícios que possibilitasse a inferência de que haja normativa da Secretaria de Educação do município, coibindo a autonomia decisória da escola, na definição dos atores participantes dos órgãos colegiados, o que denota que para a escolha dos representantes da estrutura colegiada, a escola tem de fato autonomia para decidir sobre os atores que participam, como prevê a LDB.



A estrutura colegiada “APP” foi encontrada em 15 das 18 escolas pesquisadas. Somente nas escolas do município de Chapecó esta estrutura colegiada de decisão não foi identificada. Neste município foi encontrado o Conselho Escolar que atua em substituição à APP.

A institucionalização da APP como órgão colegiado de decisão é bem mais antiga, se comparado ao Conselho Escolar. Sua institucionalização foi assegurada na LDB de 1971 (Lei nº 5.692/71, art. 62), enquanto que os Conselhos Escolares só recentemente foram assegurados pela LDB/96 (art. 14). Talvez este seja o motivo de sua implementação ter sido encontrada de forma mais expressiva entre as escolas pesquisadas. Entretanto, a estrutura colegiada recomendada, atualmente pela LDB/96 e pelo MEC (2004), como sustentáculo à democratização da educação e da escola, é o Conselho escolar.

O suporte do Conselho Escolar compreendido pelo MEC (2004) se dá na medida em que as decisões sobre o presente e o futuro que a escola deseja alcançar são tomadas de forma participativa por diretores, representantes de professores, funcionários, estudantes, pais e a comunidade.

Apesar desta forma de estrutura colegiada de decisão ter sido encontrada somente nas escolas de Chapecó pesquisadas, alguns diretores das outras escolas que compõem o universo desta pesquisa, referiram o Conselho Escolar como a forma mais recente que a organização escolar está buscando institucionalizar em substituição à APPs.

Nesse sentido, segundo informações dos diretores, a APP ainda vem exercendo, na atualidade, o papel de entidade mantenedora para recebimento dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), das “contribuições espontâneas”, do gerenciamento dos recursos arrecadados resultante das festas promovidas na escola, entre outros. Isto é, esta estrutura colegiada exerce o papel de Unidade Executora (UEX) nas escolas pesquisadas.

Quando investigado sobre os atores participantes desta estrutura colegiada, a pesquisa evidenciou que somente em uma das escolas pesquisadas no município de Florianópolis, a participação nesta estrutura é representada por docentes, técnicos, pais e alunos. E somente em uma das escolas pesquisadas de Criciúma, a participação nesta estrutura colegiada é exclusiva dos professores, excluindo-se os pais, técnicos e alunos deste colegiado de decisão, o que demonstra uma participação restrita aos docentes.



Outro achado foi a inclusão dos alunos em uma das escolas pesquisadas no município de Blumenau como representantes nesta estrutura colegiada de gestão, algo pouco comum. Identificou-se também, a participação dos técnicos como representantes da APP. Esta participação foi identificada apenas nas 03 escolas de Lages e em uma das escolas pesquisadas de Criciúma.

A pesquisa também encontrou, como observado anteriormente, a existência de Conselho Escolar nas três escolas de Chapecó. Nestas três escolas verificou-se que a participação por representação inclui docentes, técnicos, pais e alunos, exceto em uma destas escolas, onde a representação de técnico não ocorre neste tipo de estrutura colegiada de decisão. Isto evidencia que a participação nestes órgãos colegiados destas escolas está sendo mais ampliada se comparado às APPs.

Complementarmente é importante registrar que nas escolas pesquisadas do município de Lages, os diretores e docentes informaram que a estrutura colegiada de decisão implementada é também a APP. Entretanto, na análise documental dos Projetos Político Pedagógico (PPPs), verificou-se que esta estrutura está denominada como Conselho de Pais e Professores (CPP).

Apesar destas estruturas colegiadas ou “órgãos” (APP x CPP) apresentarem denominações diferentes no PPP, na prática exercem funções similares, o que explica o fato dos diretores e docentes informarem a existência da APP nas entrevistas e nos questionários.

As APPs representam, segundo os diretores escolares, a principal estrutura colegiada de participação “representativa” ao interior das escolas pesquisadas.

