



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE  
FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS  
SOCIAIS - PPGPS**

**CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola  
técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.**

GABRIELA DE OLIVEIRA DELGADO

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
ABRIL / 2015

**CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola  
técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.**

GABRIELA DE OLIVEIRA DELGADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Políticas Sociais, do Centro de Ciência do Homem - CCH da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, na área de Educação, Política e Cidadania, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Giovane do Nascimento

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

ABRIL / 2015

II

**CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola  
técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.**

GABRIELA DE OLIVEIRA DELGADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

APROVADA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor Giovane do Nascimento  
Presidente / Orientador  
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Professora Doutora Renata Maldonado  
Examinadora  
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Professora Doutora Sílvia Alcía Martinez  
Examinadora  
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Professora Doutora Marília Lopes de Campos  
Examinadora  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## DEDICATÓRIA

*Às pessoas da Ocupação Chiquinha Gonzaga.*

## AGRADECIMENTOS

No momento em que me sentei ao computador para escrever os agradecimentos que gostaria que estivessem registrados nesse trabalho, percebi que o cansaço e a ansiedade, não me permitiriam produzir um texto criativo que estivesse à altura daqueles a quem pretendo agradecer. Por isso, inicio com um pedido de desculpas, vocês merecem muito mais, e espero ter outras oportunidades para demonstrar minha gratidão. Sem medo de ser clichê, mas sendo muito verdadeira, tenho que dizer que são muitas as pessoas que contribuíram com essa dissertação de forma direta ou indireta. Entretanto, sinto a necessidade de me referir explicitamente à algumas delas. Gostaria de agradecer às pessoas da escola em que foi realizada a pesquisa, pela colaboração e atitude solícita que tiveram para comigo. Aos professores do programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – UENF, pela dedicação e generosidade que sempre demonstraram. Aos membros da banca de qualificação, os mesmos, não por acaso, da banca de defesa de dissertação, por todas as sugestões e indicações dadas, essa colaboração foi fundamental. Ao meu orientador, a quem considero um amigo, por todo apoio, paciência, ajuda e, por acreditar em minha capacidade, mesmo quando eu desconfiava. Às pessoas da minha turma do mestrado – é muito amor envolvido – sem medo de exagerar, posso dizer que conhecer os novos grandes amigos: Carol, Clarissa, Diogo, Eduardo, Evandro, Késia, Natália, Marley entre outras pessoas lindas... mudou a minha vida, para melhor! Às pessoas da minha família, pelo respaldo, apoio e incentivo. Ao João, pessoa que também tem mudado minha vida, pela ajuda, carinho e por ser companheiro de diversas formas. Aos maiores e melhores amigos do mundo: Ana Paula, Dulci e Orlando, por serem quem são e sempre provar que a vida e a luta valem a pena. Novamente à Dulci, Leandro e Theo pela esperança que me fazem sentir. Aos grandes amigos do movimento popular do Rio de Janeiro, que não me arriscarei a citar nominalmente, pois são muitos e certamente o cansaço me faria esquecer pessoas especiais. Obrigada a todos!

**CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola  
técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.**

GABRIELA DE OLIVEIRA DELGADO

Orientador: Profº Drº Giovane do Nascimento

**RESUMO:** Os conselhos escolares são reconhecidos hoje, tanto como ferramenta importante para a efetivação da gestão democrática do ensino público, quanto como espaço privilegiado de formação para a cidadania. Assim, analisamos em que medida os conselhos cumprem com sua função democratizante e formativa, mediante o uso da metodologia do estudo de caso realizado em escola localizada em Campos dos Goytacazes, além de pesquisa bibliográfica sobre o tema, bem como a análise da legislação e políticas públicas pertinentes. Inicialmente, sentimos a necessidade de investigar detalhadamente dois conceitos básicos para a construção do trabalho: democracia e cidadania. A partir disso, a investigação da legislação acerca do tema nos apresentou um problema, a saber: enquanto a constituição federal de 1988, influenciada pelos movimentos sociais, propõe a gestão democrática do ensino, a regulamentação desse princípio tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 quanto nos decretos do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro vão à contramão desse processo.

**PALAVRAS-CHAVES:** Democracia; Cidadania; Gestão Democrática; Conselho Escolar.

**CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola  
técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.**

GABRIELA DE OLIVEIRA DELGADO

Orientador: Profº Drº Giovane do Nascimento

**ABSTRACT:** School councils are recognized today, both as an important tool for the realization of the democratic management of public education, as well as privileged space training for citizenship. Thus, we intend to analyze to what extent the boards meet with their democratic function and formation, through the use of the methodology of the case study to be carried out in school located in Campos dos Goytacazes, in addition to literature search on the topic, as well as the analysis of legislation and relevant public policies. Initially, we felt the need to delve deeper into two basic concepts for the construction of the work: democracy and citizenship. From this point of view, the research of the legislation on the subject has presented us with a problem, namely: while the federal constitution of 1988, influenced by social movements, proposes the democratic management of the teaching, the regulations of this principle both in Law of National Education Bases and Guidelines 1996 for the decrees of the educational system of the state of Rio de Janeiro are going to the opposite direction of this process.

**Key-words:** democracy; citizenship; democratic management; school councils

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 01	.....	60
Quadro 02	.....	68
Quadro 03	.....	74
Figura 01	.....	78
Figura 02	.....	78
Figura 03	.....	79
Figura 04	.....	79
Figura 05	.....	80
Figura 06	.....	81
Figura 07	.....	82
Figura 08	.....	84
Figura 09	.....	86
Figura 10	.....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CE** – Conselho Escolar.

**CF** - Constituição Federal.

**LDBEN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

**MEC** – Ministério da Educação.

**PNFCE** – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

**PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola.

**UE** – Unidade Executora.

**PPP** - Projeto Político – Pedagógico.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<i>O TEMA PESQUISADO E SUA RELEVÂNCIA.....</i>	<i>13</i>
<i>OBJETIVOS.....</i>	<i>14</i>
<i>OBJETO DA PESQUISA .....</i>	<i>15</i>
<i>QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA.....</i>	<i>15</i>
<i>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:.....</i>	<i>16</i>
<i>CARACTERIZAÇÃO DO MARCO ESPACIAL: BREVES APONTAMENTOS.....</i>	<i>16</i>
<i>OS SUJEITOS DA PESQUISA .....</i>	<i>17</i>
<i>O CAMINHO METODOLÓGICO PERCORRIDO .....</i>	<i>17</i>
<i>ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....</i>	<i>19</i>
<b>CAPÍTULO I - CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: DO QUE ESTAMOS FALANDO?.....</b>	<b>22</b>
<i>1.1 - DEMOCRACIA E CIDADANIA: BREVE ABORDAGEM SOBRE CONCEITOS FUNDAMENTAIS NO ESTUDO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. 22</i>	
<i>1.1.1 - DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL .....</i>	<i>28</i>
<i>1.2 - EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO.....</i>	<i>31</i>
<i>1.3 - A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO E A CONJUNTURA EM QUE SURGEM OS CONSELHOS ESCOLARES.....</i>	<i>37</i>
<b>CAPÍTULO II - CONSELHOS ESCOLARES GESTÃO DEMOCRÁTICA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>44</b>
<i>2.1 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996: DIFERENTES CONTEXTOS, RESULTADOS DIVERSOS. ....</i>	<i>44</i>
<i>2.2 - A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NAS ESCOLAS NO SISTEMA DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ....</i>	<i>47</i>
<i>2.3 - CONSELHOS ESCOLARES E POLÍTICAS PÚBLICAS:.....</i>	<i>50</i>
<i>2.3.1 - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES.....</i>	<i>51</i>
<i>2.3.2 - OS CONSELHOS ESCOLARES E O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA.....</i>	<i>58</i>
<b>CAPÍTULO III - CONSELHOS ESCOLARES EM SEU COTIDIANO: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>65</b>
<i>3.1 - CARACTERIZAÇÃO E TRAJETÓRIA DO CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA AZUL .....</i>	<i>65</i>
<i>3.1.1- A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA AZUL .....</i>	<i>67</i>

<i>3.1.2 – A VISIBILIDADE E O PAPEL POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CONSELHO ESCOLAR.....</i>	<i>76</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>97</b>
<i>ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</i>	<i>97</i>
<i>QUESTIONÁRIO ALUNOS.....</i>	<i>100</i>

## INTRODUÇÃO

Sob o sistema político capitalista, de ordenamento econômico neoliberal em que “a ordem/desordem autoritária e a opressão social parecem ir de par com o desenvolvimento capitalista” (SANTOS,1995, p.17) algumas questões não podem deixar de ser colocadas, uma, e talvez a mais central delas, é a questão da produção e reprodução de uma sociedade em que permanecem a exploração de classe e diversas formas de opressão a categorias específicas.

A busca pela emancipação humana esbarra nos entraves promovidos por uma ordem em que a regra é a dominação. Uma ordem que procura garantir a exploração, ou seja, que a riqueza produzida socialmente, seja apropriada individualmente (MARX, 2004). A exploração é uma das formas através das quais se perpetuam privilégios, mas há outras, como o machismo, o racismo, a homofobia entre outros, entendidos como constituintes do sistema de dominação social.

As diferentes formas em que a dominação ganha concretude, podem ser percebidas nas relações sociais, e são reproduzidas por diversos processos, inclusive através da educação formal, não apenas no que diz respeito ao currículo, mas, também, pela naturalização de práticas autoritárias.

A escola como espaço de exercício de dominação, deve ser entendida também como espaço de resistência. Para István Mészáros (2005) a educação assume um papel estratégico na construção de uma ordem social radicalmente diferente. A educação, nesse sentido, se insere numa perspectiva de transformação social ampla e emancipadora. Em seu livro “A educação para além do capital” o autor afirma que

“ hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa de força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle conhecido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito” (MÉSZÁROS, 2005, p.35)

Assim, um aspecto importante no caminhar em direção a uma sociedade mais justa, igualitária e, na qual, as liberdades individuais sejam plenamente respeitadas,

faz-se necessário um olhar cuidadoso para os processos educacionais, ou relativos à formação humana. Esse caminhar implica ainda, na afirmação e fortalecimento da democracia como forma de organização política que é capaz de realizar a melhor composição entre liberdade e igualdade.

Nossa pesquisa parte desse entendimento e se dedica à análise dos conselhos escolares como mecanismo para se alcançar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público e também como espaço privilegiado para a experimentação da prática democrática necessária ao processo formativo.

## **O TEMA PESQUISADO E SUA RELEVÂNCIA**

A relação entre produção de conhecimento pelas ciências sociais e a possibilidade de intervenção na prática social é bastante estreita, segundo Cohen “*O interesse na ordem social não se baseou apenas na curiosidade científica. É quase certo que ele se origina de uma preocupação prática e moral*” (COHEN, 1976, p.33).

Assim, Mills ressalta a capacidade de que a sociologia, através da formulação adequada de seus problemas, tenha a “*possibilidade de influir na qualidade de vida humana de nossa época*” (MILLS, 1972, p.253).

Nesse mesmo sentido, Santos afirma que a tradição da sociologia oscilava entre “*a distância crítica em relação ao poder instituído e o comprometimento orgânico com ele. Entre o guiar e o servir*” (SANTOS, 1995, p.19). Para o autor os desafios postos à sociologia na atualidade implicam numa perspectiva de “*Nem guiar nem servir. Em vez de distância crítica, a proximidade crítica. Em vez de compromisso orgânico, o envolvimento livre. Em vez de serenidade autocomplacente, a capacidade de espanto e de revolta.*” (SANTOS, 1995, p.19)

Amparada por essa perspectiva, essa pesquisa se justifica na medida em que a busca por uma sociedade mais justa, igualitária e na qual as liberdades individuais sejam plenamente respeitadas, envolve a afirmação e fortalecimento da democracia como forma de organização política que é capaz de realizar a melhor composição entre liberdade e igualdade.

Nesse sentido, é importante avançar não apenas na democratização do Estado, mas também aprofundar o processo democrático nas diversas instituições sociais. Para Bobbio

hoje, se se quer apontar um índice de desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado de democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto)”. (BOBBIO, 1986, p.55-56).

Dessa forma, a democratização das instituições de educação é fundamental como meio para a democratização da sociedade. Além disso, é importante considerar o caráter privilegiado que possuem tais instituições no processo de formação humana. Visto que há uma relação necessária entre regime político de uma sociedade e seu sistema educacional.

A abordagem dos mecanismos de estruturação de gestão democrática do espaço escolar realizadas por esta pesquisa justifica-se pela percepção de que, entre outras coisas, a democratização da escola se realiza no contexto da democratização da sociedade.

O interesse em analisar, através de um estudo de caso, a política de gestão democrática construída no Rio de Janeiro parte, também, da ideia de que as disputas por um projeto de sociedade que aparecem como contradições nas legislações em diferentes esferas, se manifestam também na prática concreta de cada unidade escolar, como uma falta de clareza acerca do papel dos instrumentos de democratização da gestão.

## **OBJETIVOS**

- Realizar uma análise comparativa entre as legislações estaduais e federais no tocante à democratização da gestão do ensino público.

- Observar o conselho escolar da escola azul, realizando uma análise comparativa entre a prática observada, a regulamentação jurídica e as expectativas indicadas pelos teóricos da gestão democrática do ensino.
- Analisar sob quais condições se dá a implementação do conselho escolar na escola azul e analisar essa ferramenta enquanto promotora da democratização da gestão do ensino em uma instituição de ensino público.

## **OBJETO DA PESQUISA**

O conselho escolar como instrumento da gestão democrática do ensino público:

O conselho escolar da Escola Azul.<sup>1</sup>

## **QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA**

A gestão democrática do ensino público, entendida como um princípio com o caráter potencialmente descentralizador no que tange às políticas públicas voltadas para educação e com caráter pedagógico no tocante à formação do cidadão para a democracia, deve ser objeto de estudos que colaborem com a atualização de todo seu potencial.

Os conselhos escolares como instrumentos fundamentais para a efetivação desse princípio são objetos dessa pesquisa, que se orienta a partir das seguintes questões:

- O que representam as incongruências percebidas nas diferentes legislações que tratam do tema da gestão democrática do ensino público?
- A partir da regulamentação do sistema de ensino estadual do Rio de Janeiro acerca dos conselhos escolares é possível que este cumpra sua função descentralizadora e democratizante?

---

<sup>1</sup> Optamos por não revelar o nome da Escola em que foi realizada a pesquisa e iremos nos referir a ela como Escola Azul.

- Como se organiza e qual o papel do conselho escolar na Escola Azul, escola do ensino médio e técnico do sistema estadual de ensino do Rio de Janeiro?

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:**

### **CARACTERIZAÇÃO DO MARCO ESPACIAL: BREVES APONTAMENTOS**

A pesquisa foi realizada numa escola de ensino médio e técnico da Fundação de Apoio à Escola Técnica FAETEC, ligada a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro e localizada na cidade de Campos dos Goytacazes, na região norte-fluminense.

Tal opção se justifica, pois a maior parte das inquietações que motivaram a realização da pesquisa foram provocadas nesse espaço, onde exerço há quatro anos a função de supervisora educacional.

A supervisão educacional engloba procedimentos administrativos e pedagógicos, fundamentalmente o cuidado para que os registros das atividades sejam feitos de maneira correta, participação nos procedimentos de enturmação dos alunos, verificação do direito à isenção, etc. Além de participação em reuniões pedagógicas e dos conselhos de classe.

Considerando, inclusive, a ligação profissional com o campo, optamos por não revelar o nome da unidade escolar em que a pesquisa é realizada, a qual chamaremos de Escola Azul.

A Escola Azul é, como dito anteriormente, uma escola da FAETEC que diferente da maioria das escolas da rede estadual de ensino, está ligada à Secretaria de Ciência e Tecnologia, e não à Secretaria Estadual de Educação.

Apesar de tal fato implicar certas particularidades, no tocante aos conselhos escolares e à gestão democrática do ensino, a legislação estadual não faz distinção entre as escolas das diferentes secretarias.

A história da Escola Azul começa em 1979, criada como Centro interescolar, inicialmente ligada a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro. A escola foi construída, num terreno cedido pela Prefeitura Municipal de Campos dos

Goytacazes, através do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEM) do Ministério de Educação (MEC) e, terminada a construção, doada ao Governo do Estado.

Apenas no ano de 1989 a Escola Azul passa a receber a denominação de Escola Técnica Estadual, ainda ligada à secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Em 1997 a FAETEC é criada, e a escola Azul passa a integrar a fundação.

Atualmente a Escola Azul possui 625 alunos na educação básica, conta com 259 funcionários, incluindo o corpo docente. Os cursos oferecidos são Administração, Análises clínicas, Eletromecânica e Enfermagem. Os cursos são oferecidos em dois turnos: o diurno – com horário integral e duração de três anos e noturno – com duração de quatro anos.

Apesar de ser voltada para formação a de profissionais técnicos, a escola é vista como uma alternativa para alunos oriundos de outras escolas públicas que buscam bases para a entrada no ensino superior através do ENEM ou vestibulares.

A partir da próxima seção passaremos a observar o conselho escolar da Escola Azul, que é, e fato, o objeto deste estudo de caso. Pretendemos com isso, através da observação empírica, consubstanciar as análises teóricas e normativas realizadas anteriormente.

## **OS SUJEITOS DA PESQUISA**

Os sujeitos da pesquisa são os membros da comunidade escolar da Escola azul.

Por comunidade escolar entendemos o conjunto formado por todas as pessoas que estão, de alguma maneira, ligadas diretamente à escola: estudantes; responsáveis; professores; gestores; e demais funcionários.

## **O CAMINHO METODOLÓGICO PERCORRIDO**

Optamos pela estratégia do estudo de caso com observação participante, além da análise de conteúdo e pesquisa bibliográfica. Utilizamos instrumentos de pesquisa qualitativos e também quantitativos.

Nosso trabalho tomará, assim, enquanto opção metodológica, a estratégia do “estudo de caso”. A impossibilidade de estudar o funcionamento dos conselhos escolares nas diversas escolas estaduais do Rio de Janeiro, devido a limitações de recursos materiais e pelo curto período de tempo para a conclusão da pesquisa de mestrado, fez com que optássemos por essa estratégia para o trabalho.

A partir do estudo de caso, objetivamos proporcionar uma possível visão mais global acerca da problemática trazida para o projeto, tendo em vista, no entanto, as especificidades da implementação do conselho escolar em questão.

Como segundo passo metodológico da pesquisa, seguimos a linha da observação participante. Segundo Minayo (2012, p.70), a observação participante é uma técnica na qual o pesquisador faz parte do contexto que observa, ficando “*em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa*”. Acreditamos que tal método possa potencializar o trabalho, uma vez que ele permite uma maior proximidade do autor com os sujeitos envolvidos.

As estratégias para coleta de dados envolveram a observação e registro por meio de caderno de notas, a realização de entrevistas, e a aplicação de questionários.

A observação e o registro por meio de caderno de notas são fundamentais na pesquisa pois, como aponta Minayo (2012), diversos fenômenos escapam à percepção quando se utilizam instrumentos de coleta de dados como entrevistas ou questionários. Tais fenômenos só podem ser percebidos *in loco*, por meio da observação da realidade concreta em que se dão.

Durante a pesquisa, tivemos acesso a todas as atas das reuniões desde que foi proposta a criação do CE, até o final da pesquisa. Para o estudo desses documentos utilizamos a análise de conteúdo. Segundo Bardin (1995, p. 42), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”

A leitura das atas nos deu uma boa noção da dinâmica de funcionamento do CE, entretanto muitas informações importantes escapam a esse tipo de registro.

Com o intuito de complementar nosso estudo, realizamos entrevistas semiestruturadas junto aos membros do conselho escolar, foram seis entrevistados, abarcando todos os segmentos representados no CE. Para Vergara (2009, p. 05) “*entrevistas são úteis quando se quer obter informações que estão dentro do indivíduo*

*e que dizem respeito a experiências vividas ou tendências futuras*”. Nosso objetivo na realização das entrevistas foi justamente analisar as experiências relatadas por membros do CE, e para isso nos utilizamos também da análise de conteúdo.

Aplicamos questionários aos estudantes. Apesar de ser um estudo de caso, uma pesquisa com viés qualitativo, esse instrumento nos pareceu útil no sentido de verificar algumas informações obtidas através da observação, principalmente com relação à visibilidade do CE entre os estudantes.

## **ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO**

Por uma questão de organização dividimos a pesquisa em três eixos fundamentais: 1) eixo teórico; 2) eixo normativo; e 3) eixo empírico. A partir de então, construímos três capítulos, cada um relacionado a um dos eixos de trabalho apresentados.

No primeiro capítulo apresentamos o eixo teórico, através do qual, buscamos compreender conceitualmente nosso objeto, sua trajetória e o contexto histórico no qual se insere. Para tanto, nos utilizamos do método da pesquisa bibliográfica.

Para o estudo da gestão democrática do ensino público, sentimos a necessidade de elucidar nosso entendimento sobre alguns conceitos fundamentais, a saber: Democracia; Cidadania; e Participação. Para tanto recorremos a autores como: Castoriadis (2002); Harendt (2008); Bobbio (1998); Przeworski (1994); Marshall (1967); Carvalho(2009); Turner (1990); Ribeiro (1995); Souza (2009); Dagnino (1994); e Bordenave (1983).

