



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA  
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DE  
FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

**Leuma Maria De Lima Asfor**

**Fortaleza, CE, Brasil  
2011**

# **CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

por

**LEUMA MARIA DE LIMA ASFOR**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância Especialização Lato-sensu, em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do **Grau de Especialista em Gestão Educacional**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Ms Neila Pedrotti Drabach**

**Fortaleza, CE, Brasil  
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA  
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o trabalho monográfico

**CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DE  
FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

elaborado por  
**LEUMA MARIA DE LIMA ASFOR**

como requisito parcial para obtenção do grau de especialista

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Ms Neila Pedrotti Drabach (UFSM)  
Presidente/Orientadora

---

Prof. Dr. Reinoldo Marquezan (UFSM)

---

Prof. Ms Oséias Santos de Oliveira (UFSM)

Fortaleza, 17 de setembro de 2011.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pois sem sua graça e misericórdia nada seria possível;

Aos meus pais Valdemar Alexandrino e Raimunda Braz, pelo alicerce de vida que me deram;

Ao meu marido Carlos Asfor, pelo carinho, dedicação e compreensão;

Aos meus filhos Amanda e Lucas, pela minha ausência nos momentos que mais precisavam da minha presença;

A minha orientadora, professora Neila Drabach, pela paciência e incentivo;

Finalmente, aos meus colegas de trabalho pelo valoroso companheirismo.

## RESUMO

Monografia de Especialização  
Curso de Pós-Graduação a Distância  
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional  
Universidade Federal de Santa Maria

### **CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

AUTORA: LEUMA MARIA DE LIMA ASFOR  
ORIENTADORA: NEILA PEDROTTI DRABACH

Data e Local da Defesa: Fortaleza/CE, 17 de setembro de 2011.

O presente trabalho monográfico aborda a gestão democrática no âmbito escolar. Com base na moderna literatura especializada enfoca teoricamente o assunto, voltando-se às responsabilidades e ação do Conselho Escolar. Inicialmente, é apresentado uma contextualização da educação brasileira, desde o século XVI com a chegada dos Padres Jesuítas em 1549, até o processo de organização da educação brasileira pela participação popular ao longo do século XX e mais especificamente entre as décadas de 1970 a 1990, tendo em vista democratização da educação pública na perspectiva de escola transformadora, sobretudo, apoiada em padrões de gestão democrática e participativa. A partir daí, é enfocada diretamente a gestão democrática, procurando enfatizar elementos inseridos no processo de democratização da escola por meio da construção de novos espaços para o ensino. Em seguida, traz considerações sobre as funções e principal papel do Conselho Escolar, procurando contextualizá-lo na esfera da gestão democrática. Para tanto, são caracterizadas funções e responsabilidades deste Conselho. Encerra-se o trabalho com a conclusão de que a gestão democrática é uma realidade que precisa efetivamente fazer parte do cotidiano das escolas, demonstrando ser um passo na evolução das relações de ensino, cabendo ao Conselho Escolar o fortalecimento na efetiva participação das ações em conformidade com as diretrizes participativas dos modelos democráticos.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Conselho Escolar. Participação.

## **ABSTRACT**

Monografia de Especialização  
Curso de Pós-Graduação a Distância  
Especialização *Lato-Sensu em Gestão Educacional*  
Universidade Federal de Santa Maria

### **SCHOOL COUNCIL AS A MECHANISM OF STRENGTHENING OF DEMOCRATIC MANAGEMENT**

AUTHOR: LEUMA MARIA ASFOR

ADVISER: NEILA PEDROTTI DRABACH

Data e Local da Defesa: Fortaleza, 17 de setembro de 2011.

