

**DOSSIÊ TEMÁTICO:**  
**Gestão da Educação**

**A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO DA  
COMUNIDADE ESCOLAR NA GESTÃO DE  
ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM  
SALVADOR**

*Jair Nascimento Santos\**

*José Santos de Jesus\*\**

**Resumo:** Este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa de dissertação do curso de Administração Estratégica, da Universidade Salvador, realizada em 2006, envolvendo a temática participação. Aborda a dimensão da participação da comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários e gestores) na gestão das escolas públicas municipais em Salvador. Por meio do método estudo de caso, utilizou-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) que, segundo Amaral Sobrinho e Xavier (1999), é um instrumento gerencial construído coletivamente, como principal indicador da participação da comunidade escolar na gestão. O resultado apresenta formas objetivas e subjetivas que dificultam o envolvimento do Conselho Escolar (CE) na gestão numa perspectiva emancipável e a dimensão em que se encontra a participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas municipais em Salvador.

---

\* Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Salvador (Unifacs) e da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs). E-mail: jair.santos@unifacs.br

\*\* Mestre em Administração pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador. E-mail: jesusmail@ig.com.br

**Palavras-chave:** Conselho escolar. Gestão participativa. Participação.

### **Introdução**

A participação da comunidade escolar na gestão escolar é o resultado de uma luta não só dos profissionais da educação, mas, também, de toda a sociedade. Respalhada na Constituição Federal e em outras leis que apresentaremos neste trabalho, a participação da comunidade na gestão escolar pode tornar a escola mais democrática em suas decisões, apesar de não ser uma tarefa fácil. Sabe-se que, em uma gestão organizacional, existem diversas dimensões e variadas formas de participação, e é sabido também que a participação pode ser implantada tanto para atender objetivos libertários e de igualdade, quanto para aprisionar e manter uma situação de controle. Mas a gestão, ao abrir-se para a participação da comunidade nos assuntos da escola, por exemplo, estará educando para formar cidadãos, pois a participação constitui-se “viga-mestra na construção da cidadania”. (PINTO, 1995, p. 175).

O nosso objeto de estudo é a dimensão da participação da comunidade escolar na gestão da escola. Sendo assim, analisaremos a atual dimensão da participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas municipais em Salvador, capital do Estado da Bahia, pelo nível de participação daquela comunidade na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Este plano se constitui num instrumento de planejamento estratégico a ser utilizado para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar, norteando a gestão da escola. Sua elaboração deve contar com a participação da comunidade escolar. (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999).

Respalhada na legislação (Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB], decretos, portarias e resoluções) concernente à participação da comunidade escolar, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) da cidade de Salvador vem tentando tornar as escolas municipais mais democráticas, incentivando a

comunidade escolar a participar das decisões na administração das escolas por meio, fundamentalmente, dos Conselhos. O artigo 34 da Lei Complementar 036/2004, publicada no Diário Oficial do Município (DOM), que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador, define a comunidade escolar como um conjunto de indivíduos pertencentes às seguintes categorias: professores e coordenadores pedagógicos; funcionários; pais e alunos.

Nesse ambiente, a comunidade escolar, por meio dos seus representantes no Conselho Escolar (CE), deveria elaborar, implementar e avaliar o PDE, pois, sendo ele um planejamento estratégico norteador da gestão escolar e a orientação constitucional da gestão escolar ser democrática, é natural, teoricamente, que haja uma participação democrática da comunidade. Entretanto, convém lembrar que o PDE tem a sua origem conceptual no Banco Mundial (BM), que, ao emprestar recursos financeiros destinados à área educacional no Brasil, impõe o cumprimento de determinadas normas inflexíveis e padronizadas para elaboração do PDE, produzindo, com isso, uma determinada dimensão no caráter participativo da comunidade. (BRASIL, 2004).

Examinamos, embora brevemente, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), sua criação e o seu financiamento, apontando-o como o principal meio de participação da comunidade escolar na gestão escolar e como um instrumento que deve ser construído de forma coletiva e autônoma, sendo uma das formas de incentivo à participação da comunidade escolar na gestão da escola.

Queremos propor uma reflexão em busca do entendimento sobre a participação da comunidade nas organizações escolares, por meio deste artigo, cujo objetivo é saber: **Qual a dimensão da participação da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE no contexto das escolas públicas municipais de Salvador?**

Diante desse problema, colocamos as seguintes questões de pesquisa:

- a) Existem mecanismos de acesso e participação da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE nas escolas municipais de Salvador?
- b) Os PDEs estão diretamente ligados aos interesses da comunidade escolar?
- c) Qual a intensidade da participação da comunidade escolar no PDE?

Face ao exposto, procuramos fazer, em nosso artigo, uma reflexão acerca da participação, conceituando-a sob seus diversos ângulos, na visão de diversos autores, destacando a necessidade que o ser humano tem de exercer o direito de participar das decisões diretamente relacionadas à sua própria existência e à vida em grupo. Na reflexão sobre participação, abrangemos a gestão participativa. Dessa forma, objetivamos aprofundar os conhecimentos acerca da participação da comunidade no contexto organizacional.

