

3.3. Conselho escolar e autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola

João Ferreira de Oliveira - UFG
 Karine Nunes de Moraes - UFG
 Luiz Fernandes Dourado - UFG

Este tópico se propõe compreender as bases de efetivação da democratização da gestão educacional e escolar (administrativa, pedagógica e financeira), destacando, entre outros mecanismos de participação e decisão na escola, a importância do Projeto Político-Pedagógico e do redimensionamento do papel do conselho escolar. Ao buscar o fortalecimento dos conselhos escolares, por meio da efetivação de uma gestão financeira participativa e transparente, visa a contribuir com a progressiva autonomia das unidades escolares e, desse modo, fortalecer o papel da escola pública e gratuita, no Brasil, na oferta da educação básica de qualidade.

1. Projeto Político-Pedagógico e a construção coletiva da escola

O Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola deve refletir a dinâmica da instituição. Nele devem ser explicitados os objetivos, anseios, desejos, ou seja, tudo aquilo que a escola pretende alcançar. Nesse sentido, o PPP constitui-se como caminho/busca de uma nova direção e de um novo sentido, mediatizado por forças internas e externas, visando a atingir os objetivos esperados e englobando ações explícitas e intencionais para a compreensão da escola que temos e a construção da escola que queremos.

Dessa forma, o projeto escolar deve nascer da avaliação e da compreensão das ações do passado e das análises do presente, pressupondo perspectivas que podem ser de conservação ou transformação, congregando a articulação entre duas categorias: o político e o pedagógico.

A construção de um Projeto Político-Pedagógico traz à tona questões ligadas à gestão escolar, englobando as questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Esse processo deve ser fruto de discussões e deliberações feitas por parte dos diferentes membros da comunidade escolar. Portanto, para a consolidação de um projeto interdisciplinar e globalizador, a escola necessita desenvolver formas democráticas de organização, gestão e funcionamento escolar, dando atenção à melhoria dos processos formativos, à utilização transparente dos recursos e à melhoria das relações de trabalho em seu interior. Desse modo, é necessária a implementação de ações colegiadas articuladas a situações em que o aprender a pensar não se dissocie do executar e, portanto, da efetivação de um Projeto Político-Pedagógico consistente.

O Projeto Político-Pedagógico da escola, enquanto diretriz basilar do projeto educativo que a escola quer implementar, se torna um aliado fundamental na autonomia financeira da instituição, pois, quando pensado coletivamente, contando com a participação e a aprovação do conselho escolar, ganha força diante da comunidade e do sistema de ensino. Como os conselhos têm caráter deliberativo e são o órgão fundamental da escola, enquanto núcleo de gestão, a sua participação na construção do PPP é fundamental.

(BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. DOURADO, L. F. Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

2. Repensando a gestão financeira da escola e o papel dos conselhos escolares

Ao discutirmos o papel dos conselhos escolares e sua importância no processo de gestão, em especial no de gestão financeira da escola, devemos pensar que essa é uma conquista histórica, sobretudo no aspecto de o conselho possuir caráter deliberativo. Porém, enquanto prática social de intervenção de grupos sociais organizados na gestão política do poder, a experiência de conselhos remonta, pelo menos, ao século XIX, com a Comuna de Paris, apontada como uma das primeiras experiências internacionais de autogestão operária por conselhos populares.

No caso brasileiro, as primeiras experiências nesse sentido foram com conselhos comunitários. Segundo Cyrino (2000), "tratava-se de uma participação "outorgada" da população nos referidos conselhos, pois sua criação e estruturação e todas as regras participativas eram de iniciativas do poder público, restando à população a simples adesão. Eram órgãos consultivos de governo, legitimando a atuação estatal" (p. 256).

Essa lógica que permeava a forma de organização dos conselhos tem uma vinculação com a concepção de Estado patrimonialista que predominou no Brasil durante muitos séculos. Segundo Bordignon (2004), a concepção que imperava era a do Estado como algo que pertencia à autoridade; conseqüentemente, os conselhos, que eram tidos como conselhos de governo criados para servir ao governo, deviam obedecer à vontade superior.