This monograph addresses the democratic management in schools. Based on the modern theoretical literature focuses on the subject, turning to the special action of the School Board. Initially, we present a context of Brazilian education, since the sixteenth century with the arrival of the Jesuit Fathers in 1549, until the process of organizing the participation of Brazilian education popular throughout the twentieth century and more specifically the decades from 1970 to 1990, aimed at democratization of public education in the perspective of school sector, mainly supported by standards of democratic and participatory management. From there, it is focused directly democratic management, emphasizing elements inserted in the process of democratization of the school through the construction of new spaces for teaching. Then brings considerations about the main functions and role of the School Board, seeking to contextualize it in the sphere of democratic management. To do so, are characterized roles and responsibilities of this Council. Work ends with the conclusion that democratic management is a reality that needs to actually be part of everyday life in schools, proving to be a step in the evolution of the relations of education, whereby the School Board to strengthen the effective participation of the shares in accordance with the guidelines of participatory democratic models.

Keywords: Democratic management. School Board. Participation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO I - A ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL E O PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO II - CONSELHOS ESCOLARES: ALGUNS ASPECTOS E ATRIBUIÇÕES.....</b>	<b>26</b>
2.1- A formação dos Conselhos Escolares no contexto educacional Brasileiro .....	28
2.2. O Fórum de Conselhos Escolares e sua importância no processo de democratização da escola.....	30
2.3. Conselho escolar e o fortalecimento da gestão democrática .....	33
<b>CAPÍTULO III - A CONCEPÇÃO DOS SUJEITOS: ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM MEMBROS DO CONSELHO ESCOLAR E DA COMUNIDADE ESCOLAR .....</b>	<b>37</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>47</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, o novo panorama de mobilização da sociedade brasileira, vem alcançando mudanças significativas nas relações de poder em todas as áreas de ação política do país. Construimos, assim, a democracia representativa, na qual os processos se tornam mais abertos, ao mesmo tempo em que se estabelece um perfil de democratização em setores específicos, em especial, na educação.

A democratização da educação pública concorre para a integração entre diversos setores envolvidos com a educação quanto aos processos decisórios visando à melhoria da qualidade de ensino. Em 1988, a Constituição Federal estabelece como um dos princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, a gestão democrática. Nesse sentido, desponta-se essa gestão como forma de trazer para dentro da escola, não só os profissionais pertinentes a mesma, mas a sociedade, por intermédio de representantes interessados pela educação e pelo andamento dos processos pedagógico, propiciando a esses opinar e tomar decisões em conjunto com a escola.

A década de 90 vivenciou a implantação de órgãos colegiados na escola pública, com as funções de zelar pela qualidade do ensino e pela transparência dos recursos da escola. Um órgão colegiado na escola, proporciona um espaço de decisões coletivas voltadas a atender os interesses da comunidade escolar e local, o que configura como um instrumento permanente de educação política mediante a participação.

Entende-se que o trabalho educacional, por sua natureza, demanda um esforço compartilhado, realizado a partir da participação coletiva e integrada dos membros de todos os segmentos escolares envolvidos. Portanto, a gestão pressupõe a participação atuante de esforços a essa importante dimensão democrática. Tal gestão consiste no envolvimento de todos os que fazem parte direta ou indiretamente do processo educacional no estabelecimento de objetivos, na solução de problemas, na tomada de decisões, na proposição de planos de ação,

em sua implementação, monitoramento e avaliação, visando os melhores resultados do processo educacional (LÜCK, FREITAS, GIRLING & KEITH, 2005).

Dentro dessa abordagem, o presente estudo tem como objetivo maior, investigar a compreensão da comunidade escolar sobre a função do Conselho Escolar e qual o seu papel na perspectiva da construção da gestão democrática da escola.

Na pretensão de responder a essas questões é que me propus a desenvolver o presente trabalho de pesquisa mediante os objetivos específicos a seguir: analisar historicamente a construção da democracia no campo educacional; identificar com base na literatura o surgimento dos conselhos escolar e qual sua função na gestão escolar democrática; investigar no âmbito de uma escola municipal de Fortaleza como se dá o funcionamento do Conselho Escolar a partir da visão de representantes da comunidade escolar e qual seu papel na gestão democrática da escola