A institucionalização das APPs e do Conselho Escolar, é instruída pela Secretaria de Educação de cada um dos municípios pesquisados, conforme prevê a LDB. Observou-se que a instalação do Conselho Escolar, a exemplo do verificado no município de Chapecó, segundo seus respectivos diretores, se deu por instrução da Secretaria de Educação em adequação às recomendações do Ministério da Educação. Isto demonstra que apesar da autonomia das escolas em decidir os atores que participam das estruturas colegiadas, a sua institucionalização é influenciada pelas Secretarias de Educação dos municípios.



Da mesma forma, não se verificou estruturas distintas dentro destes mesmos municípios em relação às APPs e os Conselhos Escolares. Contudo, é possível inferir que estas estruturas colegiadas de decisão vêm se constituindo, muito mais em mecanismos institucionais para recebimento de recursos pela escola, do que em formas de participação social no processo decisório dado o papel enfatizado pelos participantes nesta pesquisa.

A estrutura colegiada, Grêmios Estudantis, foi identificada apenas em três das 18 escolas pesquisadas. Sua implementação foi encontrada somente nas escolas do município de Lages. Os representantes que participam são bastante diversificados, incluindo docentes nesta estrutura, o que chama a atenção, pois este é um tipo de estrutura em apoio às organizações estudantis, como espaço à participação na escola.

Assim como as outras estruturas colegiadas, o Grêmios Estudantis identificado nas escolas de Lages, também teve sua institucionalização orientada pela Secretaria de Educação do Município, em adequação às recomendações contidas no PNE (2011): “Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania”.

Outra estrutura colegiada encontrada foi o “Caixa Escolar”, encontrado em outras 03 escolas pesquisadas, englobando o município de Joinville e de Lages. Evidenciou-se a participação neste tipo de estrutura colegiada de docentes, técnicos e pais, excluindo-se a participação dos representantes de pais em uma das escolas do município de Lages.

Esta exclusão dos pais aponta para certo constrangimento à participação neste tipo de estrutura colegiada implementada nesta escola, pois não há interação da comunidade interna com a comunidade externa à estrutura de funcionamento escolar.

Uma estrutura colegiada distinta das anteriores foi identificada apenas em uma das escolas de Criciúma, o denominado “Conselho Gestor”. Este Conselho Gestor, do qual fazem parte sete educadores tem como objetivo: “Propor e acompanhar a implementação de políticas destinadas à melhoria dos processos educacionais” (Coordenador geral da escola, março de 2012).



A pesquisa verificou que este colegiado não inclui pais, o que pode gerar uma representatividade limitada dos atores que interagem com a escola. A justificativa apresentada para esta “não” participação, se deve ao nível de instrução dos pais dos alunos, em sua maioria, e está muito relacionado às condições socioeconômicas dessas famílias.

A pesquisa também evidenciou uma estrutura colegiada específica, denominada “Associação Escola-Comunidade” identificada somente em uma escola das pesquisadas do município de Chapecó. O papel exercido por esta estrutura colegiada, segundo a diretora escolar, é a promoção de festas e palestra com a comunidade, reuniões do interesse da comunidade, entre outras atividades mais de âmbito social. Evidencia-se um papel atribuído a esta estrutura colegiada de compartilhamento dos problemas vivenciados pela comunidade, de sentimentos compartilhados, de pertencimento e formação de identidade.

Por fim, a estrutura colegiada de decisão encontrada em todas as escolas pesquisadas é o Conselho de Classe. Constatou-se que em 06 escolas das 18 pesquisadas, participam do Conselho de Classe somente os docentes, evidenciando uma participação restrita. E em outras 08 escolas, não há participação dos pais nesta estrutura colegiada.

Observa-se que a participação representativa dos pais nesta estrutura colegiada pode fomentar a participação em sentido mais abrangente, criando uma rede de informação entre os pais sobre o processo de avaliação e as deliberações da escola. Tal participação também pode reduzir os problemas do distanciamento dos pais dos assuntos da escola, questão reiterada por diversos diretores escolares e docentes que participaram desta pesquisa.

Segundo Dagnino (2002), esta participação dos pais também pode aumentar a transparência das regras institucionais de avaliação dos alunos, tornando o processo mais legítimo por meio desta participação. A decisão posta em debate contribui para a construção do interesse coletivo, ao dar aos atores igualdade de oportunidade para questionamentos. Entretanto, é preciso considerar que a capacidade argumentativa dos atores externos à escola, tende, em princípio, a ser diferenciada, seja pelo conhecimento e/ou pelo olhar distanciado sobre os problemas do sistema de ensino, conforme relatado pelos entrevistados.