A partir de então, foi possível compreender que na busca da universalização da cidadania e fortalecimento da democracia, o processo de formação humana é fundamental. Nesse contexto, procuramos compreender os conselhos escolares como instrumentos do processo de formação humana ligado aos ideais de cidadania e democracia, para tanto alguns autores foram importantes: Benevides (1998); Paro (2001); Sacavino (2009); Candau (1998); Arroyo (1979); Gadotti (2014); Cury (2007); Antunes (2001).

Outro aspecto importante é o contexto histórico e político em que surgem os conselhos escolares no Brasil. A década de 1980 foi um momento ímpar na história

nacional no que tange a mobilização popular, momento também de crise financeira internacional e de reforma do Estado. Para a compreensão de tal contexto nos utilizamos de: Draibe (1997); Shiroma (2004); Bresser Pereira (1998); Meszaros (2005); Souza e Carvalho (1999); Cardoso (1998); Peroni (2009); Gentili (1998); Frigotto (1994); Valle e Vasconcelos (2012); Luck (2000).

O eixo normativo é apresentado no segundo capítulo e se refere à regulamentação, nos diferentes níveis: desde a constituição federal até a regulamentação no sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro, acerca dos conselhos escolares e da gestão democrática do ensino público. Bem como, as políticas públicas ligadas ao tema. Para tanto, utilizamos análise de conteúdo.

Quanto às políticas públicas analisamos dois programas do governo federal que se relacionam com os conselhos escolares, a saber: O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) e O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PNFCE é um programa voltado para a formação e divulgação de informação. Prevê a realização de cursos voltados para conselheiros e gestores e a elaboração e ampla divulgação de materiais de apoio relacionados aos conselhos escolares.

O PDDE é um programa voltado para a assistência financeira às escolas. Tal assistência deve se dar necessariamente através da constituição de unidades executoras, o programa não está necessariamente ligado aos conselhos escolares, porém no sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro, as unidades executoras são entendidas como equivalentes aos conselhos escolares. Assim, o PDDE, em alguns sistemas de ensino, acaba tendo influência direta na dinâmica dos CEs.

O terceiro e último capítulo, apresenta o eixo empírico. Nele objetivamos analisar o conselho escolar em seus aspectos democratizante e formativo no seu contexto prático e cotidiano. De fato, por ser uma trabalhadora da educação, as primeiras inquietações que motivaram a pesquisa, estão relacionadas com minha prática cotidiana.

Ao sair da graduação e iniciar o trabalho em escolas da rede pública, algo que me chamou muito a atenção é a diferença entre os discursos oficiais acerca da educação e a realidade com a qual me deparei.

A valorização da participação social nas instituições e busca por formas cada vez mais horizontais de organização me motivavam mesmo durante a faculdade,

influência da militância no movimento estudantil e posteriormente no movimento popular.

Assim, a questão da gestão democrática do ensino era um tema importante e necessário, porém, o que pude observar na prática estava muito longe do discurso presente na legislação. Ao iniciar a pesquisa de mestrado essas inquietações foram mobilizadoras, surgiu o interesse de aprofundar a análise do que de fato acontece nas escolas, ao menos, a partir da realidade que eu pude conhecer de perto em suas diversas nuances.

Acreditamos que, para tanto, a estratégia do estudo de caso, ao buscar apresentar os fenômenos no espaço e no tempo em que acontecem, ressaltando a perspectiva das pessoas diretamente envolvidas, têm muito a contribuir com uma compreensão holística dos temas.

## **CAPÍTULO I**

### **1- CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: DO QUE ESTAMOS FALANDO?**

Nesse capítulo procuraremos analisar alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos conselhos escolares como instrumento para a gestão democrática do ensino, bem como o contexto histórico em que esses mecanismos foram construídos no Brasil.

#### **1.1 - DEMOCRACIA E CIDADANIA: BREVE ABORDAGEM SOBRE CONCEITOS FUNDAMENTAIS NO ESTUDO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO.**

A gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional, fruto de uma demanda dos movimentos sociais, que durante a década de 1980, lutaram pela democratização das instituições públicas, principalmente do movimento de educadores que buscava uma maior participação popular na gestão das instituições públicas de ensino.

Para compreendermos o que é gestão democrática e por que essa é uma reivindicação da sociedade organizada devemos investigar dois conceitos intimamente relacionados a esse princípio: democracia e cidadania.

Cidadania e democracia estão intimamente relacionadas entre si e à educação e formação humana. Carvalho (2009) ressalta que “educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2009, p. 210).

Democracia é algo defendido pelos mais diferentes grupos, com perspectivas distintas, visto que é um termo cunhado a partir de variados contextos histórico-culturais. Em função da sua polissemia ele é alvo de grandes disputas no campo teórico, exigindo, para seu uso, uma apresentação, com o objetivo de aclarar o sentido em que o termo é utilizado.

Não há uma forma ontologicamente determinada acerca de como os agrupamentos humanos devem se organizar; cada sociedade ao longo da história construiu para si um conjunto de procedimentos organizacionais próprios, viáveis conjuntamente.

Segundo Cornelius Castoriadis (2002, p.183), tais procedimentos provêm do imaginário coletivo, a ideia de imaginário pode ser compreendida como “*formas, criadas por cada sociedade, (que) fazem existir um mundo no qual esta sociedade se inscreve e ocupa um lugar*”. Desse imaginário emanam sentidos, através dele é possível instituir um sistema de normas sob o qual a sociedade se organiza.

Esse processo de constituição de normas, e também de criação e significação de instituições sociais através do imaginário coletivo de uma sociedade é denominado por Castoriadis de poder instituinte.

O poder instituinte se manifesta de diversas formas, por exemplo através da linguagem; da moral; da religião, mas nunca é completamente explicitável, é algo que ao mesmo tempo que exerce influência sobre a sociedade, escapa a possíveis determinações.

Entretanto, as sociedades precisam também instituir um poder explícito. Castoriadis relaciona tal poder à ideia de política, e se manifesta através das normas e regras que organizam a sociedade, é o instituído.

A política, portanto, enquanto construção social e manifestação do imaginário coletivo, é distinta nos diferentes espaços e mutável ao longo do tempo.

Uma dessas formas de organização, surgida há mais de dois mil e quinhentos anos, a democracia grega, serviu de base e inspiração para as formas atuais de organização política do ocidente.

Na Grécia surgem a democracia e a filosofia. Segundo Castoriadis (1992, p.269), essa é a primeira sociedade a questionar racionalmente outras culturas e a cultivar crítica e questionamento sobre suas próprias instituições. Na sociedade grega surge o germen de uma sociedade autônoma.

Castoriadis (2002, p.185) efetua uma distinção entre as sociedades que denomina como heterônomas e sociedades como a Grécia Antiga “*onde o projeto de autonomia começa a emergir*”.

Definindo sociedades heterônomas como aquelas em que as leis provêm de uma instituição extra social como Deus ou natureza por exemplo, define sociedade

autônoma como aquela que, para além de saber que faz suas leis, também é capaz de questioná-las explicitamente.

A democracia seria, então, uma forma de governar pautada na opinião dos cidadãos, através do exercício do debate coletivo com intenção de esclarecimento e convencimento com deliberação por maioria. Em uma democracia não se segue a lei de Deus, as leis naturais ou uma racionalidade absoluta. Numa democracia as pessoas fazem as leis e se responsabilizam por elas. Mas a democracia não pode ser definida apenas como um conjunto normativo de regras e procedimentos.

A democracia não é um modelo institucional, como também não é um “regime” no sentido tradicional do termo. A democracia é a auto-instituição da coletividade pela coletividade, e esta auto-instituição como movimento. É bem verdade que esse movimento se apoia sobre instituições determinadas, e é facilitado ao mesmo tempo, por essas instituições, assim como pelo conhecimento, difundido na coletividade, de que nossas leis foram feitas por nós e de que podemos mudá-las. (CASTORIADIS,2002, p. 216)

Para tanto, uma atenção especial deve ser dada ao processo de formação humana. O indivíduo é desde o nascimento influenciado pelo poder instituinte, essa relação entre formação do indivíduo pela sociedade e da sociedade pelos indivíduos é extremamente complexa, sobre tal ponto Castoriadis (1992) afirma:

A sociedade é obra do imaginário instituinte. Os indivíduos são feitos, ao mesmo tempo que eles fazem e refazem, pela sociedade cada vez instituída: num sentido eles são a sociedade. (p. 123)

Essa dinâmica entre indivíduo e sociedade foi tratada também por Hannah Arendt em seu livro *A condição humana*. A autora trata da ação política como atividade exercida diretamente entre homens, centrada na pluralidade e na diferença, num espaço de relação do homem com os homens. A atividade política não se resume ao caráter social, entendido como a companhia da espécie humana, como estar entre os homens; engloba também a capacidade de organização de sujeitos que são diferentes e de, pode-se assim dizer, gestão do que é comum.

A vida humana na medida em que se empenha ativamente em fazer algo, tem raízes permanentes num mundo de homens ou de coisas feitas pelos homens, um mundo que ela jamais abandona ou chega a

transcender completamente. As coisas e os homens constituem o ambiente de cada uma das atividades humanas, que não teriam sentido sem tal localização; e, no entanto, este ambiente, o mundo ao qual vivemos, não existiria sem a atividade humana que o produziu (ARENDETT, 2008, p. 31)

Assim, existe uma relação complexa e intrínseca entre formação humana e organização social, principalmente numa forma de organização social que se pauta pela autonomia, como é o caso da democracia.

A auto instituição da sociedade é a criação de um mundo humano: de “coisas”, de “realidade”, de linguagem, de normas, valores, modos de viver e de morrer, objetivos pelos quais vivemos e outros pelos quais morreremos – e, obviamente, em primeiro lugar e acima de tudo, ela é a criação do indivíduo humano no qual a instituição da sociedade está solidamente incorporada. (CASTORIADIS, 1992, p. 271)

Aristóteles *apud* Coutinho (1997), em seu tratado intitulado “A Política”, define a democracia como governo dos homens livres, que só é plenamente realizada quando todos os cidadãos gozam da mais perfeita igualdade política. É claro que a ideia de homem livre e, portanto, participante ativo da vida política também é uma construção social e, enquanto tal, dependente do processo de formação humana para sua efetivação. Segundo Bobbio (1998):

A teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; (p. 319)

A principal crítica à democracia grega é a falta de universalidade, pois eram considerados cidadãos (aqueles que poderiam e deveriam tomar parte no governo coletivo) os *homens livres*, muitos outros segmentos importantes da sociedade grega não eram considerados cidadãos, como os escravos, as mulheres e os estrangeiros.

Castoriadis (1987) afirma que a universalidade política faz parte do imaginário moderno e representa um avanço na busca pela construção de uma sociedade efetivamente autônoma. Dessa forma, pensar em democracia hoje é pensar num sistema de organização político no qual todos sejam partícipes, o que implica na universalidade da condição de cidadão.

De fato, da Grécia antiga até os dias atuais muitas coisas mudaram, e apesar de democracia ser atualmente uma ideia amplamente defendida, é, também, objeto de grandes disputas no campo político e teórico, podendo assumir sentidos inclusive antagônicos entre si, dependendo da conjuntura em que são empregados. Segundo Bobbio (1998),

A democracia é compatível, de um lado, com doutrinas de diverso conteúdo ideológico, e, de outro lado, com uma teoria (teoria das elites), que em algumas de suas expressões e certamente em sua motivação inicial teve um conteúdo nitidamente antidemocrático, precisamente porque veio sempre assumindo um significado essencialmente comportamental e não substancial. (p. 326).

Assim, é importante ressaltar o caráter polissêmico do conceito de democracia, sua plasticidade e capacidade de adequação a doutrinas tão diversas como a liberal e a socialista por exemplo. Dentro de uma perspectiva liberal e sob o sistema econômico capitalista a democracia vem assumindo um caráter exclusivamente procedimental, relacionada apenas a um método de eleger governantes.

Como observa Przeworski (1994, p. 57), *“a experiência histórica tem demonstrado que a democracia é compatível com a pobreza e a desigualdade social e com a opressão nas fábricas, nas escolas, nas prisões e nas famílias”*.

Não pretendemos aqui dar conta da trajetória do conceito de democracia durante os últimos dois mil e quinhentos anos, nossa intenção é tão somente demonstrar a profunda relação entre democracia, formação humana e um outro conceito fundamental para nosso trabalho: cidadania.

Como afirmado anteriormente a democracia, quando pensada como parte constituinte de um projeto de autonomia (dar a si próprio suas leis) não é o conjunto de regras que regulamenta uma sociedade, é antes de tudo um processo de criação, um movimento de auto-instituição da sociedade e de constituição do indivíduo, e o indivíduo de uma democracia é o cidadão.

Assim, a democracia se relaciona com a ideia de participação cidadã na coisa pública. Cidadania é outro conceito amplo e livremente utilizado, segundo José Murilo de Carvalho(2009) "A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda, ela substituiu o próprio povo na retórica política." Mas o que será que esta ideia, com apelo tão forte, significa?

A noção de cidadania também surge na Grécia Antiga. Segundo Carlos Nelson Coutinho (1997), Aristóteles já definia como cidadão: aquele que tem direito e dever de contribuir para a formação do governo participando ativamente de suas decisões.

Na modernidade a cidadania foi relacionada à aquisição de direitos, como pode ser observado em T.H.Marshall que em seu texto *Cidadania, Classe Social e Status* analisa o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra. O caso inglês se tornou referência para estudos posteriores.

Marshall (1967) propõe a divisão do conceito de cidadania em três partes constituídas por três grupos de direitos, a saber: os direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis se desenvolveram primeiro, por volta do século XVIII, e se referem a direitos necessários à liberdade individual, tais como, direito de ir e vir; liberdade de imprensa; de pensamento; de fé ou credo, direito ao acesso à justiça.

Os direitos políticos ganham força no século XIX e envolvem a participação no exercício do poder político, com a possibilidade de votar e ser votado na eleição dos representantes que tomaram parte no parlamento.

Já os direitos sociais se desenvolvem apenas a partir do século XX e circunscrevem o direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Marshall apresenta a ideia de cidadania como uma proposta universalista, pois expande, através do status de cidadão, direitos, que até então eram privilégios de classe. Para o autor, "*A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade.*" (MARSHALL, 1967, P. 62).

Apesar de seu caráter universalista a proposição de cidadania percebida por Marshall, ao analisar o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, designa a apropriação de direitos em uma forma de organização social definida. Cidadania, assim entendida, pode ser relacionada à ideia de sujeito de direitos.

Para nosso estudo, é relevante notar a relação entre sociedade civil e Estado. Visto que, os direitos civis e políticos, representam a necessidade da não ingerência do Estado na sociedade civil. Enquanto, os direitos sociais, são justamente o oposto, uma vez que necessitam da ingerência estatal para sua garantia.

O direito a educação pode ser entendido como um direito social, pois em geral, depende da intervenção do estado para ser universal, porém, como ressalta Marshal, “a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”, visto que o cidadão precisa de instrumentos de compreensão do mundo como a leitura e a escrita, como requisito para o pleno exercício de seus direitos. Desse modo, podemos entender a educação como um pré-requisito para a efetivação dos direitos civis e, extrapolando a análise de Marshal, isso é válido também com relação aos direitos políticos. Assim, podemos concluir que não há cidadania sem educação, e, com rigor o contrário também poderia ser afirmado.

### **1.1.1 - DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL**

A ditadura militar de 1964, momento doloroso e turbulento da história nacional, foi marcada pela perda de direitos civis e políticos, entretanto, foi, também, caracterizada pela resistência que se manifestou pela efervescência intelectual, pelo surgimento de movimentos populares, a explosão criativa no campo da cultura etc. Surgem, nessa esteira, diferentes movimentos cujas ideologias podiam ser inclusive antagônicas, mas, a luta pelo fim do regime militar, sob a consigna da democracia, foi suficiente para unificá-los.

O fim da ditadura militar com as eleições indiretas para presidência da república, em 1985, marcou o início de um longo processo de construção de uma democracia que trazia de seu passado muitos enclaves autoritários. (MORLINO, 2009)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu formalmente mecanismos de atuação política direta e participativa, impulsionada pelas diferentes forças que, em sua luta contra o regime militar, compartilhavam um projeto democratizante, construído ao redor do aprofundamento do projeto de democracia e da expansão da cidadania.

Não obstante todo o avanço conquistado, ainda há muitas lacunas entre a norma constitucional e a implementação dos mecanismos de participação cidadã.

A análise do desenvolvimento da cidadania nos diferentes países é em si uma questão. José Murilo de Carvalho apresenta as distinções propostas por Bryan S. Turner (1990) como interessantes para compreender o caso brasileiro.

A proposta de Turner envolve a observação de dois eixos de análise. O primeiro indica o sentido em que se desenvolve a cidadania: de baixo para cima ou de cima para baixo. O outro eixo se relaciona com a predominância do mercado ou do Estado na efetivação de direitos. Segundo CARVALHO (1995), no Brasil o centralismo do Estado não se traduz numa cidadania de caráter público e universalista, pois, por um lado, o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, por outro, os cidadãos procuram no Estado o atendimento de interesses privados. Assim, o autor caracteriza a cidadania no Brasil

[...] como concedida de cima para baixo e efetivada no campo privado. Herança da estrutura patrimonialista, centralizadora e privatista do Estado brasileiro e da pouca participação popular na política nacional até as últimas décadas do século XX.” (CARVALHO, 1995, p. 344)

Carvalho (2001, p. 09), apresenta o conceito de *Estadania* para a compreensão do caso brasileiro. Para o autor, no Brasil, “*não é o poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens público*”.

Para Darcy Ribeiro (1995), diferente de outras sociedades, no Brasil o povo existe para cumprir interesses de outros, e não os seus próprios. O Estado articula-se como máquina repressora com o objetivo de manutenção da estrutura oligárquica que mantém a rígida estrutura hierárquica da sociedade brasileira.

Assim, o que se estabelece é uma ordem social pautada no latifúndio e na defesa do direito de manutenção de terras improdutivas, promotora do êxodo rural que arrasta um contingente enorme de pessoas do campo para cidades que não possuem condições estruturais para receber tal volume populacional, o que acarreta a miserabilidade da população urbana. (RIBEIRO, 1995)

Por essa análise, podemos entender o número de pessoas no país que não possuem o status de cidadão por estarem à margem do acesso aos direitos, ainda

que formalmente garantidos. A ideia de cidadania enquanto status universal não se efetiva, criando um grande quantitativo de não cidadãos ou, nos conceitos utilizado por Jessé de Souza (2009), subcidadãos ou “ralé”.

Essa é a classe, que compõe cerca de 1/3 da população brasileira, que está abaixo dos princípios de dignidade e expressivismo, condenada a ser, portanto, apenas “corpo” mal pago e explorado, e por conta disso é objetivamente desprezada e não reconhecida por todas as outras classes que compõem nossa sociedade. (p. 122)

Para Souza (2012, p.184), no Brasil um grande quantitativo da população sofre por uma invisibilidade social que os torna a “ralé”, ou um corpo que não é gente, portanto não-cidadão ou subcidadão, são aqueles “*inadaptados às demandas da vida produtiva e social modernas, constituindo-se numa legião de imprestáveis*”.

As análises de Evelina Dagnino (1994) sobre cidadania no Brasil, também ressaltam a existência de não cidadãos. Segundo Dagnino, a ideia de cidadania no Brasil se altera, pela influência dos movimentos sociais em ascensão na década de 1980. A partir de então princípio da participação na sociedade é sua característica distintiva.

A cidadania, na perspectiva dos movimentos sociais, segundo Dagnino (1994), passou a ter três eixos centrais: 1) “Direito a ter direitos” redefinindo a ideia de direitos, incluindo a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas, o que representa uma ruptura com a perspectiva normativa e formalista que pressupõe que a afirmação jurídica de direitos universais se atualiza na prática cotidiana mesmo em uma sociedade desigual. 2) Constituir sujeitos sociais ativos (agentes políticos), sendo assim uma estratégia dos não cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”, relacionando a ideia de cidadania com a perspectiva de participação política ativa associada necessariamente a uma concepção democrática de organização social e 3) Participar na definição do próprio sistema do qual participará, de forma a definir que tipo de sociedade se quer fazer parte, e não simplesmente participar de uma formação institucional que não seja desejada.

A cidadania assim entendida se inscreve em uma perspectiva participativa, e não concedida, ou seja, conquistada de baixo para cima através da organização popular – movimentos sociais. Como vimos a participação é fundamental para a construção da cidadania e fortalecimento da democracia.

Juan Bordernave (1983) elucida o conceito de participação como oposição ao fenômeno da marginalidade. O autor ressalta o equívoco comum de se associar marginalidade com falta de acesso aos bens de consumo, com a não integração dos sujeitos aos benefícios da sociedade moderna, e por consequência, a participação é associada a integração a uma sociedade cujas regras são determinadas por outrem. Entretanto, para Bordernave (1983):

A participação não mais consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade, mas na intervenção ativa na sua construção, o que é feito através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis. No novo contexto, a participação já não tem o caráter consumista atribuído pela teoria da marginalidade, mas o de processo coletivo transformador, às vezes contestatório, no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural. (p. 20)

Essa perspectiva apontada por Bordernave (1983) ao tratar do conceito de participação e por Dagnino (1994) tratando de cidadania é fundamental para nosso trabalho: participar enquanto cidadão é tomar parte nos processos decisórios de nossa sociedade e suas instituições. É colaborar na elaboração das regras do jogo, e não simplesmente se submeter a estas.