Como procedimento metodológico, lancei mão, em primeiro momento, de uma pesquisa bibliográfica acerca do processo histórico da organização da educação brasileira e da democratização das relações administrativas e suas articulações com a comunidade escolar. No segundo momento, foram feitas entrevistas com professores, alunos, equipe técnica (funcionários) e gestor (diretora), sobre a importância do Conselho Escolar para a construção da gestão democrática na escola pública, priorizando uma abordagem mais histórico-contextual. Utilizou-se o questionário como instrumento de coleta de dados, proporcionando possibilidades de encontrar respostas para as questões chaves do fenômeno investigado devido a sua capacidade de capturar com clareza e objetividade os aspectos buscados. Além do mais, o questionário nos permite trabalhar com um número relevante de informações, o que proporciona vários direcionamentos às questões formuladas. O questionário abordou uma série ordenada de perguntas objetivas dissertativas referentes ao tema. Conforme explicita Brandão:

Questionários e Entrevistas precisam ancorar-se em categorias; quando bem definidos, asseguram a consistência dos “dados” e potencializam a densidade da análise interpretação dos mesmos. Poderíamos defini-las operacionalmente como vocábulos ou expressões que funcionam como uma espécie de ímã

agregador de informações: conceitos-síntese. Assim, na definição das partes dos questionários ou roteiros de entrevistas, as categorias permitem estabelecer uma coerência entre as questões através da articulação de informações ou “tomadas” da cena cotidiana através das representações sociais. (BRANDÃO, 2002: p. 39).

O presente estudo está organizado em três capítulos. No primeiro fazemos uma contextualização histórica da organização da educação brasileira ao longo do século XX e mais focadamente entre as décadas de 1970 a 1990, período em que se observa um maior poder de organização da sociedade, seguido de uma abordagem sobre gestão democrática, identificando as mudanças ocasionadas no campo educacional. No segundo capítulo, descrevemos o processo regulatório dos conselhos escolares, qual o seu significado e qual o papel que desempenha ao longo da história da educação brasileira, excepcionalmente nas escolas do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza, e no terceiro e último capítulo, fazemos uma redução extraídas das falas dos vários segmentos pesquisados – gestora da escola, professores, alunos, representante da equipe técnica. Finalizamos com as considerações sobre as funções e principal papel do Conselho Escolar na gestão democrática.

Pude perceber que a construção coletiva, pressuposto da democracia, que vem se efetivando nas escolas, graças aos avanços e retrocessos próprios do processo e que este aspecto está presente nas ações e reflexões cotidianas dos sujeitos envolvidos, ficando claro a cada um deles o fundamento da conquista.

Ao longo de todas as constatações que este trabalho me fez adquirir, pela percepção que obtive através da possibilidade que os sujeitos têm de participar na gestão da escola, está também a contribuição que ele poderá trazer para o desenvolvimento de estudos da gestão escolar, a respeito da participação dos organismos colegiados, como uma das vias para a melhoria do ensino, da consciência crítica da realidade social para a construção de uma escola verdadeiramente pública e cidadã.

## **CAPITULO I**

### **A ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL E O PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O presente texto pretende mostrar como se deu o processo de organização da educação no Brasil, desde 1549, com a chegada dos jesuítas no Brasil, até os dias atuais, seguido de uma abordagem sobre gestão democrática, identificando as mudanças ocasionadas no campo educacional. Não é contemplado, no entanto, todo o processo, mas apenas algumas mudanças importantes que ocorreram até que se chegasse à pedagogia dos dias de hoje.

A história da educação no Brasil tem início com a chegada dos padres jesuítas, em 1549, a partir da concessão a eles dada pela Coroa Portuguesa para criação dos “colégios”. Até então, a educação praticada pelos povos indígenas, que aqui viviam, era considerada pragmática, ou seja, possuía uma intenção de aplicabilidade para a ação, o cotidiano e para a realidade prática.

O modelo educacional empregado pelos jesuítas, trazia concepções medievais, segundo Adélia Portela e Dilza Atta, ao citar:

A educação tinha um caráter catequético, e os jesuítas aplicavam a *Ratio Studiorum*, o programa de ensino criado pela Companhia de Jesus a qual eles pertenciam. No período de 1549 a 1758, muitas outras ordens religiosas da Igreja Católica chegaram ao Brasil, usando a escola como meio de propagação a fé. (...) O currículo escolar era totalmente distanciado da vida do povo e acessível a uma minoria que estudava latim, gramática, retórica e filosofia. (PORTELA; ATTA, 2005, p59).