Os procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa envolveram o levantamento bibliográfico das dimensões e variáveis relacionadas à participação da comunidade na gestão das organizações, a coleta e análise de dados em onze escolas públicas municipais de Salvador. No intuito de encontrar possível resposta para o problema levantado, o método utilizado na pesquisa foi o estudo de caso, com a aplicação de um questionário composto por 34 questões (abertas e fechadas), das quais avaliaremos algumas poucas neste artigo.

A escolha dos entrevistados teve como elemento balizador a participação do sujeito no Conselho Escolar: como membro representante dos segmentos da comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários e gestores) e com ocupação ou não de cargos (coordenador, vice-coordenador, secretário e tesoureiro) no conselho.

Mediante um sorteio, foram selecionadas 11 escolas de porte especial – escolas com 501 alunos ou mais – para a composição da amostra. Essas escolas foram convidadas, uma a uma, através de telefonemas, para que participassem da pesquisa. A escolha dos

membros do Conselho Escolar ficou a cargo do próprio Conselho e de acordo com a disponibilidade de cada um dos conselheiros para responder ao questionário.

Após contato telefônico, foram totalizados 55 conselheiros (5 para cada segmento nas 11 escolas públicas municipais em Salvador) responsáveis em representar a comunidade escolar em cada um dos cinco segmentos que compõem o Conselho Escolar, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

**Tabela 1** - Quantidade de representantes do Conselho Escolar que responderam ao questionário

| Coordenadoria Regional de Educação (CRE) | Números e representantes dos segmentos |              |           |           |             | TOTAL     |
|--|--|--------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
|  | Alunos                                 | Funcionários | Gestores  | Pais      | Professores |           |
| Cabula                                   | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Cajazeira                                | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Centro                                   | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Cidade baixa                             | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Itapuã                                   | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Liberdade                                | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Orla                                     | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Pirajá                                   | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| São Caetano                              | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Subúrbio I                               | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| Subúrbio II                              | 1                                      | 1            | 1         | 1         | 1           | 5         |
| <b>Total de entrevistados</b>            | <b>11</b>                              | <b>11</b>    | <b>11</b> | <b>11</b> | <b>11</b>   | <b>55</b> |

Fonte: Elaboração própria (2006).

Fizemos uma análise dos dados coletados nas escolas públicas municipais de Salvador, que abordaram questões relativas à existência de mecanismos de acesso e participação da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE nas escolas municipais de Salvador, no intuito de identificar o exercício da participação ativa e democrática da comunidade no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE nas escolas municipais de Salvador.

Após construirmos o nosso referencial, buscamos fazer uma análise dos dados coletados nas escolas por meio de um questionário aplicado junto ao CE, associado ao referencial. Nas conclusões, retomamos os objetivos, buscando relacionar os aspectos teóricos e empíricos apresentados e expondo a atual situação da participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas municipais de Salvador. Dessa maneira, pensamos ter contribuído para mostrar o desempenho do modelo de gestão adotado face às exigências da legislação que trata da gestão das escolas públicas.

### **Participação**

O interesse da sociedade em fazer parte de um grupo, tomar parte das decisões e ter parte do resultado tem se expandido nos últimos anos no Brasil e no mundo todo. Vimos, nos dias atuais, a criação de um número cada vez maior de associações, movimentos organizados, grupos, comunidades, entre outros, buscando formas de participar das tomadas de decisão no seu ambiente. Segundo Motta (1997), a base cultural da política brasileira é assentada nos fundamentos da doutrina do “comando e do controle”, o que dificulta sobremaneira a compreensão clara dos conceitos de participação que são definidos nas leis e explicitados nas suas regulamentações.

Um exemplo disso pode ser expresso nas diferentes compreensões que o termo “participação” adquire no dia-a-dia da gestão. Enquanto para alguns, participação significa apropriação do poder, para outros basta, para sua efetivação, a consulta aos envolvidos. Alguns empregam somente o termo participação, outros fazem referência à participação cidadã, societária, ou participação no desenvolvimento. Vejamos algumas dessas compreensões sobre o tema participação:

Para Modesto (1999), participar significa intervir num processo decisório qualquer e, no âmbito da administração pública, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado. De acordo com Bordenave (2002), a

participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.

O Banco Interamericano para o Desenvolvimento [BID] (2003) define participação no desenvolvimento como o processo pelo qual as pessoas e entidades exercem influência no controle das iniciativas de desenvolvimento e nas decisões sobre recursos que as afetam.

Teixeira (2002) define a participação cidadã como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.

Para Motta (1994, p. 9), a participação é uma forma de institucionalização do conflito capital-trabalho e de criação de mecanismos institucionais para a sua regulação, já que “o fator crucial para regular os conflitos efetivamente é o reconhecimento e, até mesmo, a ênfase na divergência sistemática e na oposição”. Afirmar ainda que a questão que se coloca para as sociedades modernas não é tanto a supressão do conflito, mas a possibilidade de sua antecipação e controle.