É nesse contexto e sob essa perspectiva que surgem os conselhos escolares, como veremos mais adiante. A próxima seção é dedicada à compreensão conceitual da gestão democrática do ensino e dos conselhos escolares, e, também, a importância da perspectiva da Educação para a Democracia e Direitos Humanos.

## **1.2 - EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO.**

O objetivo da exposição realizada até aqui é ressaltar a intrínseca relação entre democracia, cidadania e formação humana, já discutida desde a época clássica. Posto isso, torna-se possível, inserir no debate uma ideia expressa por Maria Victória Benevides (1998) e defendida por Victor Henrique Paro (2001) que consideramos fundamental para nosso trabalho, a saber: Educação para a Democracia.

Benevides (1996) afirma, resgatando o pensamento de Montesquieu, que há uma relação necessária entre regime político de uma sociedade e seu sistema educacional. Assim, para a efetivação de um regime democrático é fundamental que se pense a Educação para a Democracia.

Segundo a autora duas dimensões fundamentais devem ser consideradas quando pensamos em Educação para a Democracia: uma relacionada a formação de valores democráticos ou republicanos, outra relacionada a formação para a tomada de decisões políticas. “*De maneira resumida, portanto, a Educação para a Democracia exige conhecimentos básicos da vida social e política e uma correspondente formação ética*” (BENEVIDES, 1996, p. 227).

Para nosso estudo é importante ressaltar que educação para a democracia e democratização do ensino público não são sinônimos, entretanto, para Benevides, a segunda é condição *sine qua non* para a primeira. Segundo Vitor Henrique Paro (2001, p. 39) “*o saber sobre a política e a democracia se constrói, em última instância, na própria prática social*”.

Nesse sentido, podemos perceber a democratização da gestão do ensino como fundamental, considerando, não apenas o ponto de vista da democratização das instituições, mas, também, e fundamentalmente, o aspecto formativo do indivíduo, para que seja capaz do exercício da cidadania ativa. Segundo Paro (2001), Democracia deve ser entendida como:

Mediação para a construção e exercício da liberdade social, englobando todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas a partir de valores construídos historicamente. (p. 34)

Para o autor, a educação está relacionada a duas dimensões fundamentais. Uma individual: que envolve os saberes necessários ao desenvolvimento pessoal do educando de forma que este tenha condições de “*viver bem*”. A outra dimensão é a

social: ligada à ideia de formação do cidadão, de modo que a convivência coletiva torne viável o “*viver bem*” de todos. Assim, a dimensão social está relacionada diretamente com a educação para a democracia.

Além da educação para a democracia, Benevides também ressalta a importância da educação em direitos humanos. Para Benevides (2012) a Educação em direitos humanos se desenvolve a partir de três pontos fundamentais, 1) é permanente, continuada e global; 2) possui uma perspectiva intrínseca de transformação; e 3) pressupõe uma difusão de valores que ultrapassa a ideia de instrução ou transmissão de saberes, ou seja, busca atingir não apenas a razão, mas, também a emoção.

Susana Sacavino (2009), ressalta a relevância da participação social e de cidadania ativa o que necessariamente implica a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, e ressalta que a educação não é apenas, em si, um direito humano, mas também um meio necessário para efetivar outros direitos tanto em nível individual como coletivo.

Para Vera Maria Candau (1998), educação em direitos humanos implica na utilização de metodologias participativas e valorização da construção coletiva, como alternativa às estratégias pedagógicas meramente expositivas. Visando uma mudança de mentalidade, atitudes e práticas individuais e coletivas. Novamente, ressalta-se a importância da prática democrática, por seu aspecto formativo dentro das instituições de ensino. Mas o que será gestão democrática do ensino público?

Segundo Paro (2001, p. 49), a noção de que gestão está necessariamente ligada a uma relação autoritária de mando e submissão é equivocada. Para o autor gestão está relacionada à utilização de “*recursos da forma mais adequada possível para a realização de objetivos determinados*”. Assim, gestão seria a aplicação dos melhores meios para se chegar a um fim. Entretanto, é importante ressaltar a necessária inter-relação entre meios e fins.

Dessa forma, é importante perceber que, quando se assume como objetivo na escola a formação para a democracia e cidadania ativa, este fim não condiz com práticas autoritárias de gestão. Segundo Paro (2001)

A característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins; sendo seu fim a educação e tendo esta um

necessário componente democrático, é preciso que exista a coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária. (p. 52)

Em fins da década de 1970 Miguel Arroyo já demonstrava preocupação com a adoção de princípios empresariais na administração escolar e com a tentativa de despolitização dos processos educacionais “*uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos*” (ARROYO, 1979, p. 43). Arroyo (1979) ressaltava que a administração escolar tem em si uma função social.

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na redefinição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (p. 46).

Para Moacir Gadotti (2014, sp), a gestão democrática do ensino e a participação popular na educação, incidem de forma positiva na aprendizagem. Para o autor “*a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico*” e resalta que gestão democrática está ligada a uma determinada concepção de educação, afirma ainda que esta perderia todo o sentido no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária. “*Ela deve ser coerente com uma concepção democrática e emancipadora da educação.*”

Carlos Roberto Jamil Cury (2007, 494) resalta a relação entre gestão democrática tanto no aspecto democratizante da sociedade quanto no aspecto formativo do indivíduo, “*a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.*” Para tanto, volta-se a reafirmar a interligação entre fins e meios em processos educacionais.

[...] a educação escolar pode contribuir para a democracia não apenas pela formação do cidadão crítico e participativo, mas também por ser ela própria um lugar onde se põe em prática a vivência do que se propõe nos objetivos: desenvolvimento da autonomia do pensamento, iniciativa, liderança, participação nas decisões. (CURY, 2002, p.193)

Entendida em sua dimensão tanto política como pedagógica, nos resta compreender como a gestão democrática do ensino se efetiva no cotidiano escolar. De fato, existem alguns mecanismos privilegiados para o exercício da gestão democrática do ensino. São eles: 1) A eleição dos gestores; 2) O projeto político pedagógico; e 3) O conselho escolar.

O projeto político-pedagógico é um instrumento previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) como meio para democratizar a gestão do ensino. Segundo Ilma Veiga (2002),

[...] se deve considerar o projeto político-pedagógico como um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de sua intencionalidade, que "não é descritiva ou constativa, mas é constitutiva" (Marques 1990, p. 23). Por outro lado, propicia a vivência democrática necessária para a participação de todos os membros da comunidade escolar e o exercício da cidadania. (p. 02)

A eleição para gestores é um processo importante na gestão democrática do ensino, porém, como indica Paro (2001), apesar de representar um grande avanço, também possui muitas limitações. A respeito dos avanços, o autor indica a diminuição da influência clientelista de agentes externos às escolas, e relaciona as eleições com a possibilidade de mudança no papel exercido pelo gestor, que passa a ter mais atenção aos processos pedagógicos e não meramente burocráticos.

Entretanto, deve-se ressaltar também que determinadas expectativas não podem ser alcançadas simplesmente pela adoção da prática de eleição para diretores. Por exemplo, com relação ao fim do autoritarismo e diretismo na gestão escolar, o autor afirma que

[...] as causas do autoritarismo existente nas unidades escolares não advêm exclusivamente do provimento do diretor pela via da nomeação política. Antes, é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar. Por isso, mais uma vez é preciso ter presente que, também neste caso, não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas de reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados, quando se conjuguem ao processo eletivo outras medidas que atinjam a própria organização do trabalho e a distribuição da autoridade e do poder na escola. (PARO, 2001, p.67)

O terceiro mecanismo, que é, de fato, o objeto de nossa pesquisa, é o conselho escolar. O conselho escolar, assim como o projeto político pedagógico, também está presente na LDBEN/1996. Segundo esta legislação, é através dos conselhos escolares ou equivalentes que se dará a participação da comunidade escolar e local na gestão das unidades.

A tarefa de conceituar os conselhos escolares não é simples, pois existem entendimentos diferentes acerca de seu papel na estrutura escolar (essa questão será tratada com mais atenção no segundo capítulo). Entretanto, Ângela Antunes apresenta uma definição geral que ajuda a compreender esse instrumento:

“O conselho escolar é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola. (ANTUNES, 2008, p. 21)

Segundo Paro (2007, sp), “*De todos os mecanismos de ação coletiva na escola, o mais acionado e o que mais suscitou polêmicas, expectativas e esperanças nas últimas décadas foi o conselho de escola.*” Isso talvez se relacione ao potencial imenso que esses colegiados possuem, tanto no sentido formativo do cidadão, quanto na possibilidade de democratização do poder nas instituições de ensino. Todavia, essas possibilidades nem sempre se atualizam na prática. De toda forma:

Muito embora suas atribuições de partilha do poder nem sempre se realizem inteiramente de acordo com os desejos de seus idealizadores ou como constam nos documentos legais que o institucionalizam, o conselho de escola permanece como um instrumento importantíssimo, se não de realização plena da democracia na escola, pelo menos de explicitação de contradições e de conflitos de interesses entre o Estado e a escola e, internamente a esta, entre os vários grupos que a compõem. (PARO, 2007, sp)

Entre as expectativas que rodeiam esse instrumento encontra-se a perspectiva formativa, por se caracterizar em um espaço de exercício prático da atividade política. Segundo Gadotti (1994, p. 49), “*Participação e a Democratização num sistema público*

*de ensino é a forma mais prática de formação para a cidadania, haja vista que a mesma dá-se na participação, no processo de tomada de decisão”.*

Como afirmado anteriormente, os conselhos escolares são alvo de disputas, tanto no campo político quanto teórico, por isso, para compreender tais mecanismos é necessário analisar o contexto histórico de seu surgimento. A próxima seção se dedica a essa análise.

### **1.3 - A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO E A CONJUNTURA EM QUE SURGEM OS CONSELHOS ESCOLARES.**

A gestão democrática do ensino é uma demanda da sociedade civil organizada, principalmente do movimento de educadores, que ganhou força no Brasil durante os anos de 1970 e 1980 no contexto de luta pelo fim da ditadura militar e pela democratização das instituições nacionais.

A organização e mobilização popular alcançadas nessas décadas foram inéditas na história nacional, diversas experiências no sentido da democratização da gestão das escolas e outras instituições aconteceram no Brasil, mesmo durante a ditadura militar. Segundo Sonia Draibe (1997):

Como se há de lembrar, pelo menos nos países que emergiam de regimes autoritários, reforçaram-se expectativas de reordenamento das políticas sociais de modo a fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar da sua base indispensável, a democracia social fundada na maior equidade. (p.5).

Entretanto, durante o mesmo período vivia-se internacionalmente um processo de crise financeira que promoveu o crescimento da doutrina neoliberal. O neoliberalismo pode ser entendido como uma matriz ideológica que inclui várias medidas, entre as quais se destacam: a desregulamentação, privatização e o Estado mínimo (SHIROMA, *et.al*, 2004).

Segundo os neoliberais a crise financeira internacional era resultado de um modelo de Estado interventor, que impedia o pleno funcionamento das leis do mercado. Tal crise era entendida pelos teóricos neoliberais como uma crise fiscal decorrente da diminuição da poupança do Estado. Assim, estes teóricos responsabilizavam o papel intervencionista do Estado “*que de fator de*

*desenvolvimento se transforma em obstáculo*” (BRESSER PEREIRA, 1998, sp). Surge a proposta da chamada Reforma do Estado.

Os diversos cenários de crise enfrentados pelo mundo capitalista ao longo do século XX geram diferentes tipos de análise. Assim, há os que defendem que as crises são decorrentes da natureza contraditória do sistema capitalista e que representam uma crise estrutural desse sistema, para Meszaros (2005, p.07) *“não estamos frente a uma crise cíclica do capitalismo mais ou menos extensa, como as vividas no passado, mas a uma crise estrutural, profunda, do próprio sistema do capital”*.

Entretanto, há também a defesa de que o problema não é estrutural do capitalismo, mas de como se organizam suas partes constitutivas, atribuindo a responsabilidade pelas crises à relação entre livre mercado e Estado.

Assim, para esses intérpretes, a crise dos anos 1930 é resultado da combinação entre livre mercado e Estado liberal, que resultava em uma crise de demanda agregada. A solução encontrada pelos capitalistas para remediar o mau funcionamento do mercado foi a reestruturação do papel do Estado.

A proposta Keinesiana consistia na intervenção do Estado, que através da garantia de direitos sociais e do pleno emprego amplia o mercado consumidor, sanando o problema relacionado à demanda. Já a crise do último quarto do século XX é entendida como resultado justamente do papel intervencionista do Estado. Para Bresser Pereira (1998)

“Esta crise, porém, não tem mais como causa a insuficiência crônica de demanda de que falava Keynes. Esta é a causa da crise do mercado nos anos 20 e 30. Muito menos pode ser atribuída à aceleração do progresso tecnológico, que pode causar desemprego transitório, mas na verdade é a fonte de todo processo de desenvolvimento. Sua causa fundamental será agora a crise do Estado – do Estado Intervencionista, que, de fator do desenvolvimento, se transforma em obstáculo”. (sp)

Em especial, nos países chamados “em desenvolvimento” as políticas que visavam à revisão do papel do Estado, se orientaram através de doutrinas que foram chamadas de novo gerencialismo público e que ficaram conhecidas como: ajuste fiscal, reforma orientada para o mercado ou mesmo reforma estrutural. (SOUZA e CARVALHO, 1999)

A solução proposta para a chamada “crise da dívida” incluía uma série de políticas de ajuste econômico entre elas: desregulação da economia, atração de capital estrangeiro, disciplina fiscal, privatização de empresas estatais, esvaziamento do Estado enquanto promotor de determinadas garantias sociais, etc.

Iniciadas no governo Collor de Mello (1990-1992), as ações políticas relacionadas à reforma do Estado no Brasil continuam no governo Itamar Franco (1992-1994), mas se moldam definitivamente no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995-1998), através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Para Fernando Henrique Cardoso (1998) o mercado existe enquanto “*uma realidade inescapável*” que age “*sob o imperativo da eficiência capitalista*”. Assim, não se pode relacionar ao mercado a garantia de expectativas tais como redistribuição de riquezas e bem estar social.

Nas palavras do ex-presidente essas garantias requerem “ação pública”. No entendimento dos reformadores é importante a distinção entre ação pública e ação estatal, já que um aspecto importante do pacote de reforma é a separação entre regulação e execução de políticas, desobrigando o Estado da execução que passa a ficar a cargo das Organizações sociais.

Luiz Carlos Bresser Pereira (1998) afirma que a reforma do Estado envolve quatro problemas que se inter-relacionam, a saber: 1) a delimitação do tamanho do Estado; 2) a redefinição do papel regulador do Estado; 3) a recuperação da governança (entendida como capacidade por parte do governo de implementar decisões) e; 4) o aumento da governabilidade (ou legitimidade por parte do governo e sua capacidade para governar). O autor afirma que os objetivos da reforma, mesmo prevendo a redução do Estado, buscam o seu fortalecimento.

As ações implementadas na busca de resolução dos problemas apresentados envolveram processos de privatização, publicização e terceirização. Para Bresser-Pereira (1998):

“Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em

privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.” BRESSER-PEREIRA (sp)

A delimitação das funções do Estado tem o intuito de demarcar sua área de abrangência, e estabelecer suas novas funções, se materializando via privatizações e terceirizações. Haja vista que sob a ótica neoliberal o Estado aumentou muito em relação a suas despesas e receitas, necessitando reformular esse quadro.

Assim, na visão de Bresser Pereira (1997), (que foi um dos implementadores da reforma do Estado no Brasil), frente a esse cenário forte de gasto por parte do Estado,

[...] foi se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. (p.22)

A diminuição do grau de interferência do Estado, fundamenta a denominada desregulamentação que tem o papel de abrir o país para a competição internacional, não organizando mecanismos de proteção da economia nacional, mas, pelo contrário, expandindo-a ao mercado externo.

A luta contra os excessos de regulação foi sempre a luta dos economistas liberais, armados de sua teoria neoclássica sobre mercados auto-reguladores. A rigor toda a teoria econômica dominante foi desenvolvida a partir do pressuposto de que o mercado tem capacidade de coordenar a economia de forma ótima, de modo que torna-se desnecessária a intervenção. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.33)

O neoliberalismo que propõe a retirada do Estado da economia, de acordo com Frigotto (1994), implica em:

[...] restrição dos ganhos de produtividade e garantia do emprego e estabilidade do emprego; a volta da lei dos mercados sem restrições o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital; a diminuição dos gastos e receitas públicas e conseqüentemente dos investimentos em políticas sociais. (p.80)

Para os autores que defendem a ótica neoliberal, as políticas sociais são os verdadeiros entraves ao livre mercado, pois funcionam de maneira a realizar uma redistribuição de renda através de impostos que aumentam os custos de produção. (PERONI, *et. al*, 2009).

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade (PERONI, 2006, p. 14)

No campo educacional se procede a uma descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema e a manutenção da centralização do controle pedagógico. (GENTILI, 1998)

Para Gaudêncio Frigotto (1994), o que os liberais chamam de descentralização representa um movimento antidemocrático de transferir para instâncias locais como estados e municípios, ou mesmo empresas e a 'comunidade' a responsabilidade pela manutenção da educação básica.

Se estabelece na prática a continuidade da centralização política e normativa aliada a uma desconcentração executiva e financeira, o que se atrela à responsabilização da sociedade civil na resolução de demandas sociais.

A defesa da descentralização política, por parte dos movimentos organizados com um ideário de esquerda, e a defesa da retirada do Estado da captação de recursos e execução das políticas sociais (mesmo mantendo a centralização da formulação das mesmas) por parte dos neoliberais, foram difundidas por grupos oficiais como um consenso.

Esse falso consenso se deu por meio de uma "empreitada discursiva" (SHIROMA *et.all*, 2004, p.52) através da qual os neoliberais incorporaram bandeiras e conceitos utilizados pelo movimento de educadores, mas alteraram o sentido de seu uso. A ressignificação objetivava retirar a fecundidade dos conceitos e desconsiderar aquilo que eles possuíam como potencial transformador.

A partir disso, o uso instrumental do conceito de descentralização passa a ser, majoritariamente, aplicado como desconcentração, também expressando a estratégia de retirada do estado da prestação de serviços públicos essenciais à sociedade, com profundos reflexos na área de educação, entre outras. (VALLE E VASCONCELOS, 2012, p. 29)

A desconcentração passa a ser uma estratégia utilizada para desobrigar o Estado com relação a execução de políticas públicas, promovendo uma aparente democratização, mas mantendo centralizado o poder político. Para Heloisa Luck:

Em muitos casos, pratica-se muito mais a desconcentração, do que propriamente a descentralização, isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de autogestão e autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais. (LUCK, 2000, p. 19)

Nesse cenário a gestão democrática do ensino passa a ser entendida de duas formas diferentes, e tanto grupos neoliberais, como os movimentos de educadores a reivindicam como bandeira. Todavia, na perspectiva neoliberal a democratização da gestão deve se dar apenas nos níveis financeiro e executivo, enquanto para os educadores organizados, a questão política, de partilha do poder nas instituições é fundamental. Segundo Shiroma, nesse cenário

capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de capacitação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA, et.al. 2004, p.52).

A criação dos conselhos escolares se insere nesse contexto de disputa, e muitos são os reflexos dessa disputa, tanto na regulamentação desse instrumento,

como na prática cotidiana de seu funcionamento nas escolas. Nos próximos capítulos analisaremos mais detidamente essas questões.

## **CAPÍTULO II**

### **2 - CONSELHOS ESCOLARES, GESTÃO DEMOCRÁTICA, LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesse capítulo abordaremos a legislação no âmbito federal (CF1988 e LDBEN 1996) e estadual do Rio de Janeiro, referente à gestão democrática do ensino e, mais especificamente aos conselhos escolares, bem como dois programas de governo, o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” e o “Programa Dinheiro Direto na Escola” ambos do governo federal.

#### **2.1 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996: DIFERENTES CONTEXTOS, RESULTADOS DIVERSOS.**

A constituição de 1988 representa um grande avanço no sentido da democratização das instituições e de garantia de direitos sociais por parte da população, tanto que ficou conhecida como a constituição cidadã.

Durante a constituinte de 1987-1988 os defensores da escola pública, reunidos no Fórum de educação na constituinte em defesa do ensino público e gratuito, contabilizaram importantes conquistas, entre elas

[...] garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União. (SAVIANI, 2013, p.215)

No entanto, segundo Saviani a aprovação da Constituição fecha uma década de grande mobilização e de conquistas no campo educativo, já no início da década de 1990. Logo após a abertura política, os movimentos populares perdem força, o que se manifesta inclusive nos documentos oficiais posteriores, nos quais a perspectiva

neoliberal consegue se impor. Esse é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL 1996).

Logo após a promulgação da constituição de 1988, foi apresentado na Câmara dos Deputados um projeto de lei encaminhado pelo então deputado Octávio Elísio, o projeto (1258/88). Após a promulgação da Constituição de 1988, por iniciativa do então deputado Octávio Elísio, foi apresentado na Câmara dos Deputados um Projeto de LDB que buscava o coroamento das inúmeras manifestações populares em favor da educação, debates ocorridos na sociedade brasileira envolvendo a educação e seu processo democrático.

Fiel às discussões que ocorreram em todo Brasil em Congressos, Seminários, Simpósios com as mais variadas entidades representativas do setor educacional, o projeto enfrentou uma dura batalha nos âmbitos representativos da sociedade, tais como a Câmara dos Deputados e no Senado.