Percebe-se neste relato, que a educação no Brasil até então era confessional, hierarquizada e rigidamente controlada, não havendo qualquer forma de participação dos estudantes na gestão escola, visto que tanto as crianças de origem portuguesa quanto as crianças indígenas eram tuteladas pela igreja católica, tendo que cumprir um rígido horário de estudo e trabalho nas oficinas, no caso das crianças pobres.

A prática do castigo era comum nesse modelo de educação, muitos casos redundava na própria violência física, como a palmatória e outras formas de punição.

A educação visava o controle dos impulsos mundanos e a adequação da mente aos valores do Catolicismo, tal qual ocorria na Idade Média. O questionamento foi abolido desse modelo educacional, sendo estimulada a memorização, o estudo da retórica e da religião.

O ensino brasileiro saiu do controle jesuítico para o controle estatal, a partir das reformas políticas promovidas por Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, entre elas a expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1758.

O resultado dessa reforma educacional reforçou a desorganização do ensino no Brasil, devido, principalmente à deficiência da formação dos professores e a um modelo de educação elitista, que segundo análise de Adélia Portela e Dilza Atta imprimiria no currículo um modelo de ensino, e que:

Durante aproximadamente cem anos, existiram quase que somente professores leigos no Brasil, que ensinavam em três tipos de escolas: Aulas Régias, com professores leigos e auxiliares escravos, Privadas Patrocinadas, com professores leigos, e Privadas Comerciais, com professores estrangeiros habilitados. O currículo ensinado era o iluminista, anti-jesuítico, racional e científico, liberal na proposta, mas conservador na prática, permanecendo o dualismo cultural característico da época que deixou seus fortes vestígios presentes ainda hoje: elite letrada e povo analfabeto. (PORTELA; ATTA, 2005, p60).

A qualidade da educação nesse período, mesmo atendendo aos filhos da elite brasileira, era precária e deixava muito a desejar, visto que os professores em sua grande maioria eram leigos, portanto não possuíam a necessária preparação acadêmica, e o conteúdo que ministravam muitas vezes era somente a alfabetização e as operações básicas, ou então apresentava uma defasagem considerável em relação ao currículo das escolas européias (PORTELA; ATTA, 2005, p60).

Foi somente na segunda metade do século XIX que se criaram no Brasil as Escolas Normais: em 1835, em Niterói; em 1837, na Bahia; em 1845, no Ceará e, em 1846, em São Paulo, que têm como função "(...) a preparação de professores, por considerar que, através deles, poderia (o Estado) exercer uma influência mais forte sobre a sociedade". (PORTELA; ATTA, 2005, p61).

Nesse modelo educacional, prevalecia um molde excludente, que se pautava numa divisão social de classes de forma muito clara, apesar de algumas modificações curriculares, pois refletia as relações de poder da sociedade brasileira,

que somada a uma educação sexista, incumbida de separar meninos e meninas, que relegava a essas últimas, o papel de donas de casa ou professoras de primeiras letras. Esse sistema educacional permaneceu até o início do século XX sem sofrer profundos abalos, apesar de algumas experiências educacionais anarquistas e comunistas, sobretudo em São Paulo, mas que não repercutiram mais amplamente no sistema educacional brasileiro, por serem localizadas e transitórias (LIPIANSKY, 1999).

No entanto, na década de 1930, o país passou por inúmeras mudanças de ordem política, econômica e social que irão influenciar reformas na área educacional. Entre essas mudanças é lançado nesse período um documento expressando o pensamento dos principais educadores progressistas do Brasil, intitulado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

Estes educadores, influenciados pelo movimento pedagógico da Escola Nova, tinham como principal teórico o filósofo e educador norte americano John Dewey. Segundo Adélia Portela e Dilza Atta, esse movimento preconizava “(...) a valorização dos métodos ativos, da liberdade de expressão e criação da criança, do trabalho em grupo, do aprender fazer fazendo (inclusão dos trabalhos manuais na escola) e a colocação da criança no centro o processos criativo” (PORTELA; ATTA, 2005, p63).