Esses conselhos, segundo o autor, eram formados ou compostos por pessoas letradas, dotadas de saber erudito, pois, para os governantes, o saber popular não oferecia serventia à gestão da coisa pública. Essa concepção perdura até os anos 1980, quando surgem algumas experiências com os conselhos populares, especialmente com as práticas de alguns governos ditos democráticos populares que imprimem a lógica do orçamento participativo nas cidades em que atuavam.

Esses conselhos, no entanto, ainda não se configuram como de caráter deliberativo, tendo em vista que o que se discutia nas reuniões não tinha que ser obrigatoriamente implementado. É a partir da década de 1990 que as experiências de conselhos deliberativos começam a se concretizar, contando "com participação popular efetiva, sem mera adesão, quando surgem os Conselhos de Saúde e depois os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os da Assistência Social" (CYRINO, 2000, p. 256).

Bordignon (2004) afirma que, no contexto do processo de abertura política e redemocratização do país, na década de 1980, as associações e movimentos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. Segundo o autor,

o desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base (BORDIGNON, 2004, p. 17).

É também a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 que os conselhos escolares começam a adquirir centralidade não só no âmbito das discussões pedagógicas, administrativas e financeiras, mas também no âmbito das políticas governamentais e no campo da legislação educacional. A discussão acerca da necessidade de criação e efetivação dos conselhos nas unidades escolares vinculava-se à compreensão da importância da participação ativa dos diferentes segmentos na vida da escola em seus diferentes processos educativos.

O conselho escolar se configura, portanto, como órgão de representação da comunidade escolar e, desse modo, visa à construção de uma cultura de participação, constituindo-se em espaço de aprendizado do jogo político democrático e de formação político-pedagógica. Por essa razão, a consolidação dos conselhos escolares implica buscar a articulação efetiva entre os processos pedagógicos, a organização da escola e o financiamento da educação e da escola propriamente dito.

A defesa da criação dos conselhos escolares vincula-se ainda à crença dos educadores de que a constituição de órgãos de participação da comunidade traz a possibilidade de os sujeitos envolvidos direta e indiretamente com a educação escolarizada participarem de forma efetiva das discussões sobre a concepção de educação e do planejamento da educação que temos e da construção da educação que queremos. Isso significa não só dizer que a escola que se tem não está de acordo com os anseios dos seus usuários, mas também definir qual é a escola que se quer e como se pode fazer para que ela se torne a instituição educacional que se deseja e, ainda, como efetivar ações voltadas à garantia do financiamento público da educação básica.

Nessa perspectiva, as últimas décadas foram demarcadas por debates e embates intensos a respeito dessa questão. Entende-se que, para que os conselhos sejam realmente espaços de decisão da comunidade local e escolar, eles precisam ser órgãos não simplesmente consultivos ou representativos, mas que tenham um caráter deliberativo, ou seja, que discutam, definam e deliberem sobre as questões referentes à instituição escolar e implementem o que foi definido democraticamente. Os conselhos escolares adquirem também a função de planejamento, acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos da escola e de onde e como se gastam as verbas que ela recebe, ou seja, torna-se um órgão fundamental de controle social das verbas públicas destinadas à educação. Nesse sentido, depreende-se que "os conselhos de educação inserem-se na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes" (BORDIGNON, 2004, p 22).

(BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. DOURADO, L. F. Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

3. Gestão pedagógica e financeira: a construção progressiva da autonomia das unidades escolares



Junto com o debate sobre a necessidade e a importância dos conselhos, a questão da gestão financeira da escola assumiu também grande centralidade no âmbito das discussões educacionais, tendo em vista que a implementação de projetos mais participativos, idealizados e discutidos pela comunidade escolar, passa a requerer que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos a ela destinados. Nesse sentido, os conselhos se tornam fundamentais, haja vista que ter autonomia de gestão financeira requer muita responsabilidade dos autores que estão à frente dos processos educativos, seja nos sistemas de ensino, seja nas unidades escolares.

Como contribuir para a construção progressiva da autonomia das unidades escolares e fortalecer a gestão democrática escolar?