Foram duras as discussões, a Comissão de Educação da Câmara realizou 40 audiências públicas para tratar do projeto. O 1º substitutivo do Deputado Jorge Hage foi resultado de 13 projetos parlamentares fruto de debates em audiências.

Os debates foram intensos e em 1990 surge o 2º Substitutivo Jorge Hage compreendendo 978 emendas e 2.000 sugestões oriundas dos debates em audiências públicas e dos principais setores da sociedade civil.

Foi a partir de 1992 que o Senador Darcy Ribeiro, com o apoio do MEC, inicia o processo de manobra para a desarticulação e obstrução do projeto de LDB, desconsiderando todo o percurso que uniu a sociedade civil organizada e a Câmara dos deputados.

O fato é que após idas e vindas o projeto é aprovado na Câmara no dia 13/05/93 e dá entrada no Senado Federal recebendo o nº 101/93. O seu relator foi o então Senador Cid Sabóia que deu prosseguimento as discussões recebendo emendas e promovendo audiências públicas. Não foi complicada aprovação do parecer em 1994, na Comissão de Educação do Senado. Contudo, em 17/03/1995 o Substitutivo Cid Sabóia retorna, após um artifício regimental, às Comissões de Educação e de Justiça e Cidadania, e é considerado inconstitucional, através de Parecer do Senador Darcy Ribeiro, o que significou uma surpresa para muitos, tendo em vista que, no percurso das instâncias representativas, a inconstitucionalidade não tinha sido, até então, aventada.

Era a oportunidade da retirada do Substitutivo Cid Sabóia e a apresentação de uma nova proposta de LDB, da autoria do próprio Darcy Ribeiro, um verdadeiro desrespeito ao trabalho de todos os setores representantes dos educadores.

Evidentemente, esse processo foi duramente criticado por educadores do país. Afinal, em que pese os ajustes necessários para o Substitutivo Cid Sabóia, ele significava para muitos a carta de intenção expressa por movimentos populares e setores da sociedade civil organizada. O episódio, sem dúvida nenhuma, levantou sobranceiras cétricas quanto ao futuro da política educacional do Brasil.

Assim, o texto aprovado como LDBEN representa uma derrota para o movimento de educadores, pois enquanto estes participavam das discussões para a elaboração de um projeto que representasse um consenso entre sociedade organizada e governo no tocante a educação nacional, um outro projeto, de autoria de Darcy Ribeiro, produzido sem nenhum debate aberto à população, foi aprovado pelo governo. (BRZEZINSKI, 2000)

Nesse sentido, no texto aprovado, muitas das questões consideradas como fundamentais para os educadores foram negligenciadas. No tocante à gestão democrática do ensino, as garantias se restringem à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico das instituições educacionais e os conselhos escolares com participação da comunidade escolar e local.

Segundo a redação da lei, a regulamentação da gestão democrática do ensino público fica a cargo de cada sistema de ensino “de acordo com as suas peculiaridades” (BRASIL, 1996), o que, na prática, representa uma relativização do princípio constitucional pela falta de garantias de mecanismos efetivos de democratização da gestão. Como podemos notar:

Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

Além da elaboração do projeto político pedagógico e dos conselhos escolares, outro importante instrumento referente à gestão democrática nas unidades escolares

é o processo de escolha dos diretores. O processo de escolha de diretores sequer é mencionado na LDBEN1996.

Desse modo, a LDBEN 1996 trata de maneira reducionista o princípio de gestão democrática do ensino e a normatização necessária para a efetivação do princípio não é garantida, ficando a critério dos sistemas de ensino.

Segundo Dermerval Saviani (2013), os avanços instituídos a partir da constituição de 1988 foram sendo neutralizados ao longo desses 25 anos de vigência. Um dos processos mais emblemáticos dessa neutralização foi a aprovação do projeto elaborado pelo senador Darcy Ribeiro como LDBEN.

Todavia, não é apenas em nível federal que podemos perceber os retrocessos, a perspectiva neoliberal se manifesta em diferentes níveis, como é possível notar ao observar, por exemplo, o sistema de ensino do Rio de Janeiro, no que tange a gestão democrática do ensino público.

## **2.2 - A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NAS ESCOLAS NO SISTEMA DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

Os debates sobre democratização da gestão escolar enfatizam alguns mecanismos como fundamentais para a efetivação do referido princípio. Observando a regulamentação estabelecida no sistema estadual de ensino do Rio de Janeiro, dois deles nos chamam a atenção: Os conselhos escolares e o processo de escolha de diretores.

Segundo Vitor Henrique Paro (2007), a eleição de dirigentes e os conselhos escolares têm sido os mais notáveis mecanismos dos sistemas de ensino que se põem ao desafio de democratizar a escola. Dessa forma, é importante para nosso trabalho observar como esses mecanismos são regulamentados no sistema de ensino do estado de Rio de Janeiro.

A constituição estadual de 1989, em seu artigo 307, estabelece os princípios sob os quais será ministrado o ensino no sistema estadual de educação, e versa:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei, atendendo as seguintes diretrizes:

- a) participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução;
- b) criação de mecanismos para prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação;
- c) participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através de funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico da escola, segundo normas dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação. (Rio de Janeiro, 1989)

Segundo o Ministério da Educação (MEC, 2004), os conselhos escolares podem ser deliberativos, consultivos, fiscalizadores ou mobilizadores. A lei que regulamenta os conselhos de escola no estado do Rio de Janeiro é a Lei nº 2838 de 1997 assinada pelo, à época, deputado estadual Sérgio Cabral Filho. O Artigo 1º da referida Lei, define:

As unidades da rede pública estadual de ensino contarão com Conselhos Escolares **consultivos**, constituídos por representantes eleitos por voto universal de estudantes, professores, pais de estudantes e funcionários. (Rio de Janeiro, 1997, sp)

Os conselhos escolares com funções apenas consultivas ou fiscais são fruto da perspectiva neoliberal, pois transferem responsabilidade executiva para a sociedade civil, mas não descentralizam a formulação de políticas. Na prática isso significa que as pessoas passam a executar ou garantir que sejam executadas ações, formuladas pelo poder central no país ou mesmo importadas de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, por exemplo (SHIROMA *et. all*, 2004).

Por sua vez, os conselhos escolares com caráter deliberativo e diretivo estão em maior consonância com um projeto de democratização social e de descentralização política, pois envolvem a comunidade em processos efetivamente decisórios (PARO, 2007).

Como é possível perceber, a constituição estadual (1989) escrita um ano após a promulgação da constituição nacional (1988) estabelece enquanto princípio a participação da comunidade escolar em conselhos escolares e atribui a responsabilidade por sua normatização aos conselhos estadual e municipal de educação.

Entretanto em 1997, um ano após a aprovação do projeto de LDBEN de autoria de Darcy Ribeiro, é estabelecida no Rio de Janeiro a Lei nº 2838 (1997) que determina que os conselhos escolares no sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro terão caráter meramente consultivo.

Outro mecanismo importante na democratização da gestão das unidades de ensino é escolha de dirigentes, visto que o diretor é uma figura importante na tomada de decisões referentes ao cotidiano escolar.

A constituição estadual (1987) também define no inciso XII do Artigo 308 "eleições diretas, na forma da lei, para direção das instituições de ensino mantidas pelo poder público, com a participação da comunidade escolar", regulamentada pela lei estadual nº 2518 de 1996.

Entretanto, em 2003, o Partido Social Cristão, partido da base do governo, ajuíza uma Ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2997), questionando as normas referentes à eleição de cargos comissionados das diretorias das unidades de ensino mantidas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

A ação direta de inconstitucionalidade é julgada procedente pelo STF (Superior Tribunal Federal) em 12/08/2009, declarando a inconstitucionalidade do inciso XII do Artigo 308 da Constituição Estadual e a lei que o regulamenta, Lei nº 2518 de 1996.

Dentre os questionamentos encontrados na ADI 2997 está o fato de que a eleição direta para diretores de escola afronta o artigo 37 da Constituição Federal que prevê a exigência de concurso público para ingresso nos cargos públicos.

Entretanto, o decreto 42.793 de 06 de janeiro de 2011, assinado pelo governador Sérgio Cabral Filho, torna a Direção Geral da Unidade de Ensino um cargo comissionado estratégico da Secretaria Estadual de Educação.

Além da constituição estadual do Rio de Janeiro, as constituições estaduais elaboradas após a constituição nacional de 1988, que definem as eleições como modo de provimento do cargo de diretor de unidade escolar são: a do Espírito Santo (artigo 177), Rio Grande do Norte (artigo 135), Ceará (artigo 220), Santa Catarina (artigo 162), Mato Grosso (artigo 237), Rio Grande do Sul (artigo 213), Paraná (artigo 178), Amazonas (artigo 199) e Pará (artigo 278).

Entretanto, atualmente, entre as constituições estaduais citadas, se mantem as eleições como forma de provimento para o cargo de diretor de unidade escolar, em sua redação atual, apenas nos estados do Rio Grande do Norte e Ceará.

Segundo Paro (2001) a definição dos dirigentes escolares como nomeação pelo poder governamental é fruto de uma perspectiva clientelista e de favorecimento político partidário, que contribui para a manutenção de interesses muitas vezes incongruentes com os objetivos educacionais.

Ao final da década de 1980 e início da de 1990, verifica-se certo refluxo das eleições em alguns Estados, produto de governos pouco comprometidos com a democracia, que entram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra as eleições, com clara intenção de proteger seus interesses político-partidários identificados com práticas clientelistas.” (PARO, 2001, p .64)

Assim, os diretores assumem a postura de representantes do governo no interior das escolas, e sendo estes os responsáveis últimos pela instituição, esta fica refém dos interesses político-partidários que se impõem por meio dessa tradição clientelista de distribuição de cargos públicos.

Como é possível notar, os grupos políticos que pautaram uma perspectiva centralizadora, que reforça o clientelismo na relação entre gestão escolar e governo, são os mesmos grupos que se mantem à frente do governo no estado do Rio de Janeiro.

Pelo exposto, é possível perceber o quanto a legislação do estado do Rio de Janeiro caminha na contramão do princípio constitucional da gestão democrática do ensino, visto que os dirigentes de unidade são indicados pelo governo e os conselhos escolares possuem caráter meramente consultivo, além de terem como membro nato e serem presididos pelo diretor.

Ao final das contas, a partilha de poder, a descentralização prevista e intencionada no princípio da gestão democrática não acontece. A regulamentação do princípio se orienta em um sentido contrário ao próprio princípio.

### **2.3 - CONSELHOS ESCOLARES E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em nosso trabalho analisaremos dois programas do governo federal relacionados aos conselhos escolares e à gestão democrática do ensino público: o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” e o “Programa Dinheiro Direto nas Escolas”.

Ao entrar na página do MEC, a parte que trata conselhos escolares, fala apenas do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Entretanto a partir do trabalho de campo, foi possível perceber a influência que tem adquirido o Programa Dinheiro Direto nas Escolas na implementação e no funcionamento dos conselhos escolares.

### **2.3.1 - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES**

A Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, assinada pelo então Ministro da Educação Tarso Genro, instituiu o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares, que tem como objetivos:

Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.  
Apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares.  
Instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares.  
Promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares.  
Estimular a integração entre os conselhos escolares.  
Apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade.  
Promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação. (BRASIL, 2004)

O programa propõe enquanto ações para alcançar tais objetivos a elaboração de materiais didáticos específicos, bem como formação continuada, nas modalidades presencial ou à distância, voltada para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares.

Na página do MEC encontramos os materiais didáticos específicos que foram elaborados no formato de cadernos temáticos, ao todo, são 12 cadernos temáticos, uma publicação voltada especificamente para os cursos de formação de conselheiros escolares, além de um caderno destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação denominado *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*.

Em nosso trabalho, pretendemos analisar o discurso apresentado nesta última publicação citada, com relação à gestão democrática do ensino. Esta publicação foi escolhida, pois, através dela, podemos ter uma perspectiva geral do discurso do MEC voltado para os gestores e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação.

A publicação *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública* é voltada para os dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. Segundo a página do MEC, tem como objetivo oferecer a estes “*subsídios para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação*”. Encontra-se dividida em três partes 1) Conselhos na gestão da educação; 2) Conselhos escolares nos sistemas de ensino; 3) Algumas questões para discussão.

A primeira parte, *Conselhos na gestão da educação*, traça um panorama histórico da forma conselho desde a antiguidade como instrumento de gestão da coisa pública e organização social, já ressaltando que este nem sempre representou um espaço democrático. Traz como exemplo o conselho de anciãos que possuía um caráter tecnocrático de assessoramento do governante.

Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, hora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público. (MEC, 2004, p. 18)

Ao tratar da concepção de conselho no Brasil, ressalta a perspectiva patrimonialista que concebe o Estado como pertencente à autoridade, ou seja, representa uma apropriação privada da *coisa pública* por parte dos governantes. Assim, no Brasil, até a década de 1980, os conselhos existem predominantemente na forma de conselhos de notáveis, com caráter tecnocrático como dito anteriormente.

Entretanto a partir da década de 1980, no contexto de luta contra a ditadura militar, os movimentos populares se organizam com o intuito de participação na gestão da coisa pública, e os conselhos se inserem nesse contexto como instrumentos de participação cidadã e democratização da gestão do Estado.

A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. (MEC, 2014, p. 19)

Especificamente na área de educação, a publicação situa os conselhos na gestão dos sistemas, apresenta uma retrospectiva histórica dos conselhos de educação no Brasil até os dias atuais e ressalta:

No Brasil os conselhos de educação, desde os seus primórdios até os dias atuais, assumiram a feição de conselhos de notáveis, concebidos como de assessoria especializada ao governo, com ação mais voltada para o credenciamento de instituições educacionais, do que na formulação de políticas públicas de educação e de mobilização social. (MEC, 2004, p.27)

O documento apresenta também as quatro principais competências normalmente atribuídas aos conselhos: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

Ao tratar dos conselhos na gestão das instituições educacionais especificamente, o texto pauta tanto os conselhos na educação superior, como na educação básica, e esclarece as distinções necessárias.

No que tange aos conselhos nas instituições de educação básica, que são os conselhos escolares propriamente ditos, o texto informa que surgiram como ainda *“incipiente estratégia de gestão democrática”* durante o final da década de 1970, no contexto de abertura democrática, por ocasião da retomada das eleições para governadores. Assim, apresenta a experiência de alguns estados pioneiros (Minas Gerais, São Paulo, Porto alegre, entre outros) na criação e funcionamento de conselhos escolares.

Essas experiências, e a forte presença das entidades de educadores da educação pública, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, nos debates da Constituinte, garantiram a inclusão, na Constituição de 1988, do princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, VI). (MEC, 2004, p. 34)

Entretanto, no que tange a tal princípio na LDBEN, o texto informa que foi adotada a *estratégia de remeter aos sistemas de ensino a definição das normas de*

*gestão democrática do ensino público na educação básica*, estabelecendo, porém, dois condicionantes: a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola (art. 14, LDBEN, 1996).

O processo de elaboração e aprovação da atual LDBEN teve particularidades importantes, as quais já tratamos mais detalhadamente anteriormente. A explicação apresentada pelo MEC para a estratégia adotada é que:

Com isso a LDB procurou respeitar a autonomia das unidades federadas, os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei e atribuiu à União a responsabilidade da coordenação da política nacional de educação (art. 8º), ao mesmo tempo em que estabeleceu, nos arts. 14 e 15, um princípio e duas diretrizes para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática. (MEC, 2004, p.34)

A segunda parte do caderno denominada *Conselhos escolares nos sistemas de ensino*, apresenta diversas experiências de implantação de conselhos escolares nos sistemas de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais após a promulgação da atual LDBEN, procurando destacar alguns pontos importantes: 1) A regulamentação dos conselhos escolares pelos sistemas de ensino; 2) A concepção dos conselhos escolares e as formas de equivalência; 3) As funções atribuídas; 4) A composição; 5) O funcionamento.

O texto apresenta diversos dados de maneira geral, confeccionando um panorama abrangente do formato adotado e do funcionamento dos conselhos escolares em cento e um sistemas de ensino (entre estaduais, do Distrito Federal e sistemas municipais de ensino).

Quanto à regulamentação, o texto chama a atenção para a normatização excessiva a respeito dos instrumentos de gestão democrática, o que acaba por limitar a autonomia das unidades na instituição de suas próprias normas de funcionamento, visto que estas estão pré-estabelecidas 'por cima' por decretos e portarias.

No que se refere à concepção de conselhos ou equivalentes, o texto afirma que a LDBEN não institui o conselho escolar, mas o apresenta como alternativa para a participação das comunidades escolar e local na gestão escolar. Podendo se dar esta

através dos conselhos escolares ou de *equivalentes*. Segundo a pesquisa levada a cabo pelo MEC, dos 101 sistemas de ensino pesquisados:

Alguns poucos adotam a figura do Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu Regimento. A maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais e mestres, ou outras similares, com institucionalidade independente da escola, personalidade jurídica e estatuto próprios. Essa figura tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE). (MEC, 2004, p. 43)

Assim, segundo o documento elaborado pelo MEC, a maioria dos sistemas de ensino pesquisados não possuem conselho escolar como órgão de decisão coletiva imbuídos das funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, instituídos no sentido de democratização da gestão escolar.

A parte final do documento propõe algumas questões para discussão com o intuito de “*auxiliar nas discussões para a instituição e implementação dos conselhos escolares pelos sistemas de ensino*” (MEC, 2004, p. 52). As questões selecionadas se referem: ao significado e amplitude das normas instituidoras; à institucionalidade e autonomia da escola; à mobilização da comunidade para a participação na escola; às distinções necessárias entre conselhos, entidades escolares e unidades executoras; à concepção e cultura do exercício do poder nas instâncias executivas dos sistemas de ensino.

Quanto às normas instituidoras, o texto do MEC, chama a atenção, novamente, sobre a excessiva regulamentação, que é usualmente estabelecida para ações, principalmente na área da educação, o que promove um engessamento das práticas e retira das instituições a possibilidade de alguma autonomia.

Para garantir o espaço de autonomia da escola é preciso que a lei da gestão democrática afirme diretrizes e princípios, como estratégias do alcance dos objetivos legais. Garantidos os princípios, a norma deve ser sucinta o suficiente para não invadir rotinas e práticas do cotidiano escolar e padronizar o diferente, matando no nascedouro a possibilidade de singulares e ricas experiências. (MEC, 2004, p. 55)

Assim, é importante que a regulamentação da gestão escolar não seja tão minuciosa a ponto de não permitir que cada escola estabeleça as normas que guiarão seu conselho da maneira que concebem como mais adequada.

Quanto à institucionalidade e autonomia da escola, o documento ressalta que as unidades federadas ao receberem autonomia para normatizar seus sistemas de ensino, encontram-se num impasse ao tentar conciliar o princípio da gestão democrática do ensino público presente na Constituição e a progressiva autonomia da escola pública presente na LDBEN.

A saída do impasse, em alguns casos, parece ter sido encontrada via criação de Conselhos Escolares com personalidade jurídica e institucionalidade próprias. Os conselhos dotados de graus significativos de autonomia, de exercício democrático do poder por meio da deliberação coletiva, e as escolas sem identidade, institucionalidade. (MEC, 2004, p. 55)

Entretanto, essa saída parece incongruente com relação à perspectiva de autonomia escolar, pois o conselho, para ser instrumento de gestão democrática da instituição, deve inserir-se dentro da estrutura da escola, não sendo superior ou paralelo a ela.

Assim, muitas vezes o que se estabeleceu para cumprir as demandas legais da constituição e da LDBEN, não foram conselhos escolares, mas entidades, entendidas pelos legisladores dos sistemas de ensino como *equivalentes*. A partir disso, o texto estabelece as distinções necessárias entre conselhos escolares e outras entidades.

Segundo o documento, fundações, associações ou outras entidades com personalidade jurídica próprias, pautadas na perspectiva de apoio ou assistência à escola são, mas não deveriam ser, entendidos pelos sistemas de ensino, como equivalentes aos conselhos escolares, visto que estes devem ser sempre “*formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar*”. Por tanto, formas equivalentes aos conselhos escolares, seriam, por exemplo, as assembleias escolares.

A preocupação ressaltada, a partir do exposto, é de que entidades do chamado terceiro setor assumam funções do Estado que seriam “*por natureza, intransferíveis e indelegáveis*”.

Outro ponto salientado é a questão da mobilização e participação. Os conselhos, por sua função mobilizadora, estão inseridos na perspectiva de pertencimento do bem público à cidadania. O que esbarra no antigo, mas ainda presente, paradigma patrimonialista onde os interesses corporativos sobrepujam interesses coletivos.

Mas, para que essa mobilização ocorra, é fundamental que se institua um novo paradigma, uma nova concepção de participação, expurgada dos velhos conceitos de apoio, colaboração, ajuda, adesão e tantos outros que radicam no pressuposto que exclui o exercício de poder. O novo paradigma de participação implica, fundamentalmente, exercício de poder. Se o ator faz parte da ação tem o direito de fazer parte da decisão, uma vez que a ação afeta sua vida. No mais, as pessoas não têm ânimo para se comprometer, se mobilizar por causas que não lhe pertencem, que não dizem respeito às suas vidas. (MEC, 2004, p. 59)

A última questão tratada pelo documento é sobre a democratização da gestão dos sistemas de ensino. Ressaltando novamente a tradição patrimonialista, o texto faz um apelo aos dirigentes dos sistemas de ensino para que busquem a efetivação da gestão democrática do ensino, e que procurem disseminar nas escolas a cultura democrática.