Segundo Demo (2001, p. 18), a participação é um processo dinâmico. Ele acredita também que seja uma conquista social, um processo infindável de construção, que está sempre se fazendo. Ressalta que “participação é em essência uma autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada”. Sendo assim, a participação que se imagina completa corre o risco de interromper o seu processo de construção.

Participação e comunidade se conjugam no caminho da interação social. De acordo com a ONU (2001), participar é associar-se pelo pensamento, pelo sentimento e pela própria ação. Resulta daí não se entender participação simplesmente como forma de tomar parte do mercado ou dos lucros. Participar é fazer saber, é comunicar, é comungar, é ter pontos em comum que nos levam à interação social, ou seja, aos processos sociais que nos dão condições para criar, manter e estimular as reações mútuas entre pessoas e grupos.

De acordo com Ortsman (1994), o mais importante da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte. Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa, que se nota nos últimos tempos em alguns países, inclusive no Brasil, deva-se ao fato de os cidadãos desejarem, cada vez mais, “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria, então, aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução, e, por isso, “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”.

A interação social baseia-se na intercomunicação entre a comunidade e a organização. Tal interação metodiza-se em forma de diálogo. Participar é dialogar, é comungar interesses, sentimentos e idéias; é compartilhar experiências, é viver em comunidade, e isso exige desprendimento do poder. Para Sievers (1942), a existência de uma verdadeira participação na administração só será possível se os segmentos reconhecerem a necessidade de abdicação, principalmente da parte dos administradores. A participação exige desprendimento do poder.

Há que se registrar, ainda, que a participação não é somente espontânea. Muitas vezes ela é e pode ser programada em qualquer tipo de organização ou instituição. Não obstante o fato de que participar é uma das grandes aspirações humanas, é lamentável que nem sempre essa vontade inata seja correspondida por aqueles que detêm o poder. (MOTTA, 1997).

Segundo as reflexões de Arnstein (1969, p. 35), é possível analisar até que ponto os esforços de uma abordagem participativa estão caminhando com qualidade e dando seus frutos conforme o esperado. A tipologia mostrada a seguir apresenta-nos a metáfora de uma escada, em que “cada degrau corresponde à amplitude do poder da comunidade escolar em decidir as ações e/ou programas que lhe afetam” Ver Figura 1.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| 8.<br>Controle<br>p e l o   | Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade, sem intermediários   |
| 7.<br>Delegação<br>de poder | Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Neste caso o público tem poder para assegurar as contas do programa para si.   |
| 6.<br>Parceria              | Poder distribuído através de uma negociação entre cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos através de comitês.   |
| 5.<br>Pacificação           | O cidadão começa a ter um certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram.   |
| 4.<br>Consulta              | Caracterizado por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança. etc. Segundo os autores, serve somente como fachada, não possui muita implicação prática.   |
| 3.<br>Informação            | Informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo.  |
| 2.<br>Terapia               | Os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumirem erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.  |
| 1.<br>Manipulação           | Tem como objetivo permitir que os atores sociais que conduzem o processo possam educar as pessoas. Se manifesta em conselhos onde os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independentes necessários para tomarem decisões por conta própria. |

**Figura 1 - Escada da Participação Cidadã.**

Fonte: Adaptado de Arnstein, (1969).

Arnstein (1969) afirma que, quando trabalhamos com a participação, esperamos que um determinado nível seja alcançado e que as relações e instituições já estabelecidas “não voltem para trás”, mas, ao contrário, que apenas subam sem parar para os níveis superiores. No entanto, nem sempre isso acontece em relação às etapas vencidas, pois, para que não haja retrocesso, depende-se muito do grau de determinação das lideranças. Se não estivermos em alerta sobre o poder que temos, podemos subir e descer essa “escada da participação” muito rapidamente, com riscos de ascensão ou queda vertiginosa.

As categorias da participação, portanto, não podem ser apreendidas como uma lista de estágios estanques, sem interconexão. Elas foram agrupadas, didaticamente, de maneira a favorecer o entendimento do problema e de sua solução possível com maior profundidade e criar uma referência de análise e classificação sobre a dimensão participativa da comunidade, no momento atual, na gestão das escolas públicas municipais em Salvador.

### **Gestão participativa**

Examinado a literatura sobre a gestão participativa, pode-se perceber, também, uma variada gama de definições, a exemplo de Matos (1979), que afirma ser a gestão participativa aquela que, por meio de processos participativos, estimula a motivação, a cooperação e a liberação do potencial criativo da equipe, induzindo a um maior engajamento e co-responsabilidade por resultados.

Monlevade (2000) denomina gestão participativa a capacidade de os empregados influenciarem a tomada conjunta de decisões, entre eles e os supervisores, especialmente quando ela afeta o trabalho dos empregados. Barros (1995) apresenta a gestão participativa como um direito igual para todos os associados em participarem da organização, por meio, principalmente, das assembleias gerais, partilhando igualmente dos benefícios e ônus resultantes de suas decisões.

Para Pinheiro (1994), a Constituição Federal do Brasil (CF), promulgada em 05 de outubro de 1988, traz algumas inovações em termos da democratização da escola. O Artigo 206 apresenta os princípios que devem servir de base para o ensino; entre eles, o inciso VI diz: “Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1998, p. 72).