Ainda assim, apesar das desigualdades que podem levar a uma baixa participação, para os docentes desta pesquisa, há a necessidade de considerar a participação dos pais neste processo, pois isto pode levar a um maior comprometimento deles com as atividades na escola e contribuir com a construção da cultura cívica, tão escassa na sociedade brasileira, como afirma Souza (2001). Para Arnstein (1969), o objetivo real deste primeiro degrau da escalada da participação é permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.

Complementarmente, a pesquisa buscou analisar o caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador das estruturas colegiadas identificadas nas escolas pesquisadas. Verifica-se que a sua institucionalização não segue regras estabelecidas e transparentes. Assim por exemplo, não foi encontrado, em nenhuma das escolas pesquisadas, dentro do mesmo município, o mesmo tipo de caráter de estrutura colegiada, ainda que tenham sido observadas recomendações sobre a institucionalização destas estruturas colegiadas por Secretarias municipais de Educação.

Evidencia-se também que apesar da institucionalização de órgãos colegiados, com a participação de pais dos alunos, esta participação foi apontada, como um dos grandes problemas da gestão escolar, pelo fato de que há falta de participação e comprometimento familiar com as atividades da escola, com o processo de ensino e aprendizagem, existindo uma transferência para a escola além da responsabilidade formativa, educativa, disciplinadora, a de formação das crianças como cidadãos, tarefa que não deve ser totalmente da escola e requer co-responsabilidade da família e da sociedade em geral.

Ressalta-se que, a institucionalização destes órgãos colegiados não é garantia de efetiva participação dos atores, pois esta depende do interesse da comunidade escolar e de uma postura “aberta” dos gestores à participação mais ativa destes atores. Como afirma Arnstein (1969), as restrições às contribuições dos atores podem sobrevir neste tipo de estrutura colegiada e, quando isto acontece, há apenas o ritual de fachada da participação.



5 CONCLUSÕES

À guisa de conclusões pontua-se os fatores que a pesquisa pode evidenciar que constroem ou facilitam a participação dos atores na gestão escolar como apregoa a política nacional de educação no Brasil.

Esta pesquisa constatou diferentes tipos de estruturas colegiadas implementadas. Entretanto, o Conselho de Classe é o tipo mais comum e foi encontrado em todas as escolas pesquisadas. A Associação de Pais e Professores (APP) também é a estrutura colegiada identificada em quase todas as escolas, apenas nas escolas do município de Chapecó constatou-se outro tipo de estrutura colegiada em substituição às APPs.

Como já explicitado, as APPs estão exercendo o papel de Unidades Executoras para recebimento dos recursos aportados pelo governo federal às escolas, ainda que a estrutura colegiada recomendada pelo MEC seja o Conselho Escolar. Desta constatação, é possível, inferir que estas estruturas colegiadas estão funcionando muito mais como órgãos de deliberação sobre recursos financeiros do que como instâncias de promoção à participação.

Esta pesquisa também evidenciou variação dos atores “aptos” a participarem das diferentes estruturas colegiadas de decisão institucionalizadas nas escolas pesquisadas. Em algumas dessas estruturas, como o Conselho de Classe, em poucas escolas os únicos atores que participam são os docentes. Evidente também é o constrangimento à participação dos pais em algumas das estruturas colegiadas de decisão institucionalizada pelas escolas. Ou seja, a baixa participação da comunidade sobre assuntos escolares depende, também, da institucionalização de estruturas colegiadas que podem servir como estimuladoras da participação. Assim como destacado por diretores e docentes à baixa participação dos pais com os assuntos escolares, atribuída à questão socioeconômica das famílias.

Observa-se que a institucionalização de uma nova prática guiada por determinação legal, não modifica hábitos e costumes pura e simplesmente. É necessário que os atores envolvidos no processo queiram modificar as regras instituídas e percebam isso como um valor, como uma oportunidade de reflexão coletiva.