Apesar de as lutas em prol da democratização da educação pública e de qualidade fazerem parte das reivindicações de diversos segmentos da sociedade há algumas décadas, essas se intensificaram a partir da década de 1980, resultando na aprovação do princípio de gestão democrática na educação, na CF/88 e na LDB, dando autonomia à unidade escolar para pensar seus projetos pedagógicos enquanto garantia constitucional.

Vivemos um momento de progressiva autonomia. Em todos os aspectos, a autonomia faz parte da agenda de discussão de professores, gestores, pesquisadores, governos, partidos políticos, entre outros. Dentre esses, boa parte entende que a autonomia não é um valor absoluto. Isso significa dizer que somos autônomos em relação a alguns aspectos, mas podemos não ser em relação a outros. Para um melhor entendimento, vamos utilizar a escola como exemplo.

Ao defendermos a autonomia da escola, estamos defendendo que a comunidade escolar tenha liberdade para coletivamente pensar, discutir, planejar, construir e executar o seu Projeto Político-Pedagógico, entendendo que neste está contido o projeto de educação e de escola que a comunidade almeja. No entanto, mesmo tendo essa autonomia, a escola está subordinada às normas gerais do sistema de ensino e às leis que o regulam, não podendo, portanto, desconsiderá-las.

A autonomia, no entanto, não é dada ou decretada. Autonomia é uma construção que se dá nas lutas diárias que travamos com os nossos pares nos espaços em que atuamos. Por isso, a construção da autonomia, especialmente da autonomia escolar, requer muita luta, dedicação e dedicação daqueles que estão inseridos nos processos educativos. Sari e Luce (2000), ao discutir sobre a luta pela autonomia das instituições escolares, ressaltam que:

o movimento pela maior autonomia das escolas corresponde, em parte, a uma demanda dos professores e das comunidades para que o projeto pedagógico, a estrutura interna e as regras de funcionamento da unidade escolar possam ser constituídos mais coletivamente e com maior identidade e responsabilidade institucional. Essa demanda encontra também respaldo na noção de sistema de ensino, que compreende os órgãos administrativo e normativo comuns e um conjunto de unidades escolares autônomas (SARI; LUCE, 2000, p. 344).

A autonomia da unidade escolar significa, portanto, a possibilidade de construção coletiva de um Projeto Político-Pedagógico que esteja de acordo com a realidade da escola, que expresse o projeto de educação almejado pela comunidade em consonância com as normas estabelecidas pelas políticas educacionais ou legislação em curso. Para compreendermos melhor a importância dos limites e possibilidades da autonomia da escola, é fundamental ressaltarmos quatro dimensões fundamentais da autonomia: a administrativa, a financeira, a jurídica e a pedagógica.

Autonomia administrativa consiste na possibilidade de a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. A autonomia administrativa da escola evita que esta seja submetida a uma administração na qual as decisões a ela referentes sejam tomadas fora dela e por pessoas que não conhecem a sua realidade, contribuindo, desse modo, para que a comunidade escolar possa, por meio da vivência de um processo democrático e participativo, romper com a cultura centralizadora e pouco participativa em que têm sido elaborados os projetos e efetivadas as tomadas de decisões.

Vale ressaltar, no entanto, que autonomia é sinônimo de responsabilidade. Dessa forma, ter autonomia administrativa significa, também, não esquecer que a escola está inserida num processo que envolve relações internas e externas, sistema educativo e comunidade escolar. A autonomia administrativa cria várias possibilidades, entre elas, a constituição dos conselhos escolares e a construção, a aprovação e a implementação do projeto de gestão.

Autonomia jurídica diz respeito à possibilidade de a escola elaborar suas normas e orientações escolares em consonância com as legislações educacionais, como, por exemplo, matrícula, transferência de alunos, admissão de professores, concessão de grau etc. A autonomia jurídica da escola possibilita que as normas de funcionamento dessa sejam discutidas coletivamente e façam parte do regimento escolar elaborado pelos segmentos envolvidos na escola, e não de um regimento único, elaborado para todas as instituições que fazem parte da rede de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96), ao abordar a forma de organização da unidade escolar, toca na questão da autonomia, ao explicitar, no art. 12, II, que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

Autonomia financeira refere-se à existência e à utilização de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condição de funcionamento efetivo. A dimensão financeira da autonomia vincula-se à existência de ajuste de recursos financeiros para que a escola possa efetivar seus planos e projetos, podendo ser total ou parcial. É total quando à escola é dada a responsabilidade de administrar todos os recursos a ela repassados pelo poder público, e é parcial quando a escola tem a incumbência de administrar apenas parte dos recursos destinados, ficando o órgão central do sistema educativo com a responsabilidade pela gestão de pessoal e pelas despesas de capital.