A Constituição Estadual da Bahia (1990), no que se refere à questão da Democratização da Gestão da Educação, foi mais detalhada que a Carta Magna, definindo as funções do Conselho Estadual de Educação e criando os Colegiados Escolares:

Art. 249 - a gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

§ 10 - A gestão democrática será assegurada através dos seguintes mecanismos:

- I - Conselho Estadual de Educação;
- II - Colegiados Escolares.

Apesar do avanço na Constituição Estadual acerca da democratização na gestão escolar é, porém, na Lei Orgânica do Município de Salvador, promulgada em 1990, que a questão da democratização da educação ganha maior detalhamento.

Art. 186 – A Gestão do Ensino Público Municipal será exercida de forma democrática, garantindo a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

Parágrafo Único - A organização e funcionamento de Órgãos Colegiados, eleições diretas de diretores e vice-diretores de Unidades Escolares devem ser asseguradas, (sic) garantindo a gestão democrática e a autonomia da Unidade Escolar, a partir de eleições diretas para Diretores e Vices-Diretores.

Com a Lei Orgânica do Município de Salvador, em 1990, delinea-se o quadro institucional básico para a aplicação do processo

de democratização da gestão da educação, iniciado com a Constituição Federal e, posteriormente, com a Constituição Estadual, e fecha-se um ciclo hierárquico institucional. Entretanto, entre o conteúdo da Lei e a sua efetivação, estabeleceram-se de fato grandes distâncias. Existem, todavia, algumas exceções, pois graças, principalmente, a pressões exercidas pela sociedade organizada é possível experimentar hoje novos paradigmas. (SANTOS, 2000). O país segue, dessa forma, sedimentando seu processo de democratização, tentando superar as seqüelas da ditadura militar e os traços da mentalidade centralizadora e patrimonialista, tão largamente disseminados na sociedade brasileira.

As escolas municipais de Salvador pertencem a um contexto em que a participação da comunidade escolar em sua gestão é parte obrigatória de seu funcionamento. (PREFEITURA..., 2004). A gestão dessas escolas está associada a uma ação conjunta dos professores, alunos, funcionários e pais, que interagem, planejam e encaminham ações, objetivando atingir resultados coletivos construídos num clima democrático. O êxito desse tipo de gestão na escola estaria, nesse caso, ligado a uma vontade coletiva que orientaria as ações.

De maneira abrangente, administração participativa é uma filosofia ou doutrina que valoriza a participação das pessoas no processo de tomada de decisões sobre os diferentes aspectos das organizações. Essa definição tem diversas implicações, pois participar não é atitude natural nos modelos convencionais de administração, e muitos paradigmas subjacentes a esses modelos ajudam a manter a maioria dos trabalhadores alienados em relação ao controle de seu próprio trabalho e à gestão da organização. Essa alienação contribui para o desperdício do potencial de contribuição das pessoas. (BONAVIDES, 2001).

### **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**

O PDE é um projeto resultante de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o Ministério da Educação (MEC),

desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. A missão do programa é promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas de ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por força da vinculação a um financiamento do BM, conta com acompanhamento e avaliação do BM. Seu objetivo maior é reduzir as desigualdades escolares nos respectivos sistemas, aumentando a eficácia das escolas e levando as crianças dessas regiões a concluir com êxito o último ano do ciclo obrigatório do ensino fundamental.

Cada acordo de financiamento tem a duração de seis anos, em média. O “Acordo de Participação” inicial do PDE teve início em 1997. Para cumprir o objetivo previsto, o Programa propõe-se a desenvolver ações de fortalecimento da escola por meio de convênios com os municípios, mediante adesão deles. (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999). Estados, municípios e escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

Fala-se hoje com mais frequência de PDE. Isso é muito bom. Porém, esquece-se, muitas vezes, de mostrar a dimensão política do PDE. Fala-se em Plano de Desenvolvimento da Escola como se fosse uma coisa neutra, como se um Plano de Desenvolvimento da Escola não estivesse situado num determinado contexto histórico-social e político. O PDE é um processo e um plano que implicam diagnosticar uma situação e tomar decisões em função de um determinado fim. O PDE é um processo permanente que implica a avaliação constante de seu desenvolvimento com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar em todo o seu processo. (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999).

Podemos entender o PDE como um planejamento singular, próprio de cada instituição escolar. Para que ele seja eficaz precisa ser coletivo. Ele é coletivo quando inclui a participação de todos os

envolvidos dentro de suas funções e atribuições. O PDE, por isso, precisa ser participativo. Mais do que uma atividade técnica é um processo político que deve incluir o maior número possível de membros da comunidade escolar. A decisão sobre o futuro da escola deve ser tomada pela maioria.

O acompanhamento do PDE no âmbito escolar é realizado por uma equipe de sistematização e pelo Comitê Estratégico, que é composto pelo diretor da escola juntamente com o Conselho Escolar. A comunidade escolar deve participar de todas as etapas da constituição do PDE, desde a elaboração e proposição até a sua implementação, execução e avaliação. Essa diretriz garante um conteúdo democrático e educativo e contribui para que exista maior identidade entre as políticas públicas e a própria comunidade, requisito para que aquelas tenham eficácia e possam beneficiar esta última. (SANTOS, 2000).