Os conselhos escolares são, como visto, um condicionante legal para o exercício da gestão democrática do ensino público. O texto ressalta o papel que estes podem desempenhar na superação da tradição patrimonialista do estado brasileiro. Porém, também esclarece que novas formas muitas vezes são contaminadas por velhos padrões, e que para realizar uma mudança efetiva, é necessária uma mudança de paradigma.

Do exposto, podemos notar que o discurso apresentado pelo MEC é bastante avançado e se encontra de acordo com o ideal de participação social nos processos decisórios das instituições, e não meramente na execução de tarefas. Como visto, para o MEC, os CEs devem ser espaços amplamente divulgados, com participação de todos os setores da comunidade escolar, devem estar inseridos dentro da estrutura organizacional da escola e *decidir* sobre as questões administrativas e pedagógicas.

Entretanto, como visto anteriormente, a discrepância entre discurso, regulamentação e práticas, não é uma novidade com relação ao estado brasileiro. E, de fato as perspectivas indicadas pelo MEC (2004) em sua publicação, parecem

incongruentes com a regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino a partir da LDBEN de 1996 e da regulamentação do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro, por exemplo.

Além da regulamentação, o programa do governo federal que apresentaremos na próxima seção, também caminha numa perspectiva bem diferente da encontrada no PNFCE. Em seguida veremos mais detidamente o porquê.

### **2.3.2 - OS CONSELHOS ESCOLARES E O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um programa do Governo Federal, criado em 1995 e que se caracteriza por destinar assistência financeira suplementar às escolas atendidas. Segundo a página do FNDE na Internet, o programa se destina “às escolas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.”

Entretanto, para participar do PDDE a escola deve atender a alguns critérios determinados pelo programa, entre eles a criação de Unidade Executora (escolas com mais de 50 alunos), que será responsável pelo recebimento de verbas, execução e prestação de contas.

Assim, as escolas buscaram se adaptar a essa demanda criando as Unidades Executoras (UEX), ou mesmo transformando espaços já existentes na estrutura da escola, como o conselho escolar, por exemplo, em UEX. Isso é possível devido à falta de regulamentação adequada no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

O texto da LDBEN de 1996, ao tratar dos mecanismos propostos para se alcançar o princípio da gestão democrática do ensino público, estabelece a criação de conselhos escolares ou equivalentes, e delega a cada sistema de ensino a responsabilidade pela regulamentação desse instrumento.

Assim, muitos sistemas de ensino, como o do estado do Rio de Janeiro, optaram por não criar conselhos escolares propriamente ditos, organizados dentro da estrutura

de escola e normatizados pelo regimento escolar. Preferindo a criação de entidades de direito privado com estatuto e personalidade jurídica próprios.

A questão subjacente ao exposto é: os conselhos escolares são estabelecidos como instrumento para que se alcance a gestão democrática do ensino público, porém a LDBEN de 1996 relativiza o uso desse mecanismo ao admitir os chamados “equivalentes”, muitos sistemas de ensino optam pela criação de Unidades Executoras em substituição aos conselhos escolares. Será que essas UEx com institucionalidade independente da escola são eficazes no sentido de democratizar a gestão das unidades escolares?

Segundo o MEC (2004), entidades com personalidade jurídica próprias não deveriam ser entendidas como equivalente aos conselhos escolares.

Equivalentes a conselhos seriam as assembleias escolares, ou as antigas congregações de professores, acrescidas da representação de estudantes, pais e trabalhadores da escola. Trata-se de formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar. (MEC, 2004, p. 57)

Os conselhos escolares devem ser pensados como espaços de poder, de deliberação coletiva na busca pela autonomia das instituições educacionais. Enquanto as unidades executoras, como o próprio nome já diz, são instrumentos de execução, ou seja, de realização de tarefas.

Assim, mesmo conceitualmente, é possível perceber o problema de substituir os conselhos escolares por Unidades Executoras, já que a princípio são entidades com funções e características distintas. Porém foi isso que ocorreu com o Sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro como podemos notar pelo quadro abaixo:

Quadro 1: Natureza, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares.

UF	Denominação	Regulamentação	Categorias	Escolha	Presidência	Observações
RJ	Associação de Apoio à Escola (Entidade civil)	Estatuto (padrão) registrado em cartório	Associado: Eletivos: todos os estudantes; Colaboradores: professores, funcionários e outras pessoas físicas e jurídicas	Todos membros natos ou admitidos pela diretoria	Diretor da escola (eleito pela comunidade escolar)	Função de unidade executora
SP	Conselho de Escola	Regimento da escola	Estudantes e pais - 50% Docentes - 40% Especialistas - 5% Funcionários - 5%	Eleição em assembléia da respectiva categoria	Diretor da escola (membro nato)	A Caixa Escolar (entidade jurídica) é a unidade executora da escola. O Conselho de Escola é a instância deliberativa
PR	Conselho Escolar	Estatuto e regimento próprios (órgão autônomo)	Diretor Todos os segmentos da comunidade escolar (definidos no Estatuto) - estudantes + 16 anos	Eleitos pelos pares, mediante voto secreto, ou por aclamação	Diretor da escola Eleito pela comunidade	Funções pedagógicas e de unidade executora
RS	Conselho Escolar	Regimento próprio	Número - entre 3 e 21 Direção da escola Professores e servidores - 50% Pais e estudantes maiores de 18 anos - 50%	Eleição mediante chapas respeitando a proporcionalidade Mandato: 2 anos	Eleito pelos pares	A escola é executora. O conselho tem funções deliberativas, consultivas e fiscais em matéria pedagógica e administrativa.
SC	Conselho Deliberativo Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Número definido pela escola Professores e servidores - 50% Pais e estudantes (a partir da 5ª série) - 50%	Eleitos pelos respectivos segmentos.	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e administrativas e fiscais sobre os recursos financeiros Unidade executora: APP
DF	Conselho Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Diretor da escola (membro nato); 4 da carreira magistério (1 especialista); 2 carreira assistência à educação; 3 estudantes (+ de 14 anos); 6 pais	Eleito pelos pares	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e administrativas e fiscais sobre os recursos financeiros Unidade executora: escola

Fonte: MEC, 2004, p. 49.

Alguns pesquisadores se dedicaram a observar as consequências empíricas de tal substituição. Entre eles podemos citar Peroni e Adrião (2007); Taborda (2009) Cabral Neto e Castro (2011).

Segundo Peroni e Adrião (2007), a criação dos chamados Conselhos Escolares inseridos na lógica das UEx gera uma ambiguidade necessária, já que são entidades de natureza privada que se articulam ao setor público, cuja função principal é a captação de recursos privados e o gerenciamento de recursos públicos descentralizados, o que implica na tendência de secundarizar as práticas democráticas de deliberação. Segundo as autoras:

nos casos em que os próprios colegiados assumiram o formato de UEx, tem em seu funcionamento a minimização das questões político-pedagógicas ou sua subordinação às de ordem financeira. (PERONI E ADRIÃO, 2007, p.08)

Assim, apesar de se ampliar a participação, esta se restringe as decisões no campo administrativo financeiro. As autoras concluem que se o PDDE contribui para algum tipo de autonomia da instituição escolar, esta se restringe à autonomia financeira.

No campo político pedagógico o que se observa é justamente o contrário do que se espera de um instrumento de gestão democrática, pois os colegiados escolares, por influência do PDDE são substituídos por entidades com funções técnico-operacionais, o que segundo as autoras:

Concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um de seus princípios elementares: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de decidir sobre destinação e priorização de recursos. (PERONI E ADRIÃO, 2007, p. 08)

Observou-se também, que a participação da comunidade que era esperada, em diversos casos foi muito pequena, visto que o programa não pressupunha a democratização da gestão efetivamente.

Cleuza Regina Balan Taborda (2009) realizou uma pesquisa sobre conselhos escolares como unidades executoras na Rede Municipal de Ensino de Juara – MT. Com base na análise dos dados, a autora afirma que as potencialidades dos

conselhos que assumem o formato de unidade executora não têm sido exploradas adequadamente, e que o foco do trabalho nesses espaços acaba sendo na fiscalização e aplicação de recursos, enquanto questões administrativas e pedagógicas são, muitas vezes, negligenciadas.

A autora associa esses resultados ao formato imposto pelo governo federal como condição para o recebimento de recursos, já que o modelo se pauta na perspectiva neoliberal de eficiência e qualidade, focando atividades técnico-procedimentais em detrimento das questões pedagógicas e da dimensão deliberativa própria de conselhos escolares.

Cabral Neto e Castro (2011) realizaram uma pesquisa em escolas públicas de ensino médio, na rede estadual do Rio Grande do Norte. Ressaltando o aparecimento de novos modelos de gestão no setor público, os autores evidenciam duas possibilidades: a gestão gerencial e a gestão democrática.

Os autores afirmam que foi possível observar nas escolas pesquisadas uma busca, por parte das escolas, pela democratização da gestão e um consenso entre os profissionais de educação de que a gestão democrática é o meio mais adequado para gestão de espaços públicos em nível micro, como é o caso das escolas.

Entretanto, o que se pôde observar no cotidiano prático foi a construção de mecanismos de gestão gerencial em detrimento da possibilidade de construção de espaços de gestão democrática. Dessa forma, os autores afirmam que a pesquisa possibilitou a identificação de

Indícios de uma lógica organizacional centrada no controle dos resultados e uma preocupação com os resultados obtidos nas avaliações externas que passam a orientar, inclusive, ações pedagógicas, como a oferta de “cursos preparatórios” para que os alunos obtenham sucesso nesses exames, visto que eles são também, determinantes do seu funcionamento. (CABRAL NETO E CASTRO 2011, p. 766)

A pesquisa ressalta o conflito entre perspectivas antagônicas simultaneamente presentes no cotidiano das escolas, uma perspectiva democratizante, materializada em instrumentos como o projeto político pedagógico e os conselhos escolares por exemplo. E uma outra perspectiva gerencial elaborada por agentes externos às unidades de forma verticalizada, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da

Escola e, na qual, podemos incluir também o Programa Dinheiro Direto na Escola e suas Unidades Executoras.

Nossa pesquisa se insere nesse contexto, e busca, através da metodologia do estudo de caso, analisar detida e profundamente o conselho escolar de uma escola de ensino médio-técnico localizada na cidade de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro.

Através da observação empírica, buscamos entender quais os efeitos da regulamentação legal acerca dos conselhos, bem como das políticas públicas relacionadas a eles no seu cotidiano prático de funcionamento. Nossa intenção é, também, observar quais as expectativas e frustrações das pessoas envolvidas com esse espaço, o quanto ele é conhecido e utilizado pela comunidade escolar e qual seu papel político pedagógico no funcionamento da instituição.

Quando iniciamos nossa pesquisa em 2013, tínhamos a intenção de estudar as políticas públicas voltadas para o tema dos CEs e o único programa relacionado ao tema de que tínhamos conhecimento prévio era o PNFCE. Entretanto, ao dar início a pesquisa, foi possível verificar, que um outro programa do governo federal, o PDDE, foi preponderante na implementação do CE da Escola Azul.

Como visto anteriormente, em material elaborado pelo próprio MEC, as unidades executoras não deveriam ser entendidas como equivalentes a conselhos escolares, justamente por não estarem inseridas dentro da estrutura organizacional da unidade. Tais entidades possuem como finalidade a assistência estudantil ou o apoio à escola. *“Mas essas entidades têm um caráter complementar, de apoio, de execução. Não podem substituir ou assumir o lugar da institucionalidade da escola.* (MEC, 2004, p. 56)

Assim, segundo o MEC, as UEx não deveriam ser entendidas como equivalentes aos conselhos escolares, como dito de forma expressa:

É o caso, especificamente, das unidades executoras (UEx) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do MEC/FNDE, instituído com finalidade executora, como o próprio nome expressa, sem interferir nas alternativas deliberativas que os sistemas de ensino possam e devam conceber no exercício de sua autonomia, ou limitá-las. Nada impede que a execução de algumas decisões do Conselho Escolar sejam atribuídas a entidades de apoio complementar, juridicamente instituídas para esse e outros fins de apoio e assistência escolar. Em síntese: o Conselho Escolar decide sobre as questões

pedagógicas e administrativas não e as entidades de apoio executam o que é pertinente a suas atribuições. Essa é a situação ideal, coerente com os princípios da progressiva autonomia da escola e sua gestão democrática, fundamentos da escola cidadã. E coerente, também, com a natureza e as finalidades das entidades complementares de apoio à escola (MEC, 2004, p. 57).

Entretanto, como dito anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro estabelece as unidades executoras como equivalentes aos conselhos escolares. Assim, é possível concluir que, apesar de haver orientações no sentido de garantir a existência de mecanismos de democratização da gestão das unidades escolares, a regulamentação jurídica possui brechas, que permitem aos sistemas de ensino manter uma postura centralizadora.

## **CAPÍTULO III**

### **3 - CONSELHOS ESCOLARES EM SEU COTIDIANO: UM ESTUDO DE CASO**

Este capítulo se destina à parte empírica de nossa pesquisa, como dito anteriormente, realizamos um estudo de caso, baseado na observação participante, com os objetivos de analisar comparativamente a prática observada, a regulamentação jurídica e às expectativas indicadas pelos teóricos da gestão democrática do ensino, considerando inclusive o aspecto formativo. Além de analisar sob quais condições se dá a implementação do conselho escolar da escola em questão e avaliar essa ferramenta enquanto promotora da democratização da gestão do ensino em uma instituição de ensino público.

#### **3.1 - CARACTERIZAÇÃO E TRAJETÓRIA DO CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA AZUL**

Quando iniciamos nossa pesquisa em 2013, tínhamos a intenção de estudar as políticas públicas voltadas para o tema dos CEs e o único programa relacionado ao tema de que tínhamos conhecimento prévio era o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Entretanto, ao dar início a pesquisa, foi possível verificar, que um outro programa do governo federal, o Programa dinheiro Direto na Escola (PDDE), foi preponderante na implementação do CE da Escola Azul.

Um dos primeiros passos do trabalho de campo foi procurar a funcionária C. responsável pela documentação relacionada ao conselho: regimento, livro de atas, etc. Ao informá-la da pesquisa, ela, de maneira muito solícita, nos encaminhou uma cópia de todo material de que dispunha, entre eles encontramos duas resoluções do MEC/ FNDE relacionadas ao PDDE e um manual, sem autoria, cujo primeiro título era: “*O que é uma Unidade Executora?*”, o qual apresentava explicações detalhadas sobre o que é e como montar uma unidade executora em escolas, além de anexos que

continham uma minuta de estatuto e modelos de documentos como convocatórias e requerimentos.

Quanto aos materiais produzidos pelo PNFCC, que são vários, não havia nenhum junto aos documentos recebidos. Procuramos na biblioteca da escola e encontramos alguns exemplares soltos aparentemente nunca utilizados.

Ao iniciar as entrevistas, foi possível compreender melhor o processo de criação do CE da Escola Azul. Segundo o diretor da escola no período da implantação, o conselho foi criado por duas motivações fundamentais: dividir a responsabilidade sobre as decisões relativas à gestão da unidade e captar verbas relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola.

Assim, o conselho escolar da Escola Azul foi criado como Unidade Executora, logo, possuindo personalidade jurídica própria e não inserida dentro da estrutura da escola. Como visto anteriormente, tal fato se relaciona com as exigências do PPDE, visto que o repasse de verbas do programa se dá via unidades executoras necessariamente.

Como já ressaltado, em material elaborado pelo próprio MEC, as unidades executoras, não deveriam ser entendidas como equivalentes a conselhos escolares, justamente por não estarem inseridas dentro da estrutura organizacional da unidade. Tais entidades possuem como finalidade a assistência estudantil ou o apoio à escola. *“Mas essas entidades têm um caráter complementar, de apoio, de execução. Não podem substituir ou assumir o lugar da institucionalidade da escola. (MEC, 2004, p. 56)*

Assim, segundo o MEC as UEx não deveriam ser entendidas como equivalentes aos conselhos escolares, como dito de forma expressa:

É o caso, especificamente, das unidades executoras (UEx) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do MEC/FNDE, instituído com finalidade executora, como o próprio nome expressa, sem interferir nas alternativas deliberativas que os sistemas de ensino possam e devam conceber no exercício de sua autonomia, ou limitá-las. Nada impede que a execução de algumas decisões do Conselho Escolar sejam atribuídas a entidades de apoio complementar, juridicamente instituídas para esse e outros fins de apoio e assistência escolar. Em síntese: o Conselho Escolar decide sobre as questões pedagógicas e administrativas não e as entidades de apoio executam o que é pertinente a suas atribuições. Essa é a situação ideal, coerente com os princípios da progressiva autonomia da escola e sua gestão

democrática, fundamentos da escola cidadã. E coerente, também, com a natureza e as finalidades das entidades complementares de apoio à escola. (MEC, 2004, p. 57)

Entretanto, como já afirmado, o estado do Rio de Janeiro estabelece as unidades executoras como equivalentes aos conselhos escolares. Assim, é possível concluir que, apesar de haver orientações no sentido de garantir a existência de mecanismos de democratização da gestão das unidades escolares, a regulamentação jurídica possui brechas, que permitem aos sistemas de ensino manter uma postura centralizadora.

O processo de criação do conselho escolar da Escola Azul foi iniciado no ano de 2009. O processo de implementação do conselho foi demorado e trabalhoso, principalmente devido à grande burocracia envolvida. Foram quase dois anos entre a primeira reunião, com o objetivo de criar a entidade, até a sua total regularização.

Na próxima seção trataremos do processo de implementação e do funcionamento do conselho escolar, buscando verificar os temas tratados; a participação da comunidade; o papel cumprido pela entidade e sua importância na dinâmica da escola.

### **3.1.1- A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA AZUL**

A abertura do livro de atas do CE e a primeira reunião com a comunidade objetivando iniciar o processo de montagem do conselho datam do dia 27 de outubro de 2009. Segundo a ata desta reunião, o proposto foi a criação do conselho escolar nos moldes de uma Unidade Executora.

A reunião se deu no formato de uma assembleia geral e tinha como pauta, além do exposto, a aprovação do estatuto, bem como eleger e dar posse aos representantes e suplentes que comporiam a diretoria, o conselho fiscal e deliberativo da entidade. Quinze pessoas participaram da assembleia e, ao final, entre conselheiros e suplentes, quatorze pessoas foram empossadas.

Assim, com exceção da pessoa que secretariou a reunião, todos os participantes assumiram algum cargo na estrutura do conselho escolar. Um detalhe nos chamou a atenção durante a leitura dessa ata: a Escola Azul instituiu as quartas-

feiras como dia de reunião geral. Entretanto a reunião chamada para a criação do conselho aconteceu numa terça-feira, dia em que parte considerável da comunidade escolar não está disponível para atividades da unidade. Para compreender tal fato, questionamos aos entrevistados como estes se tornaram membros do conselho e, segundo dados recolhidos, a participação no CE se dava por convite da direção. Como pode ser observado no quadro abaixo:

**Quadro 2** - Forma de ingresso no CE.

<b>Segmento</b>	<b>Como se tornou membro</b>
Gestor 1	Diretor, membro nato.
Funcionário	Foi convidado pela direção.
Estudante	Foi convidado pela direção, pois era diretor do grêmio estudantil.
Professora	Foi convidada pela direção.
Pai	Foi convidado pela direção.
Gestor 2	Diretor, membro nato.

Fonte: dados da pesquisa.

Segundo G. (representante dos funcionários), *“quando surgiu a necessidade de constituir o conselho, alguns nomes forma mencionados, foram sugeridos e eu fui convidado a participar”*. Assim, podemos perceber que durante o processo de criação do conselho, a direção buscou seletivamente, segundo critérios próprios, pessoas para constituírem a entidade.

O próprio Gestor 1<sup>2</sup> afirma que, durante a gestão anterior à sua, havia sido levantada a ideia de montar o CE, e que entre os gestores havia um receio grande com relação a formação do CE, segundo ele:

Eu me lembro muito bem das falas de algumas pessoas dizendo assim: “mas se você botar a comunidade aqui dentro vai virar uma bagunça, eles vão interferir no trabalho, eles vão interferir, mexer na pedagogia, nas questões pedagógicas e tal...” Então havia um receio muito grande. E talvez, o grande problema da escola seja exatamente isso, esse medo de que alguém entre na escola para também participar do processo pedagógico dos processos que a escola vive. (Outubro, 2014).

<sup>2</sup> Desde a criação do conselho a unidade passou por duas gestões, chamaremos o diretor da unidade durante o processo de criação do conselho de Gestor 1, e seu sucessor de Gestor 2.

Segundo o Gestor 1, durante a sua gestão tentava-se superar essa perspectiva, mas esta ainda estava presente mesmo entre membros da equipe gestora. Dessa forma, existia uma disputa de perspectiva interna à gestão, que nos parece ter como reflexo prático a iniciativa de criação do CE, mas sem uma ampla divulgação desse espaço.

A segunda reunião do conselho escolar aconteceu já no ano seguinte, no dia 08 de junho de 2010, e tinha como pauta algumas alterações no estatuto. Segundo entrevista com o então diretor da escola, e, conseqüentemente, presidente do conselho, as alterações visavam à adequação do estatuto inicialmente proposto às exigências burocráticas relacionadas à criação de uma Unidade Executora.