A autonomia financeira deve possibilitar à escola elaborar e executar seu orçamento, planejar e executar suas atividades, sem ter que necessariamente recorrer a outras fontes de receita, aplicar e remanejar diferentes rubricas, com o acompanhamento e a fiscalização dos órgãos internos e externos competentes. Em síntese, é obrigação do poder público o financiamento das instituições educacionais públicas.

Autonomia pedagógica da escola, por sua vez, está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola (VEIGA, 1998). Essa dimensão da autonomia refere-se à liberdade de a escola, no conjunto das suas relações, definir sobre o ensino e a pesquisa, tornando-se condição necessária para o trabalho de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político-Pedagógico da escola.

As mudanças esboçadas no campo educacional face à reestruturação produtiva e, sobretudo, as mudanças no mundo do trabalho impuseram à escola um novo desafio: a escola enquanto **núcleo de gestão**. Nessa direção, ela passa a ser entendida como espaço de deliberação coletiva em diferentes áreas: financeira, pedagógica e administrativa. Assim, no tocante à dimensão financeira, a escola passa a ser responsável por definir ações, elaborar e executar os projetos educativos e de gestão da escola.

Essa responsabilidade, diferentemente do que se verificava antigamente, não fica mais restrita ao diretor e à sua equipe de coordenação. Todos os envolvidos direta e indiretamente são chamados a se responsabilizar pelo bom uso das verbas destinadas à educação. Nesse sentido, pais, alunos, professores, servidores administrativos, associação de bairros, ou seja, as comunidades local e escolar têm o direito de participar, por meio dos conselhos escolares, das discussões e decisões referentes aos projetos a serem desenvolvidos na escola, bem como do emprego das verbas para o desenvolvimento desses projetos e das possíveis parcerias a serem implementadas.

A implementação do processo de gestão democrática tem sido entendida como uma necessidade no sentido de redirecionamento dos novos marcos de gestão em curso, cuja ênfase recai sobre novos procedimentos e transparências nas ações. A esse respeito, ressalta-se, no âmbito das políticas educacionais voltadas para a educação básica, a noção de autonomia imputada às escolas, traduzida na noção das escolas enquanto núcleo de gestão, cuja máxima reside na possibilidade de a instituição se organizar, sobretudo por meio de órgãos consultivos e deliberativos que contem com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, de forma a pensar, planejar, elaborar e implementar seus projetos.

A idéia da escola como **núcleo de gestão** faz parte do processo de descentralização que está em curso desde as reformas educativas da década de 1970, mas que no Brasil se intensifica a partir da década de 1990. Os educadores e movimentos organizados vêm discutindo a ambigüidade

presente no processo de descentralização, pois tanto pode estimular e promover um salto na democratização da gestão, na melhoria da qualidade do ensino e no fortalecimento da autonomia da escola, como pode gerar uma desobrigação por parte do poder central.

Isso significa que o processo de descentralização pode otimizar a participação de indivíduos ou grupos, possibilitar o deslocamento do poder central para os governos locais, mas pode também gerar um processo de desobrigação do poder central para com as unidades escolares. A luta travada entre educadores e governo, no âmbito das políticas educacionais, vai no sentido de que o processo de descentralização se efetive de fato não só no campo das obrigações, mas que os atores sociais envolvidos com as questões educacionais possam participar das discussões e decisões referentes ao planejamento e ao controle dos projetos a serem desenvolvidos na educação.

A luta pela gestão democrática implica lutar pela garantia da autonomia da unidade escolar, pela implementação de processos colegiados nas escolas, pelo financiamento por parte do poder público, entre outros.

Referências

A referência bibliográfica do texto encontra-se disponível no link **Referências** do menu lateral da Sala-ambiente.