O PDE aproxima a escola da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica: facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações, e fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias. De par com a fragmentação do trabalho, ocorre a diluição de poderes entre os membros da mesma coletividade, onde cada um é responsável apenas por uma parte do poder decisório. A concepção teórica já vem definida por “instâncias superiores”. (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999).

Segundo Paro (1997), os gestores acreditam que estão dando uma direção ao trabalho escolar, por meio de uma metodologia quase infalível que, se seguida à risca, leva à participação coletiva em prol da melhoria da qualidade de ensino e do desempenho da escola. No entanto, essa racionalidade imposta à gestão não leva em conta o modo de ser e de agir que dão substância à cultura escolar, pois esta não é percebida como uma instituição complexa, cuja organização, gestão e produção do trabalho exigem iniciativas que ultrapassam os limites impostos pela racionalidade presente no modelo de planejamento estratégico.

Segundo Mello (1992), embora em sua concepção inicial o PDE enfatize a possibilidade de aumento do poder de decisão nas escolas, na prática, a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do dinheiro repassado à escola, para aquisição de materiais e melhoria do espaço escolar. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais gerenciais.

### **Análise dos dados**

Em razão da falta de espaço, neste artigo, apresentamos algumas tabelas construídas com os dados coletados nas escolas. A tabulação das questões fechadas foi feita por meio do *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Nas questões semi-abertas, os dados foram tratados de acordo com a frequência em que as respostas se repetiam. A análise dos dados ocorreu de forma a responder cada uma das cinco questões de pesquisa à luz do referencial teórico, com indicativos de diagnóstico para as questões orientadoras da pesquisa.

Quanto à primeira questão, sobre a existência de mecanismos de acesso e participação da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE nas escolas municipais de Salvador, chegamos à conclusão de que existem alguns mecanismos de acesso à participação, a exemplo da existência de diversas leis que criam mecanismos de participação, conselhos escolares, eleições de diretores, programas de incentivos à participação da comunidade escolar por parte da SMEC e da escola, descentralização através das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e reuniões com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. (BRASIL, 1996).

**Tabela 2 - Estratégias usadas pela comunidade para manter-se informada acerca do PDE**

| Segmentos    | Lê o PDE      | Vai às reuniões | Pergunta à Diretoria da escola | Nenhum       | Total          |
|--------------|---------------|-----------------|--------------------------------|--------------|----------------|
| Alunos       | 9,09%         | 27,27%          | 45,46%                         | 18,18%       | 100,00%        |
| Funcionários | 18,18%        | 45,46%          | 36,36%                         | 0,00%        | 100,00%        |
| Gestores     | 72,73%        | 27,27%          | 0,00%                          | 0,00%        | 100,00%        |
| Pais         | 9,09%         | 9,09%           | 54,55%                         | 27,27%       | 100,00%        |
| Professores  | 9,09%         | 0,00%           | 90,91%                         | 0,00%        | 100,00%        |
| <b>Total</b> | <b>23,64%</b> | <b>21,81%</b>   | <b>45,46%</b>                  | <b>9,09%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Questionários aplicados, 2006.

Apesar da presença desses mecanismos, as equipes gestoras das escolas não têm conseguido tratá-los eficazmente. O poder ainda está centralizado nas mãos dos gestores e de professores que não conseguem perceber a inexistência de uma participação democrática na gestão das escolas. Outros segmentos como pais, alunos e funcionários, apesar de fazerem parte da comunidade escolar, não têm tomado parte nas decisões porque os mecanismos de participação não funcionam para esses segmentos.

Segundo Ortsman (1994), as expressões “fazer parte” e “tomar parte” representam níveis pouco ou mais intenso de participação, definindo assim a sua intensidade. Percebemos que, apesar de toda a comunidade escolar estar formalmente representada no CE, uma quantidade expressiva dela não participou das tomadas de decisões, ao final do processo não teve propostas contempladas e, em conseqüência, não se reconhece no PDE. Isso indica a centralização do poder nas mãos dos gestores e a falta de diálogo suficiente nas reuniões. Existe uma lacuna entre a gestão e a comunidade escolar, que pode ter sido provocada pelo desconhecimento dos gestores de que todos os segmentos deveriam participar do processo do PDE; pela falta de preparo dos segmentos com informações suficientes para atuar de forma mais presente no processo; ou, ainda, pela falta de interesse ou de tempo de parte dos conselheiros para se integrarem à equipe.

Apesar de todos os segmentos terem participado do processo que envolve o PDE, a Tabela 3 mostra que somente os segmentos gestor e professor coordenaram as atividades, cabendo 70% dessa coordenação ao primeiro e 30%, ao segundo. Verifica-se, desse modo, um controle de poder da parte desses dois segmentos. Isso reforça a idéia de controle do poder exercido pelo gestor e pelo professor dentro do PDE, já que 100% dos PDEs ficaram sob a coordenação dos segmentos gestor e professor, enquanto os demais segmentos foram alijados do controle formal. Porém, para que a participação se dê de uma maneira efetiva e real, se faz necessária a utilização de tais ferramentas de um jeito eficaz, pois os segmentos pais, alunos e funcionários precisam se sentir também partes integrantes desse processo que move a organização escolar. Eles não devem estar presentes apenas para o cumprimento protocolar da legislação.