Além disso, nessa reunião aconteceu a substituição e posse de um novo representante, que assumiu o cargo de tesoureiro, sendo a mesma que ocupa o cargo de coordenador administrativo da unidade. Assim, a mesma pessoa que administra as questões financeiras da escola, é responsável pelas questões financeiras do CE e compõe a equipe gestora da unidade. Dessa reunião participaram um total de oito pessoas.

A terceira reunião do conselho aconteceu já em 06 de abril de 2011. Segundo alguns entrevistados, os tramites para a regularização do conselho eram muito burocráticos, envolvendo cartório e agências bancárias, e muitas vezes a documentação caía em exigência o que tornou o processo bastante lento.

Assim, a pauta dessa terceira reunião foi também relacionada à mudança estatutária. Consta em ata que tal alteração do estatuto "*foi necessária para atender às exigências da instituição bancária responsável pela liberação de recursos do PDDE-MEC*". A reunião teve pauta única e dela participaram doze pessoas. Essa foi a última reunião de ajuste para a regulamentação do Conselho escolar após um longo processo que já durava um ano e meio. Segundo o Gestor 1:

Pra você oficializar esse conselho é uma burocracia danada, você tem que ir para cartório, você tem que registrar ata, você tem que reconhecer firma, você tem que abrir conta em banco, Sabe? Espera todo esse processo aí o banco fala assim, depois de tudo, depois de três meses: - Olha, tá faltando acrescentar não sei o quê. Aí, volta tudo paro o começo de novo, começa outra vez. Então, 2009 começou o

processo, que foi se efetivar a partir, sei lá... 2010 já tinha organizado, a partir de 2011 a gente colocou em prática. (Outubro, 2014)

Do exposto, podemos notar que o processo de criação de uma unidade executora é realmente moroso e burocrático, foram quase dois anos passados entre a iniciativa de criação e a total regularização da entidade.

No dia 25 de maio de 2011 aconteceu a quarta reunião registrada no livro de atas do conselho escolar e primeira reunião depois da oficialização da entidade. Por esta ocasião, o diretor da unidade e presidente do conselho buscou explicar o que entendia como função do conselho escolar,

É um modelo democrático de tomada de decisões, representado por diversos setores da unidade escolar. Ressalta ainda que, o conselho é instrumento de luta, inaugurando um novo tempo na escola, sendo seu objetivo a discussão de política escolar. (2011, p.04)

Através das entrevistas, foi possível perceber, que apesar de existir uma exigência legal relacionada à criação do Conselho Escolar, na Escola Azul isso ocorreu por iniciativa da gestão. Para o Diretor geral da época:

Quando a gente assumiu a escola, quer dizer, quando a gente começou a organizar a escola, a gente percebeu duas coisas: Primeiro, a importância do conselho no processo da escola, do cotidiano da escola, de representatividade mesmo da escola. Porque embora houvesse, e havia, também na nossa época, quando a gente conversava sobre esse assunto, um certo receio, né? De você montar um conselho que participasse da gestão da escola. Para nós isso era uma coisa muito boa, por que aliviava muita coisa para a gente, a gente não ia carregar nas costas as decisões da escola sozinhos (...). Além do quê, ao conselho havia o direito de uma verba, do PDDE. (Outubro, 2014)

A reunião teve dois pontos de pauta: a verba do PDDE e a escolha e posse dos conselheiros. Quanto à verba do PDDE, a escola havia recebido R\$9.000,00 que deveriam ser gastos da seguinte forma R\$7.200,00 em material de custeio e R\$1.800,00 em material permanente. Assim, como consta na ata, os presentes deveriam “*orientar, decidir, fiscalizar e aprovar todos os gastos que serão efetivados com essa verba*”.

No que se refere à escolha dos novos conselheiros foi feita de acordo com a manifestação da disponibilidade entre os presentes. Na ata se ressalta que os conselheiros substituídos encontravam-se ausentes sem justificativa. Participaram dessa reunião vinte e duas pessoas.

Nos parece importante ressaltar que a essa época, mesmo já trabalhando na escola, não tomei conhecimento da existência do conselho escolar e do acontecimento dessa reunião. Durante a pesquisa, lendo as atas, obtive a informação de que uma colega de setor participou das reuniões no ano de 2011. Ao procurá-la (ela atualmente não trabalha mais na unidade), fui informada que ela participou das reuniões do CE por convite da direção.

Durante o ano de 2011 aconteceram mais quatro reuniões gerais do conselho escolar e uma reunião do conselho fiscal. A partir disso, podemos notar que existia uma frequência das reuniões apesar de não haver indícios de que havia uma periodicidade definida, as reuniões, ao que nos parece, eram convocadas de acordo com as demandas observadas pela direção da escola.

Nelas se tratava das verbas do PDDE, mas também de outros temas importantes relacionados ao cotidiano da escola, como a cantina; a instalação de um terminal de consulta de notas; instalação de computadores na biblioteca; criação de um blog da escola; comportamento e rendimento de alguns alunos e o funcionamento de uma fotocopadora nas dependências da unidade. Segundo o Estudante S.:

Diversos assuntos eram tratados nas reuniões do conselho escolar. Que eu me lembre, o principal era a questão financeira que na época a escola passava por um momento de dificuldade financeira para o desenvolvimento das atividades educacionais, então a gente tratou muito sobre questão financeira, as verbas que vinham para a escola, para onde seriam distribuídas. Inclusive, como eu era representante tanto do conselho escolar, como do grêmio estudantil, a gente tratava de algumas questões relacionadas a eventos que o grêmio elaborava para trazer cultura, alguns tipos de artes para a escola. Então a gente tratava também da questão do desenvolvimento educacional, se tinha algum problema acontecendo dentro da escola que pudesse interferir na educação. Basicamente foi isso, o que eu me lembro, mais foi da parte financeira, que a gente tratou bastante e alguns problemas que poderiam vir a interferir no desenvolvimento educacional. (Janeiro, 2015)

No ano de 2012 não há registro de nenhuma reunião do conselho escolar. Após as análises das atas do ano de 2011, isso nos surpreende, e a explicação que podemos sugerir para tal fato é que 2012 foi ano de consulta à comunidade escolar para escolha da equipe gestora.

A consulta funciona mais ou menos como um processo eleitoral e demanda tempo e mobilização da comunidade. Na verdade, o que ocorre na rede é a utilização da lista tríplice. Na ocasião, duas chapas concorreram ao pleito, uma de “situação”, formada basicamente por pessoas que já compunham a equipe gestora da escola, e uma de “oposição”, que ao final do processo foi escolhida. Isso não justifica, mas explica a não realização de reuniões do conselho escolar.

Em 12 de abril de 2013 acontece a primeira reunião do conselho escolar após a posse da nova equipe gestora da unidade. A reunião tinha como objetivo confirmação e inclusão de conselheiros e suplentes, alguns conselheiros foram substituídos nessa ocasião. Vale ressaltar que tanto na gestão anterior como na atual, a pessoa que ocupava o cargo de tesoureiro do Conselho escolar era a mesma que ocupava o cargo de coordenador administrativo na equipe gestora da unidade escolar.

Foi também durante o ano de 2013 que iniciamos essa pesquisa, durante este ano, segundo o nosso cronograma, estávamos focados na pesquisa bibliográfica e nos ajustes necessário ao projeto. Entretanto, naturalmente, começamos a fazer observações sobre nosso objeto.

Todavia, fora do espaço do próprio conselho, não havia muito o que se observar, esse não era um assunto tratado na sala dos professores, nem nas reuniões de pais, tampouco nas reuniões com representantes de turma. Enfim, não era um assunto presente no cotidiano da comunidade.

Nas demais reuniões do ano de 2013, três ao todo, os assuntos tratados se restringiram basicamente à titularidade dos conselheiros, aprovação de gastos relacionados à verba do PDDE e prestação de contas.

Contudo, em uma dessas reuniões houve uma fala de um conselheiro, pai de aluno, que ressaltou a importância da permanência dos estudantes na unidade durante o horário de aulas. Diante disso, um representante discente ressaltou a importância da aquisição de uma máquina fotocopadora para que os estudantes não precisassem sair da unidade.

No ano de 2014, aconteceram um total de seis reuniões do conselho escolar, e, analisando as atas, podemos notar que os únicos assuntos discutidos durante todas essas reuniões foram a aprovação de gastos de verbas e as prestações de contas referentes a tais gastos. Quando perguntado sobre os assuntos tratados no conselho o Gestor 2 que assumiu a escola a partir de 2013 afirma que: “*Basicamente, suporte técnico que é fundamental e suporte material. Basicamente isso para atender os mais diversos departamentos da comunidade escolar*”. Também sobre os assuntos tratados no conselho, a professora M. afirma:

Era como adquirir materiais, aquisição de material para a escola, a questão de como gerenciar melhor as verbas, exemplo: naquele momento, qual o setor que está com maior emergência, maior necessidade? priorizando sempre o bem estar do aluno a questão do bom caminhar da escola de forma geral. (Novembro, 2014)

O quadro 3 demonstra a quantidade de reuniões do conselho escolar por ano de atividade desde sua implantação até a fase final da pesquisa, apresentando os temas discutidos e a frequência com que cada um dos temas foi tratado, além de classificar os assuntos em financeiros; administrativos, pedagógicos; ou relacionados ao próprio funcionamento do conselho.

**Quadro 3 – Pauta das reuniões do CE.**

Ano	Nº de reuniões	Assuntos tratados nas Reuniões	Frequência
2009	01	• A criação do conselho escolar;	01
		• A aprovação do estatuto;	01
		• Eleger e dar posse aos representantes e suplentes.	01
2010	01	• Alterações no estatuto;	01
		• Substituição e posse de representante	01
2011	06	• Alterações no estatuto;	01
		• A verba do PDDE e prestação de contas;	05
		• Escolha e posse dos conselheiros;	02
		• A cantina;	01
		• A instalação de um terminal de consulta de notas/blog da escola;	01
		• Comportamento e rendimento de alguns alunos;	01
		• Funcionamento de uma fotocopidora nas dependências da unidade.	01
2012	00	-----	00
2013	04	• Eleger e dar posse aos representantes e suplentes;	03
		• Permanência dos estudantes na unidade durante o horário de aulas;	01
		• Aprovação de gastos relacionados à verba do PDDE e prestação de contas.	02
2014	06	• Aprovação de gastos de verbas e prestações de contas referentes a tais gastos.	06

Funcionamento do conselho	Financeiro	Administrativo	Pedagógico
---------------------------	------------	----------------	------------

Fonte: dados da pesquisa

Com relação às mudanças na unidade a partir da instalação do conselho, entre os que responderam as entrevistas J. (pai) e G. (funcionário), informaram não ter notado mudanças na unidade. Entretanto, para o aluno S.:

Eu consegui observar sim, bastante modificação na escola como um todo, tanto na parte da estrutura física da escola, os recursos e tudo mais, como também no acesso dos estudantes à educação e cultura, primeiro a gente não tinha um bom incentivo na parte do esporte, a quadra era destapada e a gente tinha uma área física muito grande na escola na parte de traz que não era aproveitada adequadamente. Então a gente (Grêmio) trabalhou junto ao conselho escolar para conseguir criar uma área de lazer em que os estudantes pudessem praticar esporte, onde tivessem uma área de descanso. Por que muitos estudantes chegavam sete horas da manhã e só saíam seis horas da tarde, por ter ensino médio concomitante com ensino técnico, então a partir daí a gente conseguiu a reestruturação, a reforma. Foi criado também um campo de futebol de grama, alguns quiosques onde os alunos poderiam ter um pouco de lazer, mesas de pingpong, eu não sei se isso ainda existe na escola, mas na época isso foi conquistado, na parte do transporte como eu havia falado, o transporte melhorou bastante, o conselho escolar trabalhou junto com a diretoria e o grêmio estudantil, nós fizemos alguns movimentos inclusive em frente à escola, paralisando o trânsito e a gente conseguiu uma melhoria do transporte público para os estudantes. Houve também a reforma da cantina, a gente não tinha uma influência direta nessas questões de reformas mas isso tudo foi tratado no conselho escolar como ponto principal até para o desenvolvimento educacional dos estudantes, por que isso influencia no rendimento. Então houve a reforma da cantina, a comida melhorou, foi iniciativa do grêmio estudantil e foi levado até o conselho escolar, basicamente isso. (Janeiro, 2015)

Para a professora M. também ocorreram mudanças importantes na escola: *a gente progrediu muito em termos de rede física, recursos tanto para o professor quanto para o aluno, aquisição de material de consumo...* Também ressaltando o aspecto financeiro o Gestor 2 afirma:

Não tenha dúvida, por que a verba que a FAETEC e o estado repassam para as unidades é menos de seis mil reais e tem meses que atrasa, não repassa, enfim, e a verba do conselho foi fundamental, nós reestruturamos toda a parte administrativa, nós implantamos um serviço de comunicação que era uma demanda grande da escola, a questão de cada departamento ter seu computador sua impressora. Então procura atender as mais diversas demandas, a parte de educação física que hoje a gente tem uma estrutura que os alunos nunca tiveram na escola, com os mais diversos tipos de bolas, de instrumentos de aparelhos... (Novembro, 2014)

As questões administrativas e financeiras são constantemente ressaltadas nas entrevistas. Entretanto, o Gestor 1 resalta, enquanto pontos importantes de mudança na unidade, outros aspectos:

Eu acho que abriu-se um canal de comunicação, muito ainda incipiente, mas, deu-se início, não só a esse canal de comunicação, como de fato, um projeto que falava de democratização da escola. Abriu-se um fórum de discussão plural, coletivo. Com todos os seus ensaios de primeiros passos, a gente tropeçando ainda, mas era uma coisa que no futuro a gente ia amadurecer e permanecer. A gente via isso. Como eu percebi isso? Quando as pessoas começaram a cobrar: Olha, não tem reunião do conselho não? Está tendo reunião do conselho? (Outubro, 2014)

Com base nos quadros e nos relatos apresentados podemos notar que, de fato, o processo de instalação do conselho foi bastante moroso, e que após sua instalação o assunto tratado com maior frequência nas reuniões foi a questão financeira, seguida de assuntos relacionados ao próprio funcionamento do conselho, algumas questões administrativas, e apenas um registro em ata de um ponto de pauta relacionado com a questão pedagógica.

Entretanto, a maioria dos entrevistados ressalta pontos positivos relacionados ao funcionamento do conselho. A escassez de verbas regulares destinadas ao bom funcionamento da escola, faz com que a captação de recursos, via conselho escolar/unidade executora, não seja uma alternativa, mas uma necessidade para o bom funcionamento da unidade.

Todavia, apesar dos pontos positivos ressaltados, ainda nos cabe analisar se o conselho cumpre com a função de democratizar a gestão da escola e, também, a função pedagógica no sentido de colaborar com a formação dos estudantes para a democracia e cidadania.

Para tanto na próxima seção trataremos da visibilidade do conselho por parte do coletivo discente, e da perspectiva dos conselheiros sobre a democratização da gestão.

### **3.1.2 – A VISIBILIDADE E O PAPEL POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CONSELHO ESCOLAR**

Um dos aspectos que consideramos fundamentais relacionado à existência de conselhos nas escolas é o formativo. A democratização da sociedade não depende apenas da instituição de leis democráticas, mas também da participação das pessoas.

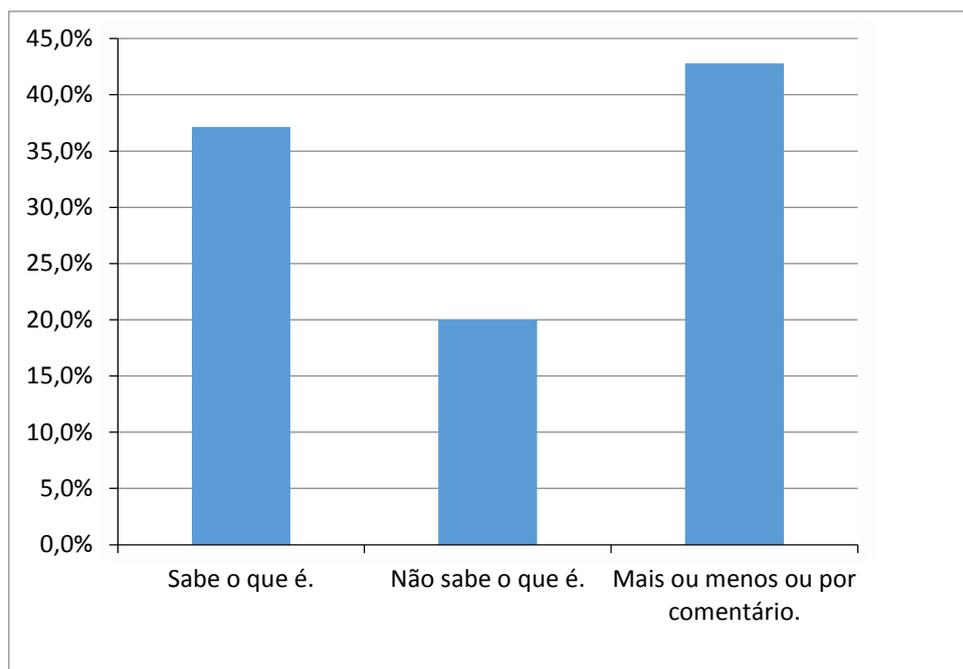
Assim, para que as pessoas possuam os meios e a motivação necessários à participação nas diversas instituições sociais, é necessário que o processo de formação humana, em uma sociedade democrática, leve em consideração a educação para a democracia. (PARO, 2001)

Os conselhos escolares, podem e devem ser usados como um espaço de convivência democrática, no qual os estudantes podem adquirir experiências e conhecimentos relacionados as práticas de uma sociedade democrática.

Dessa forma, achamos conveniente a aplicação de um questionário voltado para os estudantes, pois, através de tal instrumento, poderíamos perceber o quanto eles sabem sobre conselhos escolares a partir de sua vivência cotidiana na unidade escolar.

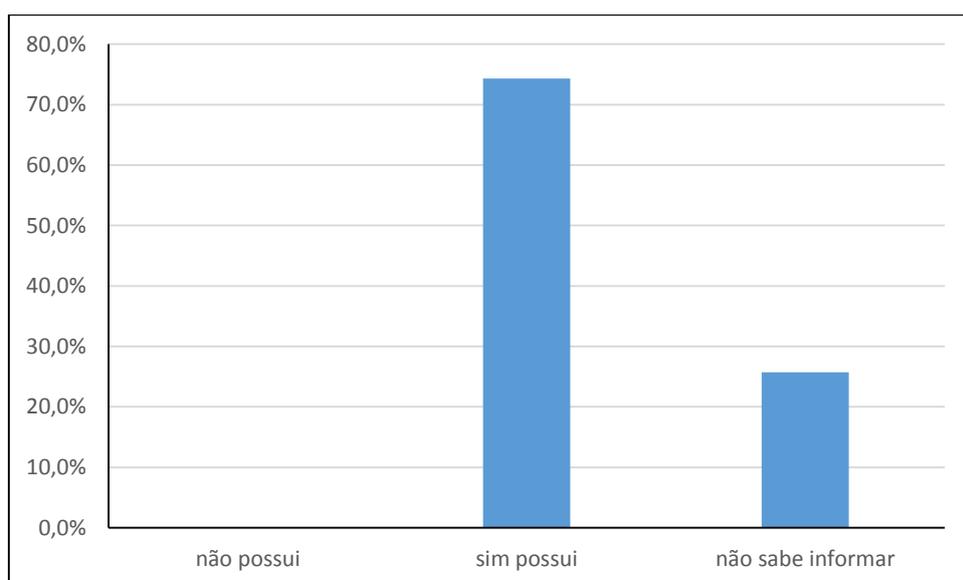
Elaboramos alguns critérios que consideramos importantes para selecionar o universo ao qual seria aplicado o questionário, aplicamos apenas para maiores de idade e que já estudavam na unidade escolar há mais de dois anos. Avaliamos que esses eram bastante maduros e tiveram mais tempo para ter contato e experiências relacionadas ao conselho escolar, 35 estudantes responderam ao questionário.

Foram 19 questões ao total, e diversas informações importantes puderam ser levantadas a partir do uso desse instrumento. Uma dessas informações diz respeito ao conhecimento dos estudantes sobre CE:



**Figura 1** - Conhecimento dos estudantes sobre CE (em %).  
Fonte: dados da pesquisa.

Com base no gráfico, podemos perceber que menos de 40% dos respondentes afirmam saber o que é conselho escolar, os demais ou não sabem ou avaliam possuir um conhecimento bastante superficial sobre o tema. Perguntamos, também, sobre a existência ou não do conselho escolar na Unidade:



**Figura 2** – Conhecimento dos estudantes sobre a existência de CE na Escola (em%).  
Fonte: dados da pesquisa.

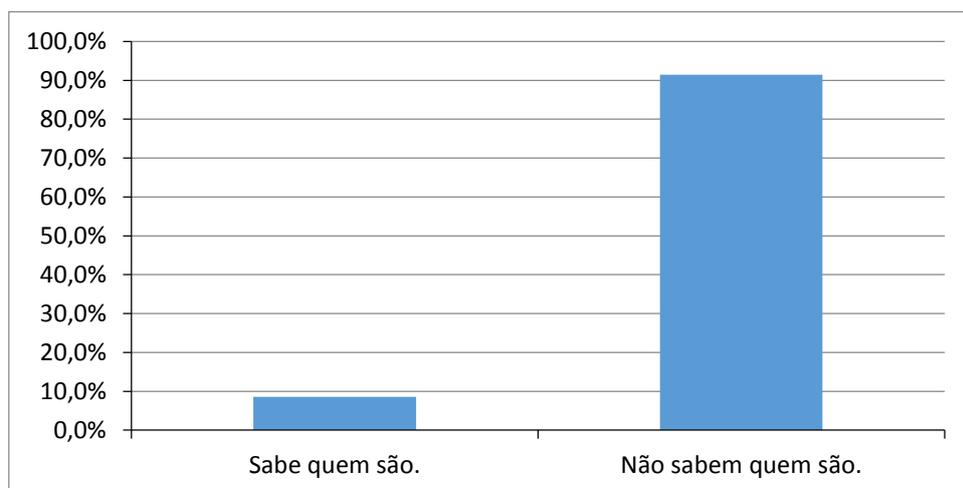
O gráfico acima mostra que 25% dos estudantes entrevistados não sabiam informar se na escola havia ou não um conselho. Vale ressaltar que todos os respondentes estudam na escola há mais de dois anos. Outra informação relevante diz respeito a como são escolhidos os representantes discentes para o conselho.



