

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SALVADOR: QUAL A SUA DIMENSÃO?

José Santos de Jesus¹
Jair Nascimento Santos²

Resumo: Pesquisa realizada em 2006, com a temática participação, mostra a dimensão da participação da comunidade escolar por meio do Conselho Escolar (CE) (pais, alunos, professores, funcionários e gestores) na gestão das escolas públicas municipais em Salvador. O Plano de Desenvolvimento da Escola, instrumento gerencial construído coletivamente, foi o principal indicador da participação da comunidade na gestão. O resultado apresentou dificuldades da participação do CE na gestão numa perspectiva emancipável e a dimensão em que se encontra a participação da comunidade escolar na gestão das escolas.

Palavras-chave: Participação; Conselho escolar; Gestão Escolar

1. 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, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), 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 na “viga-mestra na construção da cidadania” (PINTO, 1995, p.175).

O objeto de estudo é analisar o atual nível de participação da comunidade escolar, representada Conselho Escolar (CE), na gestão das escolas públicas municipais em Salvador, capital do Estado da Bahia, verificando o nível de participação na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Este plano se constitui num instrumento de planejamento estratégico 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, p. 32).

Respalhada na legislação (Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município, Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação – 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 através, 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

¹ Mestre em Administração, professor da Universidade Salvador - UNIFACS. jsj@ufba.br.

² Doutor em Administração, professor da Universidade Salvador - UNIFACS e da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. santosjair@hotmail.com.

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, através 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 quando da elaboração do PDE, produzindo, com isso, uma determinada dimensão no caráter participativo da comunidade (MEC, 2004).

Examinado, embora brevemente, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), sua criação e o seu financiamento, ele é apontando por Amaral Sobrinho e Xavier (1999, p. 23), como principal meio de participação da comunidade escolar na gestão da escola e como um instrumento que deve ser construído de forma coletiva e autônoma, se constituindo numa das formas de incentivo à participação da comunidade escolar na gestão da escola.

O que se quer neste artigo é propor uma reflexão na busca do entendimento da participação da comunidade nas organizações escolares, cujo problema é saber: **Qual a participação do Conselho Escolar na gestão 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 PDE's estão diretamente ligados aos interesses da comunidade escolar?
- c) Qual a intensidade da participação da comunidade escolar no PDE?

Face ao exposto, buscou-se uma reflexão acerca da participação, conceituando-a e destacando a necessidade e que o ser humano tem de exercer o direito de participar das decisões diretamente relacionadas à sua própria existência e à vida em grupo. Dessa forma, objetivamos aprofundar os conhecimentos acerca da participação da comunidade no contexto organizacional. Fez-se uma análise dos dados coletados nas escolas públicas municipais na cidade de Salvador/Bahia com 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.

2. 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. Vê-se, 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 decisões no seu ambiente. Segundo Motta (1997, p. 54), 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 a 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, p. 75) 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 os afetam.

Teixeira (2002, p. 54) 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". Afirma 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 a participação seja uma conquista social, um processo infindável de construção, que está sempre se fazendo. Ressalta que a “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, p. 65), participação é associar-se pelo pensamento, pelo sentimento e pela própria ação. Resulta daí não se entender participação simplesmente como forma de participação no mercado ou nos 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, p. 53), 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, p.89), 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, p. 23).

Segundo as reflexões de Arnstein (1969, p. 34), 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” (ARNSTEIN, 1969, p.35). Ver Figura 1.

		8. Controle pelo Cidadão	Comunidade escolar, através dos Conselhos Escolares, responde pelo controle, assumindo a gestão em sua totalidade.
		7. Delegação de poder	Comunidade escolar ocupa a maioria dos assentos nos conselhos, com poder delegado para tomar decisões. Neste caso a comunidade escolar tem poder para assegurar as decisões do processo para si.
		6. Parceria	Poder distribuído através de uma negociação entre a comunidade e os gestores. O planejamento e as decisões são divididos através do Conselho Escolar
		5. Pacificação	A comunidade escolar começa ter um grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existe a obrigação dos gestores
	4. Consulta		Caracterizado por pesquisas de participação, reuniões, etc. segundo os autores, serve somente como fachada, não possui uma implicação prática.
	3. Informação		Os gestores informam à comunidade escolar sobre os seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, trata-se um fluxo de informação somente de cima para baixo
	2. Terapia		Os diretores das escolas públicas se escondem através de conselhos e comitês participativos para não assumirem erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.
1. Manipulação			Tem como objetivo permitir que os autores sociais que conduzem o processo possam “adestrar” 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: Adaptação própria a partir de Arnstein (1969, p. 37).

Arnstein (1969, p. 37) afirmou que quando se trabalha com a participação, espera-se 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 estiver em alerta sobre o poder que se tem, pode-se subir e descer essa “escada da participação” muito rapidamente, com riscos de ascensão ou queda vertiginosa.

Diante do exposto, as categorias da participação 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.

3. 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 do 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 dos mesmos (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999, p. 46). 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 sua dimensão política. Fala-se em PDE 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 implica 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, p. 51).

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, p. 55).

Segundo Mello (1992, p. 67), 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.

4. METODOLOGIA

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 nesse

artigo. Através de um sorteio, foram selecionadas 11 escolas de porte especial - escolas a partir de 501 alunos – para a composição da amostra. As escolas que compuseram a amostra foram convidadas, uma a uma, através de telefonemas, para que participassem dessa 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 o questionário.

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) dentro do conselho. 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
Total de entrevistados	11	11	11	11	11	55

FONTE: Elaboração própria (2006).

6. ANÁLISE DOS DADOS

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.