**Tabela 3 - Os Coordenadores do processo**

| <b>Segmentos</b> | <b>Coordenadores do processo do PDE</b> |
|------------------|---|
| Aluno            | 0,00%                                   |
| Pais             | 0,00%                                   |
| Professor        | 30,00%                                  |
| Funcionário      | 0,00%                                   |
| Gestor           | 70,00%                                  |
| <b>Total</b>     | <b>100,00%</b>                          |

Fonte: Questionários aplicados, 2006.

Os dados mostraram que as decisões acerca do PDE são tomadas por um conselho, cujas atividades principais são coordenadas pelos gestores ou pelos professores. Possivelmente, essas práticas de centralização são frutos da inexperiência democrática que se localizam na antiparticipação, antidemocratização e anti-responsabilidade, pois, conforme Motta (1997) afirmou, carecemos de experiências democráticas na nossa formação histórico-cultural. Essa situação deve ser superada com o desejo desses segmentos em confiar, cooperar e delegar poderes aos outros segmentos.

Quanto à segunda questão de pesquisa, se os PDEs estão ligados aos interesses da comunidade escolar, os dados coletados trouxeram respostas com direções opostas. De um lado, os segmentos afirmaram que o PDE, além de trazer melhorias para a escola, contribuiu para o espaço democrático na escola e não mudaria nada nele, considerando-o satisfatório aos seus interesses. Por outro lado, percebemos que os segmentos pais, alunos e funcionários têm poucas propostas contidas nos PDEs, com se verifica na Tabela 4. Sendo assim, pode-se afirmar que estes segmentos não se identificam com o PDE, uma vez que apenas “fazem parte” do processo e não “tomam parte” nele. As propostas ali contidas vêm dos professores e gestores, e os processos de elaboração, acompanhamento e avaliação, atualmente, são controlados pelos segmentos gestor e professor, nesta ordem, reafirmando a idéia da concentração do poder de decisão no segmento gestor.

**Tabela 4 - Propostas contempladas no PDE**

| Segmentos    | No PDE está contemplada alguma proposta sugerida por você? |               |              | Total          |
|--------------|--|---------------|--------------|----------------|
|              | Sim  | Não           | Outros       |                |
| Aluno        | 0,00%  | 90,90%        | 9,10%        | 100,00%        |
| Pais         | 36,40%   | 63,60%        | 0,00%        | 100,00%        |
| Professor    | 63,60%   | 36,40%        | 0,00%        | 100,00%        |
| Funcionário  | 9,10%  | 81,80%        | 9,10%        | 100,00%        |
| Gestor       | 81,80%   | 18,20%        | 0,00%        | 100,00%        |
| <b>Total</b> | <b>38,20%</b>  | <b>58,20%</b> | <b>3,60%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Questionários aplicados, 2006.

Após a análise dos PDEs de diferentes escolas com realidades diferentes, não foi percebida diferença de concepções entre eles, o que representa uma forte contradição, uma vez que os PDEs são elaborados por comunidades de contextos e de realidades diferentes, o que contraria a afirmação de Amaral Sobrinho e Xavier (1999), sobre a singularidade do PDE para cada instituição escolar.

Os dados revelaram que existem contradições em algumas informações fornecidas pelos segmentos, quando se trata dessa

segunda questão de pesquisa. Diante dessas incoerências, acreditamos que os PDEs não estão diretamente ligados aos interesses da comunidade, mas ao que está determinado por forças exteriores, como as filosofias sociopolíticas do MEC e da SMEC, que influenciam o alcance da participação fomentada e permitida por essas instituições.

Os dados asseguram que, mesmo considerando as limitações e os equívocos funcionais e de conceitos acerca do PDE, a comunidade escolar é previamente consultada antes das tomadas de decisões por parte do Conselho Escolar. Sendo assim, o Conselho procura, dentro das suas limitações, discutir com a comunidade escolar os seus desejos, anseios e pensamentos acerca das questões relacionadas ao PDE, por meio de reuniões. Com base nessas necessidades e interesses, o Conselho toma as suas decisões. Ações desse tipo são responsáveis pelo índice de 92,70% de aceitação do PDE na representação dos seus interesses (Tabela 5). Essa situação pode parecer paradoxal, antagônica em relação à anterior, mas seria como dizer na sabedoria popular “ruim com ele, pior sem ele”.

**Tabela 5** - Apoio do PDE para a construção de um espaço democrático e participativo

| Segmentos    | O PDE contribuiu para a construção de um espaço de prática democrática e participativa? |              |              | Total          |
|--------------|---|--------------|--------------|----------------|
|              | Sim   | Não          | Outros       |                |
| Aluno        | 90,90%  | 9,10%        | 0,00%        | 100,00%        |
| Pais         | 81,80%  | 9,10%        | 9,10%        | 100,00%        |
| Professor    | 100,00%   | 0,00%        | 0,00%        | 100,00%        |
| Funcionário  | 90,90%  | 9,10%        | 0,00%        | 100,00%        |
| Gestor       | 100,00%   | 0,00         | 0,00%        | 100,00%        |
| <b>Total</b> | <b>92,70%</b>   | <b>5,50%</b> | <b>1,80%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Questionários aplicados, 2006.