A pesquisa evidenciou também que entre todas as escolas pesquisadas, as do município de Lages foram aquelas em que se identificou um maior número de estruturas diversificadas de decisão colegiada, ainda que na maior parte dos colegiados identificados nestas escolas não haja participação dos alunos. Não foram identificados indícios da existência de normas da Secretaria de Educação dos municípios, restringindo a autonomia decisória da escola, no que diz respeito à definição dos atores que devam participar dos órgãos colegiados. Isto significa que para a escolha dos representantes das estruturas colegiadas, as escolas têm de fato autonomia, como prevê inclusive a LDB.

Apesar de todos estes registros sobre a participação de diferentes atores nas diversas estruturas colegiadas existentes, não é possível confirmar se os tipos de decisões tomadas são de fato relevantes e se são colocadas em prática, ou se estes atores apenas homologam decisões processadas em outros espaços e instâncias decisórias. Tais desafios estão colocados para novas pesquisas sobre o papel das instâncias locais de decisão previstas pela política de ensino fundamental no Brasil.

As evidências identificadas sobre a participação de outros atores no processo de decisão sobre questões relativas ao ensino e a gestão da escola, apontam para dificuldades ainda a serem superadas, principalmente a participação dos pais dos alunos e de representantes da comunidade do entorno da escola. Não é demais reforçar, que esta participação desejada pela Política Nacional de Educação é de fato um processo político condicionado por múltiplos fatores externos a escola. Contudo, é mister admitir que a criação das estruturas colegiadas de decisão e sua atuação podem favorecer a ampliação da participação e promover avanços nesta direção.

Por fim, é preciso considerar que, a construção de uma gestão pautada em princípios democráticos é processual e requer, não apenas que tais princípios sejam assegurados por lei, mas que também ocorram mudanças nas práticas dos diferentes atores envolvidos com a gestão da escola. Além disso, a discussão apresentada reforça que a condução do ensino fundamental, pautada na gestão participativa, tem exigido a institucionalização de novos mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam a concretização dos seus princípios orientadores no âmbito das unidades escolares dos municípios brasileiros.



REFERÊNCIAS

ABU-DUHO, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, p.44-66, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Routledge, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política Local: Uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, 2º semestre de 1999.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades política e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo:Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

_____. Lei n. 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, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. Lei nº 11.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 dez. 2001. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Lei nº5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692compilado.htm>. Acesso em: set. 2011.



COSTA, D. M. Tempos de democracia e participação: o conselho escola como possibilidade de desconcentração do poder. **Educação UNISINOS**/Centro de Ciências Humanas, São Leopoldo, Universidade Valo do Rio dos Sinos, v. 8, n. 15, 2001.

CURY, Carlos R. J. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **Public Administration: An action orientation**. 5. ed. Belmont: Thomson Wadsworth, 2004.

FISCHER, Sullivan Desirée. **Implementação da Política Descentralizada de Ensino Fundamental: um estudo sobre a gestão escolar em Municípios do Estado de Santa Catarina**. 2012. 279f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista de Sociologia**, USP, São Paulo, nº11(2), p. 63-81, out. 1999.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação (org.) Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

Lei n. 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, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: set.2011.

MARTINS, Ângela M. Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas públicas educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação**, 15(1), p.269-296, 2002.

MELLO, G.M.; SILVA, R.N. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. **Estudos Avançados**.12(5), 1991.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Caderno:** Conselhos Escolares: Democratização da Escola e Construção da Cidadania, 2004.

NAVARRO, L.P. et al. **Conselhos escolares:** democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: MEC/SEB, 2004.

PARENTE, Marta Maria de A.; LUCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental.** Rio de Janeiro, Ipea, out. 1999 (Texto para discussão nº675).

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. 1981. Tradução de Gloria Elena Bernal. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **La implementación de las políticas.** 3. ed. 2. reimpresão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 323-372.

SALM, J. F., MENEGASSO, M. E. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir de Tipologias de Participação. **EnANPAD**, 2010. XXXIV Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, RJ. Set. 2010.

SANTOS B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia:** Os caminhos da democracia participativa. 4ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 27-41, 2004.

SOUZA, Donald B. de; FARIA, Lia C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p.925-944, out./dez., 2004.



AUTORIA

Sullivan Desirée Fischer – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – Departamento de Administração Pública.

Endereço eletrônico: sullivan.fischer@gmail.com