Quando 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, vide tabela 2. Outras evidências 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 Coordenadoria Regional de Educação (CRE) e reuniões com a participação de todos os

segmentos da comunidade escolar são mecanismos de acesso à participação (BRASIL, 1996, p. 22).

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%
Total	23,64%	21,81%	45,46%	9,09%	100,00%

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, p.98), as expressões “fazer parte” e “tomar parte” representam níveis pouco ou mais intensos de participação, definindo assim a sua intensidade. Percebe-se 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. Existindo 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, ou os segmentos não estavam preparados com informações suficientes para atuarem de forma mais presente no processo, ou ainda falta interesse ou tempo disponíveis de parte dos conselheiros para se integrar 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-lhe 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 PDE 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 necessário 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

Segmentos	Coordenadores do processo do PDE
Aluno	0,00%
Pais	0,00%
Professor	30,00%
Funcionário	0,00%
Gestor	70,00%
Total	100,00%

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, p.44) 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 PDE 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 percebe-se que os segmentos pais, alunos e funcionários têm poucas propostas contidas nos PDE, como 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. Não decidem. Pois, as propostas contidas no PDE são propostas que vêm dos professores e gestores e os processos de elaboração, acompanhamento e avaliação. As tomadas de decisões são controladas pelos segmentos gestor e professor, nesta ordem, reafirmando a idéia de que concentração do poder de decisão no segmento gestor continua a existir.

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%
Total	38,20%	58,20%	3,60%	100,00%

FONTE: Questionários aplicados, 2006

Após a análise dos PDE de diferentes escolas com realidades diferentes, não foi percebida diferença de concepções entre eles, o que representa uma forte contradição, uma vez que os PDE são elaborados por comunidades de contextos e de realidades diferentes, o que contraria a afirmação Amaral Sobrinho e Xavier (1999, p. 44), 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 PDE 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-se as limitações e 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, através 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

Segmento	O PDE contribuiu para a construção de um espaço de prática democrática e participativa?			Total
	Sim	Não	Outros	
Alunos	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%
Total	92,70%	5,50%	1,80%	100,00%

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, p. 67). Nela, o nível de participação está relacionado ao nível de influência nas tomadas de decisão no Conselho. Verifica-se 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, através da tabela 6, 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, p.68), 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, p. 69).

TABELA 6 - Opinião sobre o degrau de participação

Segmento	Na sua opinião a gestão da escola se identifica com							Total
	1° Degrau	2° Degrau	3° Degrau	4° Degrau	5° Degrau	6° Degrau	7° Degrau	
Alunos	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%
Total	5,50%	3,60%	5,50%	5,50%	21,80%	41,80%	16,40%	100,00%

FONTE: Questionários aplicados, 2006

Portanto, não existe uma dimensão de “parceria” nas escolas públicas municipais de Salvador, à luz dos dados e do referencial teórico. Na verdade, a co-gestão tem sido a mais apontada nos discursos dos diversos segmentos nos dias atuais, embora na prática isso não venha acontecendo (BORDENAVE, 2002). Não existe identificação explícita de alguma negociação transparente, com trocas de informações horizontais, para que a participação da comunidade na elaboração, acompanhamento e avaliação do PDE esteja situada numa dimensão de co-gestão, o 6° “degrau da escada” (parceria). Constata-se através dos dados, que existe no Conselho uma concentração de poder nas mãos dos gestores. De acordo com Arnstein (1969, p.73), o limite de parceria cai quando algum dos parceiros não cumpre o papel assumido na realização do objetivo, ficando concentradas as atividades em um determinado segmento, causando um desequilíbrio que desfaz a parceria.

No entanto, entende-se que a dimensão da participação das escolas públicas municipais de Salvador esteja no 4° 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. 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.

6. CONCLUSÕES

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 aprofundar os conceitos acerca da participação da comunidade no contexto organizacional, acredita-se ter atingido o objetivo desta pesquisa, visto que se identificou a existência da participação ativa para segmentos hegemônicos que dominam o processo controlando as tomadas de decisão.

Feitas as análises dos dados e após essas considerações, é possível considerar que o problema sobre “**qual a participação do Conselho Escolar na gestão das escolas públicas municipais de Salvador?**” tem como resposta o seguinte: 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.

Parecem 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 fazer apenas ações assistencialistas. Enfim, a participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas municipais de Salvador está em processo de amadurecimento. Apesar da comunidade exercer uma certa influência nas decisões, o poder ainda continua concentrado na mão do(a) diretor(a) e do(a) professor(a).

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.
- BID. **Libro de consultas sobre participación**. [S.I.]. [199-]. Disponível em: <www.iadb.org/exr/ESPAÑOL/politicas/participa/indice.htm>. Acesso em: 15 set. 2003.
- BORDENAVE, Juan. E. Diaz, **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Braziliense, 2002.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. 2ª ed., Bahia: EGBA, 1990.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed., atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. **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.
- MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose N. **Política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições**. Brasília: Iesp/ Fundap, 1992. (Texto para Discussão, n. 3).
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F.C. Prestes. (Orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- _____. **Participação e coogestão: novas formas de administração**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ORTSMAN. O. **Mudar o trabalho**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, Ática, 1997.
- SALVADOR. **Lei Complementar 036/2004, dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador**. Câmara Municipal do Salvador. Salvador, 30 de abril de 2004.
- _____. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Câmara Municipal do Salvador. Salvador: 1990.
- SIEVERS, Burkard. **Work, death, and life itself: Essays on management and organization**. Berlin e N. York: Ed. Walter de Gruyter 1942.
- UNIDAS, Organização das Nações - ONU. **Documento CAT/C/XXVI/Concl.6/Rev.1**. Genebra. 2001.