Quanto à terceira e última questão de pesquisa, sobre a intensidade da participação da comunidade escolar no PDE, novamente nos deparamos com dados contraditórios, apesar de

diversos segmentos afirmarem que a participação da comunidade escolar está em um nível de co-gestão. Analisando a Tabela 6, podemos verificar a opinião dos membros do Conselho Escolar a respeito do nível da sua participação na gestão, com base na “escada da participação” de Arnstein (1969). Nela, o nível de participação está relacionado ao nível de influência nas tomadas de decisão no Conselho. Verificamos que a intensidade de participação da comunidade na gestão escolar não corresponde a essa afirmação, pois não existe, no conjunto da administração das escolas públicas municipais de Salvador, uma delegação de poder, conforme os dados coletados e os autores aqui trabalhados. Os segmentos funcionário, pais e aluno não decidem projetos nem planos como o PDE, em que deve haver uma definição clara no compartilhamento de tomadas de decisões no Conselho Escolar.

Foi possível perceber, por essa tabela, que os segmentos do Conselho Escolar têm opiniões diversificadas acerca da dimensão da sua participação na gestão da escola. No geral, 41,80% dos segmentos identificaram o 6º degrau da “escada” (co-gestão) como o mais familiarizado à gestão da escola. De acordo com Arnstein (1969), é a partir do sexto degrau da escada que o cidadão começa realmente a participar da gestão organizacional.

Os segmentos, no geral, classificaram o 6º degrau como o mais aproximado à gestão das escolas municipais de Salvador. Para os membros do Conselho Escolar, a dimensão da participação da comunidade atinge um grau de “parceria” ou co-gestão. Entretanto, a maioria dos dados contesta essa categorização. Para a participação estar realmente nessa dimensão, seria necessário que todos os segmentos participassem e decidissem nas mesmas condições de igualdade. (ARNSTEIN, 1969).

Entendemos que a dimensão da participação nas escolas públicas municipais de Salvador está no 4º degrau na “escada da participação cidadã”, o da “Consulta”, pela existência de conselhos, de reuniões da comunidade escolar cujos segmentos são consultados em certas ocasiões.

**Tabela 6 - Opinião sobre o degrau de participação**

| Segmentos    | Na sua opinião a gestão da escola se identifica com |              |              |              |               |               |               | Total          |
|--------------|---|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|              | 1º Degrau   | 2º Degrau    | 3º Degrau    | 4º Degrau    | 5º Degrau     | 6º Degrau     | 7º Degrau     |                |
| Aluno        | 18,20%  | 0,00%        | 9,10%        | 9,10%        | 27,30%        | 18,20%        | 18,20%        | 100,00%        |
| Pais         | 0,00%   | 18,20%       | 9,10%        | 9,10%        | 27,30%        | 36,40%        | 0,00%         | 100,00%        |
| Professor    | 0,00%   | 0,00%        | 0,00%        | 0,00%        | 18,20%        | 54,50%        | 27,30%        | 100,00%        |
| Funcionário  | 9,10%   | 0,00%        | 9,10%        | 9,10%        | 18,20%        | 45,50%        | 9,10%         | 100,00%        |
| Gestor       | 0,00%   | 0,00%        | 0,00%        | 0,00%        | 18,20%        | 54,50%        | 27,30%        | 100,00%        |
| <b>Total</b> | <b>5,50%</b>  | <b>3,60%</b> | <b>5,50%</b> | <b>5,50%</b> | <b>21,80%</b> | <b>41,80%</b> | <b>16,40%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Questionários aplicados, 2006.

Ainda que a decisão final seja tomada pelo gestor da escola, as reuniões no CE acontecem, esclarecimentos são prestados aos conselheiros para que, no final, eles possam, ao menos, opinar a favor ou contra uma determinada proposta, como acontece no PDE. Apesar disso, esse estágio da “Consulta” tem simbolizado um avanço na democracia e na distribuição de poder dentro das escolas, embora seja um movimento tímido.

### **Conclusões**

Embora o país tenha se democratizado em alguns aspectos, é difícil pensar em gestão participativa numa escola antidemocrática, em uma sociedade autoritária com concentração de poder em um grupo ou segmento, sem o fim do analfabetismo, da exclusão social a que são submetidas as classes populares, sobretudo a população negra e as mulheres. Os trabalhadores, as mulheres e as comunidades etnicamente diferenciadas seguiram processos até certo ponto semelhantes com relação à escola: foram simplesmente excluídos delas, que eram para a pequena e média burguesias, para homens, e não para mulheres, e para a etnia dominante. Essas comunidades acumularam episódios de exclusão, expressa, atualmente entre nós, nos bolsões de não-escolarização, desemprego, nas zonas rurais pobres, nas periferias urbanas mais marginais.