**Figura 3** - Conhecimento dos estudantes sobre a forma de escolha dos representantes discentes para o CE (em %).

Fonte: dados da pesquisa.

Através do gráfico podemos perceber que 94% dos entrevistados não sabem como seus representantes são escolhidos para compor o conselho escolar. Procuramos também averiguar se os estudantes sabiam quem são seus representantes no conselho.



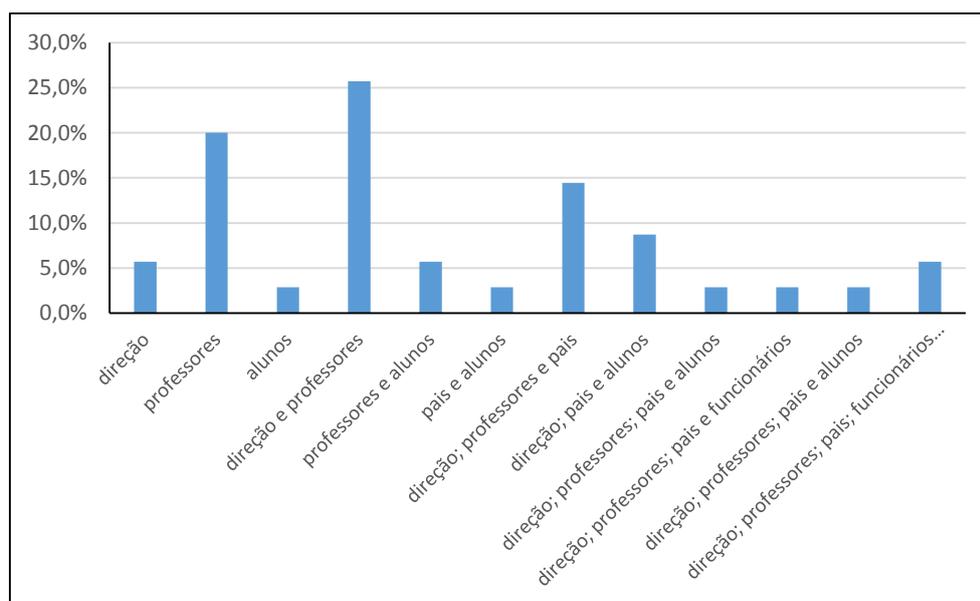
**Figura 4** – Conhecimento dos estudantes sobre quem são os representantes discentes no CE (em %).

Fonte: dados da pesquisa.

Como se pode notar pelo gráfico, 91% dos entrevistados não sabiam responder quem eram os estudantes que participam do conselho escolar enquanto representantes discentes. Em entrevista a S, membro do conselho representante dos estudantes, afirma que:

Pelo que eu me lembro, a divulgação não era muito ampla dentro da escola, basicamente a comunicação era entre o grêmio estudantil e a diretoria. A diretoria me chamava para participar das reuniões. Todas as vezes que foi feita a convocação, por parte da diretoria, eu participava das reuniões. As reuniões não eram muito frequentes na escola, era basicamente para a gente saber o que estava acontecendo, mas não era uma reunião semanal ou mensal, era muito esporádico, era quando havia realmente a necessidade, ou, se aconteciam reuniões mais frequentes, a gente não era convocado. E a divulgação era basicamente algum membro da diretoria que vinha até o grêmio estudantil requerer nossa presença. Porque neste caso eu era muito mais efetivo no grêmio estudantil. Porque através do grêmio estudantil a gente conseguiu atender muito mais os desejos e as necessidades dos estudantes dentro da escola. (Janeiro, 2015)

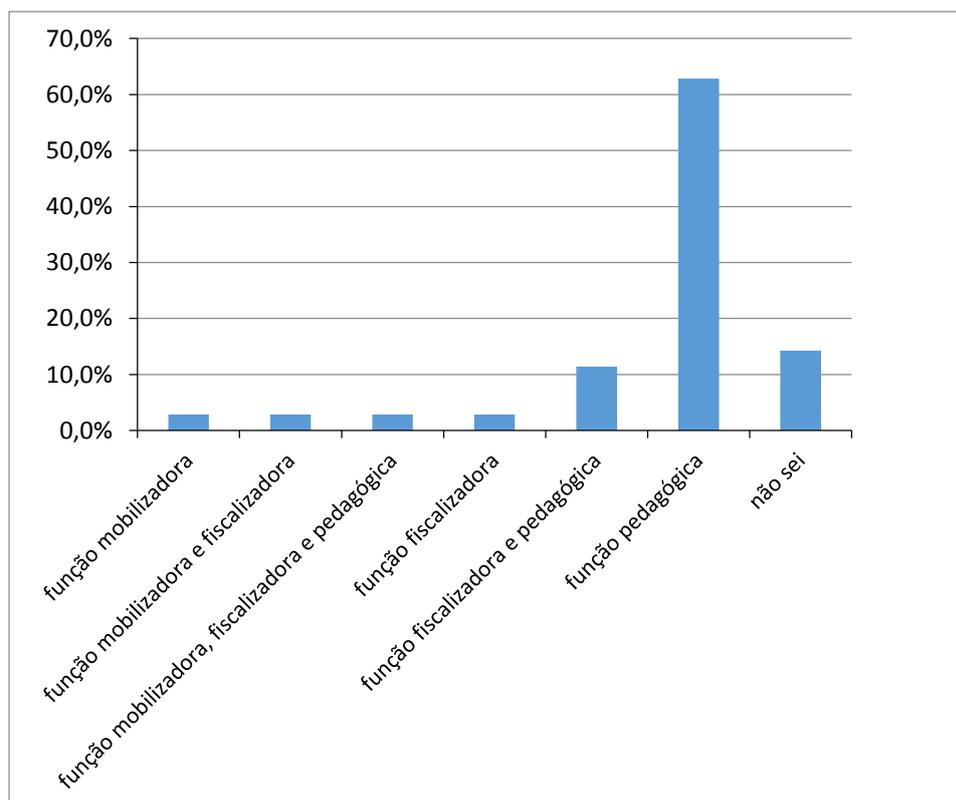
Outro dado interessante se refere ao entendimento dos estudantes sobre os segmentos com representatividade no Conselho.



**Figura 5** – Seguimentos que participam do conselho segundo a opinião dos estudantes (em %).

Fonte: dados da pesquisa

Como podemos perceber pelo gráfico, muitos alunos informam que apenas professores e diretoras ou mesmo apenas professores compõe o conselho escolar, isso pode significar que esses alunos estão confundindo o conselho escolar com o conselho de classe. Sobre a função do CE:

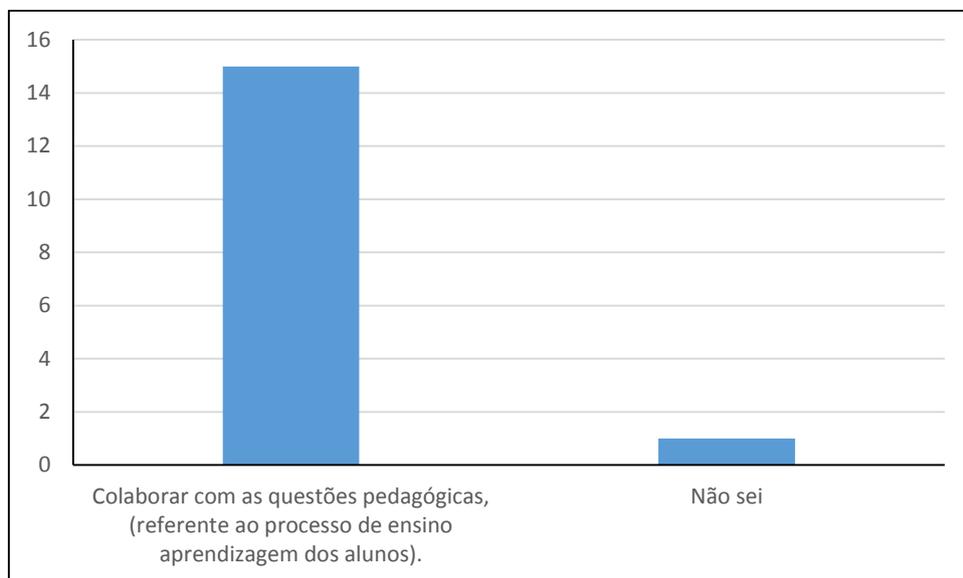


**Figura 6-** Função do CE na opinião dos estudantes (em %).  
Fonte: dados da pesquisa.

Com base nos dados coletados, foi possível notar que os alunos que indicaram como participantes do conselho apenas professores ou professores e direção apontaram como função do conselho: colaborar com as questões pedagógicas (referente ao processo de ensino aprendizagem dos alunos).

Aparentemente esses alunos responderam um questionário sobre conselho escolar, fazendo uma confusão com o conselho de classe, que é mais amplamente divulgado e que, na Escola Azul, não conta com a presença de alunos ou responsáveis. Tal conselho tem como função, quase que exclusiva, o tratamento de assuntos pedagógicos, principalmente os relacionados à avaliação do processo de ensino e aprendizagem.

Elaboramos o gráfico abaixo indicando a função apontada para o CE apenas com os estudantes que responderam que os segmentos aptos a participar do conselho são professores ou professores e direção.



**Figura 7** – Função do CE para os estudantes que indicaram como participantes do conselho apenas professores ou professores e direção (por unidade).

Fonte: dados da pesquisa.

A respeito da função do conselho na escola os membros do conselho expressaram entendimentos diversos. Para G. (funcionário):

Eu acho que o papel do conselho é extremamente importante para a vida da comunidade escolar. Ele pode participar, não só como um instrumento para que a escola receba verbas, participar de projetos de governo, mas, também para ele ouvir, para ele dar voz, uma vez que ele ouça a comunidade, ele possa dar voz a essa comunidade. (Outubro, 2014)

Ainda sobre a função do CE, a professora M. afirma:

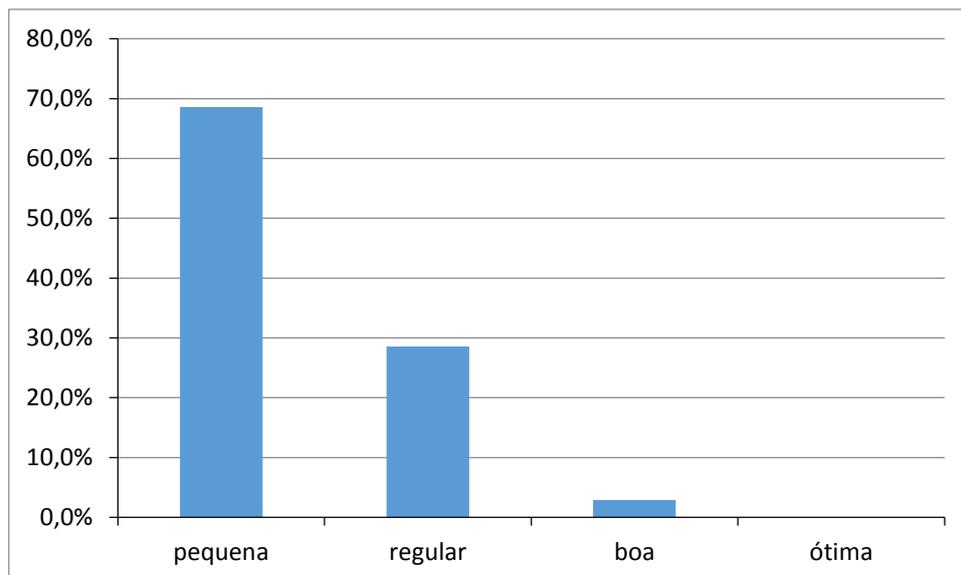
Eu acho o conselho importante porque neste momento você ouve a fala de vários setores. Então ali você tem um panorama, na verdade, da escola, e unifica suas ações suas decisões. Isso é muito importante, por que você tem a comunidade escolar, você também tinha pais nas reuniões, então na verdade a coisa fluía e o retorno era muito bom para todo mundo. É o movimento da escuta, da construção e depois da execução disso daí. (Novembro, 2014)

Para o aluno S.:

A função do conselho escolar é basicamente avaliar as ações do dia a dia, o que está acontecendo na escola, não só no campo pedagógico, mas também no campo financeiro, cultural, como q tá sendo a integração a participação dos alunos nas atividades q ocorrem dentro da escola e o conselho escolar também fica responsável por medir o rendimento escolar dos estudantes, como também o administrativo, como que o administrativo da escola está funcionando, como as verbas, sejam elas federais ou estaduais, para onde elas estão indo e se essas verbas estão realmente sendo aplicadas para o desenvolvimento educacional, de forma a garantir que todos esses recursos sejam em prol da educação, que é o objetivo da escola. Na verdade o conselho escolar é composto, não só pelos professores, mas também por funcionários e estudantes, como era na época. Então ele é responsável por visualizar como um todo como a escola está funcionando e se ela está funcionando realmente como deveria funcionar. Em relação a sua efetivação eu penso que, não só penso como eu vivenciei, que houve um grande avanço nessa época do conselho escolar em relação principalmente à estrutura física; um dos exemplos também, é que na época, existiam alguns equipamentos de técnico de mecânica que só tinha na ETEJBM e que não eram aproveitados, então isso também foi tratado no conselho escolar, por que a gente tinha um equipamento caro dentro da escola que não era utilizado pelos professores. Então a partir daí a gente conseguiu a utilização desses equipamentos, dos laboratórios... então eu penso que se eu fosse dar uma nota de 0 a 10 para o conselho escolar e para tudo que aconteceu, eu daria uma nota 9, porque foi um grande avanço na escola, muita coisa aconteceu e muita coisa se desenvolveu nesse momento. Claro que nada foi perfeito e houve muita dificuldade também, a gente enfrentou muitas barreiras, mas muitas coisas foram conquistadas em conjunto tanto com a diretoria quanto com o conselho escolar, os professores os funcionários os alunos, todo mundo teve que cooperar para que tudo acontecesse, então foi um momento em que eu entrei na escola e a escola basicamente não oferecia nada além do curso técnico e do ensino médio, era basicamente isso, não havia integração com o esporte, não havia integração com a cultura ou lazer. Então quando eu saí, eu vi que houve uma grande mudança, eu entrei numa escola de um jeito e saí de uma escola totalmente renovada. (Janeiro, 2015)

Entretanto no que tange à participação dos alunos de forma geral no conselho, e através dele na gestão da unidade, os resultados não parecem positivos.

Os alunos responderam a respeito da participação de seu segmento na gestão escolar, o gráfico abaixo demonstra o resultado obtido:



**Figura 8** – Participação discente na gestão escolar segundo a opinião dos estudantes (em %).

Fonte: dados da própria pesquisa.

A respeito da participação todos os entrevistados responderam que era algo que precisava ser aprofundado. Para J. (pai) o conselho poderia ser melhorado “*se realmente tivesse uma participação efetiva, tivesse uma interação dos representantes*”. Nas palavras da professora M., também perguntada sobre sugestões para a melhoria do funcionamento do CE: “*talvez se ouvissem mais os responsáveis, não apenas o aluno... mais os responsáveis, eu acho que colocar a família mais próxima à escola, eu acho que ajudaria também*”.

Entre os gestores a participação também foi um ponto ressaltado, durante as entrevistas. O Gestor 1 indicou a falta de uma cultura de participação que dificultava o processo; o Gestor 2 ao se referir às possíveis melhorias para o conselho afirma:

Eu acho que mais participação, acho que a gente pode melhorar isso, mais alunos, mais pais participando, professores tem bastante... ou seja, diversificar, ser mais heterogêneo, o conselho dentro da sua representação perante a sua comunidade (Novembro, 2014).

Para o aluno S. a questão da visibilidade do CE dentro da comunidade escolar estava muito aquém do que deveria ser:

Eu acho, que no meu período dentro do conselho escolar, ele não era tão visto pelos estudantes, pelos funcionários e todo corpo da escola, então haviam as reuniões, os temas eram discutidos, as decisões

eram tomadas e isso não era muito divulgado dentro da escola. Então o conselho escolar funcionava, mas ele não era muito visto dentro da comunidade escolar como um todo. Então eu acho que ele deveria ser mais divulgado, até para que as outras pessoas, os outros funcionários, os professores e os estudantes tenham a oportunidade de entender como que o sistema funciona e a oportunidade de participar dele também. Assim, eu não sei se você entendeu o que eu quis dizer, mas eu acho que o conselho escolar deve ser mais forte dentro da escola, ele tem que ser mais fortalecido, ele tem que ter uma firmeza maior dentro da escola para tomar as decisões e ser realmente visto como um instrumento que vai aumentar o desenvolvimento do ensino, vai criar suporte para os estudantes, suporte para os funcionários e todos que participam da construção do ensino na escola. Então ele não é uma ferramenta só para os estudantes ou para alguém específico, ele é uma ferramenta que deve ser utilizada por todos, por toda a comunidade. Por isso acho que ele tem que ser mais efetivo mais forte dentro da escola. (Janeiro,2015)

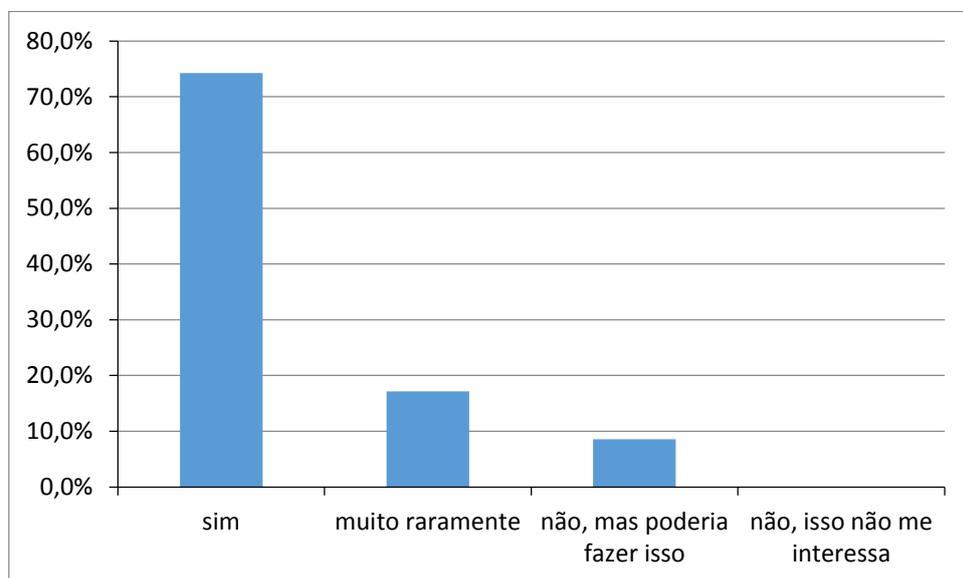
Assim, nos parece importante ressaltar que o conselho aparece como algo positivo para todos que tiveram contato direto com ele, mas paradoxalmente também, é possível notar que ele é praticamente desconhecido pela comunidade escolar como um todo.

Todavia, seus membros têm conhecimento dessa invisibilidade. É constantemente ressaltada nas entrevistas a questão da participação e a questão da divulgação. Uma explicação possível para o fato é o receio de parte dos gestores com relação à participação da comunidade. Entretanto, também deve-se considerar a quantidade de burocracia envolvida nos procedimentos de aquisição de verbas indicada pelo PDDE. Para o Gestor 2: *“há muita burocracia envolvida no acesso as verbas do conselho, o processo além de ser lento é muito trabalhoso, e as vezes não se tem profissionais capacitados para isso”*.

Nesse sentido, outra questão pertinente é a escassez de recursos destinados ao funcionamento da unidade, que faz com que a vinculação com o PDDE não seja uma opção, mas uma necessidade para um bom funcionamento das unidades, e como no estado do Rio de Janeiro as unidades executoras são entendidas como equivalentes aos CEs, o espaço do conselho fica atrelado com a perspectiva primordial de aquisição de recursos.

Nossa pesquisa, permite avaliar que há, por parte dos estudantes, uma certa insatisfação com relação a participação discente na gestão da unidade, e interesse dos mesmos nessa participação. O gráfico abaixo mostra o que os estudantes

informaram quando perguntados se conversam entre si sobre como seria possível melhorar a escola.



**Figura 9** – Você conversa com seus colegas sobre como seria possível melhorar a escola? (em %).  
Fonte: dados da pesquisa.

Quando questionados de forma direta sobre se participariam de reuniões com outros membros da comunidade escolar para pensar melhorias para a escola, uma parte considerável dos estudantes demonstrou interesse.



**Figura 10** – Interesse discente na participação de reuniões visando melhorias na unidade (em %).  
Fonte: dados da pesquisa.

A partir da análise dos dados é possível inferir que o baixo índice de participação dos discentes na gestão escolar, não se dá por falta de interesse por parte dos estudantes, mas, provavelmente, pelo desconhecimento dos canais de participação existentes.

De todo o modo, podemos entender que se o CE não é conhecido pela comunidade não serve como instrumento efetivo de democratização da gestão da instituição, e se os estudantes não têm acesso, sequer conhecimento, acerca deste espaço, também não é possível que ele cumpra seu papel formativo na promoção da vivência prática de espaços democráticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da contribuição de diversos autores, buscamos ressaltar que a democratização da sociedade se dá na medida da democratização de suas mais diversas instituições. Entre estas, as instituições voltadas para a educação se apresentam como espaço privilegiado no sentido de colaborar de maneira direta na formação dos cidadãos.

Dessa forma, apresentamos o conselho escolar como instrumento capaz de contribuir na gestão democrática das instituições de ensino público, conforme previsto na constituição federal de 1988, e também como possível espaço de vivência de práticas democráticas por parte dos sujeitos em processo de formação.

O estudo mais detido desse instrumento nos fez perceber que seu potencial nem sempre se efetiva na prática, entre os motivos relacionados a esse fenômeno podemos elencar: a falta de uma cultura política de participação; a regulamentação estabelecida em torno desse instrumento; e os efeitos de políticas públicas.

Com relação à falta de uma cultura política de participação, apontamos que o processo de aquisição de direitos no Brasil não se deu por meio de mobilização popular, mas por meio da concessão por parte do Estado, de cima para baixo, e sem contemplar todos os setores da sociedade, formando um grande quantitativo de subcidadãos ou não-cidadãos.

Entretanto, no contexto de luta contra a ditadura militar, o país vivencia um momento ímpar no que se refere à mobilização popular, pautando a aquisição dos direitos políticos retirados, e a descentralização política do Estado por meio de instrumentos promotores da participação social nas instituições.

É justamente nesse contexto em que surgem os conselhos escolares, porém não foi possível romper com toda uma tradição patrimonialista e clientelista a partir de um momento de assenso nas lutas. E, apesar das conquistas alcançadas, logo após a abertura política, acontece um refluxo na mobilização popular e o cenário de crise financeira internacional faz com que a perspectiva neoliberal ganhe espaço.

Isso pode ser percebido nos documentos oficiais produzidos desde então, inclusive na legislação. Com relação à gestão democrática do ensino público, apesar do avanço que significa constar como princípio da constituição 1988, a LDBEN 1996

não estabeleceu as garantias necessária para que tal princípio se efetivasse na prática, deixando a regulamentação específica por conta dos sistemas de ensino.

Os conselhos escolares como mecanismos para a gestão democrática do ensino público aparecem na LDBEN de 1996, mas de maneira relativizada pela indicação de equivalentes. A partir disso, alguns sistemas de ensino, como é o caso do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro, entendem como equivalentes aos conselhos escolares associações voltadas para auxílio e execução não inseridas na estrutura escolar, como é o caso das Unidades Executoras.

Efetivamente isso representa um problema, pois os CEs têm por função democratizar a gestão as instituições, logo devem ser um instrumento de partilha de poder, como tais associações são voltadas apenas para apoio, execução e fiscalização, tal partilha não acontece. Ou seja, o instrumento, mesmo sendo útil de muitas maneiras, não cumpre a função para a qual foi criado.

Além da legislação, existe a forte influência das políticas públicas que, segundo foi possível perceber, podem ser bastante contraditórias. Em nosso trabalho realizamos a análise de dois programas do governo federal que se relacionam com os conselhos escolares, o PNFCE e o PDDE.

O PNFCE propõe a elaboração de materiais didáticos específicos, bem como formação continuada, nas modalidades presencial ou à distância, voltada para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares, com o objetivo de realizar uma capacitação relacionada ao CEs.

A partir da análise da publicação *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*, tivemos por objetivo analisar o discurso do MEC, com relação aos CEs. Em nossa avaliação, o discurso apresentado é bastante interessante e alinhado com as expectativas dos teóricos da gestão democrática do ensino.

Assim, foi possível perceber que os espaços dos CEs são entendidos como espaços de participação ativa através da partilha das decisões, e não apenas espaços voltados para a divisão de tarefas. Entretanto, essa perspectiva avançada, parece-nos estar em contradição com o ideário que influenciou a criação de outro programa do governo federal analisado por nossa pesquisa: o PDDE.

O PDDE, como visto anteriormente, é um programa do Governo Federal, criado em 1995 e que se caracteriza por destinar assistência financeira suplementar às

escolas. Para participar do PDDE a escola deve atender a alguns critérios determinados pelo programa, entre eles a criação de uma unidade executora, que será responsável pelo recebimento de verbas, execução e prestação de contas.

Esse fato, aliado à falta de regulamentação necessária relativa aos conselhos escolares, fez com que diversas escolas transformassem o espaço do conselho escolar em unidade executora.

Pesquisas realizada anteriormente por Peroni e Adrião (2007); Taborda (2009) Cabral Neto e Castro (2011), indicam-nos que a substituição dos conselhos escolares por unidades executoras causa um impacto muito negativo na busca pela gestão democrática do ensino.

Segundo a análise dos pesquisadores citados, o foco do trabalho nesses espaços acaba sendo a fiscalização e aplicação de recursos enquanto questões administrativas e pedagógicas são, muitas vezes, negligenciadas.

Tal análise foi referendada por nossa própria pesquisa. Através do estudo de Caso do CE da Escola Azul, foi possível perceber que o CE criado como unidade executora, pela própria natureza de tais unidades, sofre com o excesso de burocracia e se foca em questões financeiras.

Outro problema percebido durante o trabalho de campo, foi a falta de visibilidade do CE para a comunidade escolar. Através das entrevistas, foi possível notar que há um certo receio relacionado à participação da comunidade nas questões administrativas e pedagógicas da escola. E, mesmo que haja uma busca no sentido de se romper com essa perspectiva, ela ainda se manifesta, por exemplo, na prática das gestões de convidar as pessoas, segundo critérios ou interesses próprios, para compor o conselho, ao invés de realizar uma ampla convocação dos diversos setores, para que cada segmento escolha seus próprios representantes.

Pelo que observamos, essa prática não indica qualquer outra ação inapropriada por parte da direção, visto que os gestores se mostraram muito solícitos pondo à disposição da pesquisa todo material solicitado, permitindo que as reuniões fossem gravadas e *etc.* De todo o modo, esse receio tem consequências práticas graves, principalmente o fato do CE ser pouco conhecido.

De fato, o CE não ser conhecido pela comunidade escolar torna inviável sua utilização como instrumento efetivo de democratização da gestão da instituição. Da mesma forma, se os estudantes não possuem sequer conhecimento acerca deste

espaço, não é possível que ele cumpra seu papel formativo na promoção da vivência prática de espaços democráticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, A. **Aceita um Conselho? Como Organizar o Colegiado Escolar**. São Paulo; Cortez; 2001.
- ARENDDT, H. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- ARENDDT, H. **A Condição Humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- ARROYO, M. G. (Org.). **Educação e Cidadania: Quem Educa o Cidadão?** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1979.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BENEVIDES, M. V. Educação para a Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 38, p. 223-235, 1996.
- BENEVIDES, M. V. **Cidadania e Direitos Humanos**. In: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 104, p. 39-46, jul.1998.
- BENEVIDES, M. V. **Educação para a Cidadania na Democracia Contemporânea** <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevideseeducacaocidadania.pdf/view> 2012. Acesso em: 15 fev. 2015.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 6a edição, 1986.
- BOBBIO, N. Democracia. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. UNB, 11a edição, 1998.
- BORDENAVE, J. E. D. **O Que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 08/06/2013.
- BRASIL. **Leis Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em 08/06/2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: **MARE, Cadernos MARE**, n. 1, 1997. Disponível em< <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf> >. Acesso em: 10 agosto 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, nº.45, 1998: 49-95.

BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB Interpretada: Diversos Olhares se Entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 2000.

CABRAL, A. E CASTRO, A. M. Gestão Escolar Em Instituições De Ensino Médio: Entre A Gestão Democrática E A Gerencial **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011 Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf> Acesso em: 10 agosto 2014

CANDAU, V. M. **Educação em Direitos Humanos: Desafios Para a Formação de Professores**. Novamerica, Rio de Janeiro, n. 78, 1998.

CARDOSO, F. H. “Notas sobre a reforma do Estado”. **Novos Estudos/CEBRAP**, 50. (1998).

CARVALHO, J. M. Cidadania: Tipos e Percursos. In **Estudos Históricos**, vol. 9, n. 18, 1995. p. 337-359.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 12ª ed. rio de janeiro: civilização brasileira, 2009.

CARVALHO, J.M. CIDADANIA, ESTADANIA, APATIA. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p.8,24 jun.2001.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto II: Os domínios do Homem**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

CASTORIADIS, C. **O Mundo Fragmentado: Encruzilhadas D´do Labirinto III**, São Paulo: Paz e Terra, 1992.

CASTORIADIS, C. **As Encruzilhadas do Labirinto IV: A Ascensão da Insignificância**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

COHEN, P. **Teoria Social Moderna**. 2a edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

COUTINHO, C. N. – Notas Sobre Cidadania e Modernidade In **Estudos de Política e Teoria Social. Praia Vermelha**. Vol. 1. Nº 1. Rio de Janeiro. UFRJ. 1997. Págs.145-166.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p.245-262, jun. 2002.

CURY, J. A Gestão Democrática na Escola e o Direito à Educação. In **RBPAAE** – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007

DAGNINO, E. “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania”. Em E. Dagnino (org.), **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. S.Paulo: Editora Brasiliense, pp.103-115. (1994).

DRAIBE, S. M. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE**, Vol. 11, n. 4, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1994.

GADOTTI, M. **Escola Cidadã**. São Paulo: Cortez, 1994.

GADOTTI, M. **Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. CONAE. 2014. Disponível em : [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf) Acesso em: 10 de jan. de 2015.

GENTILE, P. **A Falsificação do Consenso: Simulacro e Imposição na Reforma Educacional do Neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LÜCK, H. (Org.). Gestão escola e formação de gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, K. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MÉSZÁROS, I. **A Educação para Além do Capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MILLS, W. Filosofia das Ciências, in MILLS, Wright, **A Imaginação Sociológica**, Ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1972.

MINAYO, M. C. S. (Org.); DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O. GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

MORLINO, L. **Democracias y democratizaciones**. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2009.

PARO, V. H. Estrutura da Escola e Prática Educacional Democrática. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 30., 2007, Caxambu. **Anais: 30 Anos de Pesquisa e Compromisso Social**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2007a. CD-ROM.

PARO, V. H. **Administração Escolar. Introdução Crítica**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. **Eleições de Diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. H. **Escritos sobre a Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.; BAZZO, V.L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas**

**da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: Entre O Público e o Privado.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.p. 11-23

PERONI, V.; ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007.

PERONI, V. M. V.I,et, al. **Estado e Terceiro Setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica Brasileira.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: A ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: *BRZEZINSKI, Iria (Org.). LDB Interpretada: Diversos Olhares Se Entrecruzam.* São Paulo: Cortez, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e Mercado: Reformas Políticas e Econômicas no Leste Europeu e na América Latina.** Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1994.

RIBEIRO,D. **O Povo Brasileiro. A Formação e o Sentido do Brasil.** São Paulo. Cia das Letras, 1995.

RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual. Diário Oficial do Estado. Rio de Janeiro**, 05.out. 1989.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2518**, de 16 de janeiro de 1996. Regulamenta o inciso XII do artigo 308 da constituição do estado do Rio de Janeiro que estabelece eleições diretas para as direções das instituições de ensino mantidas pelo poder público com a participação da comunidade escolar. Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro, 16. jan. 1997.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 2838** de 25 de novembro de 1997. Dispõe sobre a criação dos conselhos escolares, em cumprimento ao disposto na alínea C do inciso VI do artigo 307 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro, 25 nov. 1997.

RIO DE JANEIRO. **Decreto 42.793** - 06 de janeiro de 2011. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação. Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Educação – Seeduc e dá outras providências. Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro, 06 jan. 2011.

RODRIGUES, Neidson. **Da mistificação da escola à escola necessária** . São Paulo: Cortez, 1996.

SACAVINO, S. **Democracia e Educação em Direitos Humanos na América Latina.** Rio de Janeiro: Novamerica, 2009.

SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade.** São Paulo: Cortez, 1995.

SAVIANE, D. A Educação na Constituição Federal de 1988: Avanços no Texto e Sua Neutralização no Contexto dos 25 Anos de Vigência. In **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 29, n. 2 (2013). Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/2238/showToc>. Acessado em 03. mar. 2014.

SHIROMA, E. O. et. al. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, 3º edição.

SOUZA, C. e CARVALHO, I. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**, 48, 1999. p. 187-213.

SOUZA, J. **A Ralé Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

TABORDA . Conselho Escolar como Unidade Executora: Limites e Possibilidades no Processo de Construção da Gestão Democrática. In: **9 Encontro de Pesquisa em Educação da ANPEd - Centro-Oeste**, 2008, Taguatinga, DF. Ed Universidade Católica De Brasília. 2009. v. 9. p. 1074-1087.

VALLE, B., VASCONCELOS, M. C. C. (Orgs.). **Conselhos Municipais de Educação: Organização e Atribuições nos Sistemas de Ensino do Estado do Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet: FAPERJ, 2012.

VEIGA, I. P. A.. (org) **Projeto Político-Pedagógico da Escola: Uma Construção Possível**. 14 a edição Papyrus, 2002.

VERGARA, S.C. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

## APÊNDICES

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS



# UENF

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

## PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Roteiro de entrevista semiestruturada

Entrevistados: Membros ou antigos membros do conselho escolar.

Prezado (a):

Este instrumento foi elaborado para coletar dados por um projeto de pesquisa sobre o conselho escolar na Escola Azul, atendendo ao desenvolvimento de uma dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em políticas sociais, na área Educação, Política e Cidadania, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

A referente pesquisa visa analisar, através da metodologia do estudo de caso, o papel que os conselhos escolares efetivamente assumem no interior das unidades escolares. Garantimos desde já que os entrevistados não serão identificados.

Antecipadamente agradecemos pela sua colaboração.

Gabriela de Oliveira Delgado - UENF - [gabiodelgado@gmail.com](mailto:gabiodelgado@gmail.com)  
Giovane do Nascimento - UENF - [giovanedonascimento@gmail.com](mailto:giovanedonascimento@gmail.com)

## I. Identificação

1. Nome: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_ anos.

3. Sexo: 3.1 ( ) F      3.2 ( ) M

4. Representante de que segmento no conselho:

4.1 ( ) Professor

4.2 ( ) Pais e responsáveis

4.3 ( ) Funcionários

4.4 ( ) Alunos

4.5 ( ) Gestores

## II. O conselho escolar

5. Sob quais condições você se tornou membro do conselho escolar?

6. Há quanto tempo você participa das reuniões do conselho escolar?

7. Como está funcionando o Conselho Escolar na escola?

8. Na sua opinião, por que foi criado o Conselho Escolar?

9. Que assuntos são tratados nas reuniões do conselho escolar?

10. Que mudanças você observou na escola a partir da instalação do Conselho Escolar?

11. Em sua opinião, qual a função do conselho no funcionamento da escola?

12. Você avalia que o Conselho cumpre satisfatoriamente essa função?

13. Como você classifica o relacionamento entre conselho escolar e a direção da unidade?

14. Você considera que o conselho escolar colabora com a gestão escolar?

9.1 ( ) Sim

9.2 ( ) Não

9.3 ( ) Não sabe

9.4 ( ) Não respondeu.

15. Caso a resposta anterior tenha sido afirmativa. De que maneira o conselho escolar colabora com a gestão da unidade.
16. Caso a resposta seja negativa, na sua opinião, por que não ocorre essa interação?
17. Você considera que o conselho escolar é um mecanismo efetivo de democratização da gestão escolar? Por que?
18. Você considera que o conselho escolar colabora, no que se refere às questões pedagógicas da escola? Se sim, de que maneira?
19. Você se reúne com o segmento que representa, para discussão e repasse dos temas e informações tratados no conselho escolar?
- 19.1 Caso afirmativo com que frequência e em que espaço acontecem essas reuniões?
- 19.2 Caso negativo, você considera que essa prática poderia contribuir com as ações do conselho? De que forma?
20. Na sua opinião, existe a gestão participativa/democrática na escola? Justifique.
21. Quais as dificuldades e problemas que o Conselho Escolar enfrenta para o seu funcionamento?
22. Quais problemas atuais da escola que, na sua opinião, poderiam ser solucionados através do conselho escolar?
23. Que sugestões você daria para melhorar o desempenho do Conselho Escolar?

**QUESTIONÁRIO ALUNOS****UENF**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS  
SOCIAIS****Questionário**

Respondentes: alunos.

Prezado (a):

Este instrumento foi elaborado para coletar dados por um projeto de pesquisa sobre o conselho escolar na Escola Azul, atendendo ao desenvolvimento de uma dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em políticas sociais, na área Educação, Política e Cidadania, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

A referente pesquisa visa analisar, através da metodologia do estudo de caso, o papel que os conselhos escolares efetivamente assumem no interior das unidades escolares. Garantimos desde já que os entrevistados não serão identificados.

Antecipadamente agradecemos pela sua colaboração.

Gabriela de Oliveira Delgado - UENF - gabiodelgado@gmail.com  
Giovane do Nascimento - UENF - giovanedonascimento@gmail.com

## III. Identificação

1. Nome: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_ anos.

3. Sexo: 3.1 ( ) F      3.2 ( ) M

4. Curso:

4.1 ( ) Administração

4.2 ( ) Análises Clínicas

4.3 ( ) Eletromecânica

4.4 ( ) Enfermagem

5. Turno: 5.1 ( ) Diurno      5.2 ( ) Noturno

6. Há quanto tempo estuda na escola?

6.1 ( ) Menos de um ano.

6.2 ( ) 1 ano

6.3 ( ) 2 anos

6.4 ( ) 3 anos

6.5 ( ) mais de 3 anos

## II. O conselho escolar

7. Você sabe o que é conselho escolar?

7.1 ( ) Sim

7.2 ( ) Não

7.3 ( ) Mais ou Menos

7.4 ( ) Por comentário

8. Você sabe dizer se a sua escola possui conselho escolar?

8.1 ( ) Sim, possui.

8.2 ( ) Não possui.

8.3 ( ) Não sabe informar.

9) Caso exista, como você classifica a atuação do Conselho Escolar em sua escola?

9.1 ( ) Ótimo

9.2 ( ) Bom

9.3 ( ) Regular

9.4 ( ) Ruim

10. Por que você acredita que foi criado o Conselho Escolar?

10.1 ( ) Exigência da FAETEC

10.2 ( ) Mobilização da comunidade escolar

10.3 ( ) Vontade da direção

10.4 ( ) Outro

11. Na sua opinião quem pode participar do Conselho Escolar?

11.1 ( ) Direção

11.2 ( ) Professores

11.3 ( ) Pais

11.4 ( ) Funcionários

11.5 ( ) Alunos

11.6 ( ) Outros: \_\_\_\_\_

12. Você sabe como são escolhidos os representantes dos alunos no conselho?

12.1 ( ) Sim. Como?

12.2 ( ) Não.

13. Você sabe quem são os representantes dos alunos no conselho escolar atualmente?

13.1 ( ) Sim. Quem são?

13.2 ( ) Não.

14. De modo geral, qual o seu grau de satisfação, em relação à participação da Comunidade, através do Conselho Escolar, nas tomadas de decisões na Escola?

14.1 ( ) Ótimo

14.2 ( ) Bom

14.3 ( ) Regular

14.4 ( ) Ruim

15. Qual das afirmações abaixo melhor descreve o seu comportamento?

15.1 ( ) Participando e colaborando para a melhoria constante da escola.

15.2 ( ) Acredito que não posso fazer muito para ajudar no bom andamento da Escola.

15.3 ( ) As decisões tomadas pela direção pouco me interessam.

15.4 ( ) Gostaria de participar mais das decisões tomadas na escola.

16. O Conselho Escolar existe para exercer quais funções?

16.1 ( ) Chamar a comunidade para participar das ações da Escola e divulgar as atividades escolares.

16.2 ( ) Fiscalizar a utilização dos recursos materiais focando a aplicação dos recursos financeiros (merenda escolar, capacitação de pessoal, manutenção da escola e aplicação de verbas)

16.3 ( ) Colaborar com as questões pedagógicas (referente ao processo de ensino aprendizagem dos alunos).

16.4 ( ) Não sei

17. Como você avalia a participação dos alunos na gestão escolar? Por que?

17.1 ( ) Pequena.

17.2 ( ) Regular.

17.3 ( ) Boa.

17.4 ( ) Ótima.

18. Você conversa com seus colegas sobre como seria possível melhorar a escola?

18.1 ( ) Sim.

18.2 ( ) Muito raramente.

18.3 ( ) Não, mas poderia fazer isso.

18.4 ( ) Não, isso não me interessa.

19. Você participaria de reuniões com outros membros da comunidade escolar para pensar melhorias para a escola?

19.1 ( ) Sim.

19.2 ( ) Não.

19.3 ( ) Gostaria, mas não tenho tempo.

19.4 ( ) Gostaria, mas essas reuniões não acontecem.