Portanto, a descentralização da gestão da escola pública não está voltada apenas à autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, mas trata-se, principalmente, da atuação do professor, do aluno, do funcionário e dos pais, visando superar as fraquezas institucionais e humanas que geram a exclusão, as desigualdades e a injustiça. Ao aprofundarmos os conceitos acerca da participação da comunidade no contexto organizacional, acreditamos ter atingido o objetivo desta pesquisa, visto que identificamos a existência da participação ativa dos segmentos hegemônicos, que dominam o processo e controlam as tomadas de decisão.

Dadas as considerações feitas, consideramos que o problema sobre **a dimensão da participação da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE no contexto das escolas públicas municipais de Salvador** tem a seguinte situação: a participação da comunidade escolar no PDE não atinge todos os segmentos representados no conselho escolar, porque, apesar da comunidade estar representada no Conselho, a tomada de decisões está sob o poder dos gestores e professores. Apesar disso, resguardadas as devidas proporções, o PDE tem se constituído em um instrumento de abertura de espaço à participação da comunidade na gestão da escola.

Consideramos relevantes os esforços que os gestores têm feito para consolidar a participação da comunidade na gestão escolar, mas pensamos ser um equívoco considerar a participação um ato de convocar pessoas, colocá-las sentadas numa sala e comunicar o que elas devem fazer. Ou ainda, apenas chamar as pessoas e perguntar o que elas precisam ou o que elas acham disso ou daquilo e depois não fazer nada com o que foi dito, ou realizar apenas ações assistencialistas. Enfim, a participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas municipais de Salvador está em processo de amadurecimento. Apesar de a comunidade exercer certa influência nas decisões, o poder ainda continua concentrado na mão do(a) diretor(a) e do(a) professor(a).

#### **THE PARTICIPATION SCHOOL COMMUNITY DIMENSION IN THE MUNICIPAL PUBLIC SCHOOLS ADMINISTRATION IN SALVADOR**

**Abstract:** This article introduces the result of a Strategic Administration course dissertation research, of Universidade Salvador, prepared in 2006, involving the thematic participation, where exhibition the participation school community (parents, students dimension, teachers, employees and managers) in the municipal public schools administration in Salvador. Through the method study of case, it used the School Development Plan (PDE), that second Amaral Sobrinho and Xavier (1999) it is a built managerial instrument collectively, like participation

school community main indicator in the administration. The result introduces objective and subjective forms that complicate the School Board involvement (CE) in the administration in a perspective liberation and the dimension where finds community's school participation in the municipal public schools administration in Salvador.

**Key words:** Administration participation. Participation. School council.

### **Referências**

AMARAL SOBRINHO, J.; XAVIER, Antônio C. R. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**. Brasília: MEC/Fundescola, 1999.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of American Institute Planners**, 35 (3), 1969, p. 216-224.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. 2. ed. Salvador: EGBA, 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Libro de consultas sobre participación**. [199-]. Disponível em: <[www.iadb.org/exr/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm](http://www.iadb.org/exr/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm)>. Acesso em: 15 set. 2003.

BARROS, Claudius D'Artagnan C. de. **Qualidade e participação: o caminho para o êxito**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Braziliense, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Planejamento Estratégico da Secretaria (PES)**. Disponível em: <<http://www.fundescola.mec.gov.br/>>. Notícias. Data 14 de julho de 2004. Acesso em: 17 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei n. 9.394 de 20 dez. 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:** noções de política social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MATOS, Francisco Gomes. **Gerência participativa:** como obter a cooperação espontânea da equipe e desburocratizar a empresa. São Paulo: LTC, 1979.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose N. **Política educacional no Governo Collor:** antecedentes e contradições. Brasília: Iesp/Fundap, 1992. (Texto para Discussão, n. 3).

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Vigilantibus**, Vitória (ES), 1999. Disponível em: <[www.apoena.adv.br/participacao-popular-na-administ](http://www.apoena.adv.br/participacao-popular-na-administ)>. Acesso em: 05 ago. 2005.

MONLEVADE, J.; SILVA, M. A. **Quem manda na educação no Brasil.** Brasília, DF: Idea, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Participação e coogestão:** novas formas de administração. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F. C. Prestes. (Org). **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Documento CAT/C/XXVI/Concl. 6/Rev.1.** Genebra, 2001.

ORTSMAN, O. **Mudar o trabalho.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo, Ática, 1997.

PINHEIRO, P. S.; MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. **Democracia, exclusão e injustiça:** o não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

PINTO, João Bosco, G. Planejamento participativo na escola cidadã. In: SILVA, Luiz Heron da; AZEVEDO, José. Carlos de. (Org.). **Paixão de aprender II**. Petrópolis: Vozes, 1995.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Salvador: Câmara Municipal do Salvador, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 036, de 30 de abril de 2004**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador. Salvador: Câmara Municipal do Salvador, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SIEVERS, Burkard. **Work, death, and life itself: essays on management and organization**. Berlin; New York: Ed. Walter de Gruyter, 1942.

Artigo recebido em: 30/10/2006

Aprovado para publicação em: 15/03/2007