O Manifesto trazia em si inúmeras mudanças e reivindicações que até hoje influenciam a pauta de exigências dos defensores da escola pública, que entre outras propostas e orientações “Defendia a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino público, a reorganização interna das escolas, o redirecionamento didático e pedagógico, a formação de classes mistas (...) e a desvinculação entre a educação escolar e a educação religiosa” (PORTELA; ATTA, 2005, p63).

Devido ao crescimento demográfico brasileiro provocado pela industrialização, sobretudo na região sudeste, ocorreram entre as décadas de 1930 e 1950 dois momentos de ampliação ou crescimento das matrículas nas escolas primárias (PORTELA; ATTA, 2005, p63), seguido por uma nova dilatação de matrículas, dessa vez para o ensino secundário, em função da expansão do capitalismo na década de 1950 (desenvolvimentista) e pela necessidade de preparar uma mão-de-obra mais qualificada (PORTELA; ATTA, 2005, p63-64), sem, no entanto, atender a demanda reprimida, que somado às dificuldades de acesso e

permanência na escola, provocaram altos índices de reprovação e abandono (PORTELA; ATTA, 2005, p64).

A partir da primeira metade do século XX, o Brasil deparou-se com significativas mudanças no panorama econômico brasileiro, as quais imprimiram alterações subsequentes no campo educacional. A queda da bolsa de Nova Iorque, ocorrido nos Estados Unidos (1929), provocando efeitos nefastos sobre as exportações brasileiras, gerou não apenas a crise do café, mas do próprio modelo econômico e da ordem política vigentes até então. Tais circunstâncias propiciaram condições favoráveis para que o País ingressasse em um novo modelo econômico – o de substituição das importações, o que significou uma industrialização relativa e dependente.

Este fenômeno, coincidiu com a urbanização e a emergência de uma classe média, época em que a nascente indústria brasileira passa a demandar uma educação capaz de fazer face ao novo quadro de desenvolvimento. Assim, é somente a partir de tal época que podem ser reconhecidas iniciativas no sentido de propiciar educação para diferentes segmentos da população. Um exame da legislação daquele período permite constatar que as orientações se dirigem muito mais para o ensino colegial e superior do que para o ensino ginasial, a exemplo da reforma Francisco Campos, nos anos trinta, e da Reforma Capanema, nos anos quarenta.

A reforma Francisco Campos, que teve como viés ideológico a formação de mão-de-obra e a formação das individualidades condutoras, instituiu dois ramos de ensino colegial, rígidos e fechados entre si: o secundário e o profissionalizante. O argumento da necessidade de preparação de mão-de-obra voltada à industrialização foi utilizado, apesar de a incorporação das massas imigrantes (campo-cidade) na cultura urbana brasileira ter sido feita sem grande interferência da escola. A reforma Capanema, por sua vez, embora tenha apresentado propostas ambiciosas para organizar a educação brasileira, foi efetiva na organização do ensino **colegial**, ao instituir as leis orgânicas específicas para os diferentes ramos de ensino: industrial (Decreto nº 4.073/1942), secundário (Decreto nº 4.244/1942), comercial (Decreto nº 6.141 /1943), normal (Decreto nº 8.530/1946) e agrícola (Decreto nº 9.613/1946). Esta reforma destaca-se pelo seu caráter fragmentário ao negar a perspectiva do

sistema de educação que emergiu, mesmo timidamente, na Constituição de 1934 – "que fixava a educação como direito e responsabilidade do Estado", reforçando uma clara divisão entre ensino profissionalizante e ensino secundário (ROMANELLI, 1989).

Nas décadas de 1960 e 1970, períodos que marcaram o auge da ditadura militar no Brasil, a educação brasileira passou por reformas estruturais que visavam atingir dois objetivos, o primeiro era a preparação para o trabalho, o que atendia os interesses dos empresários e grandes capitalistas ao preparar mão-de-obra minimamente qualificada para o trabalho na indústria. O segundo objetivo era transformar a educação num instrumento de controle social a favor da ditadura, ao mesmo tempo em que barrava o processo de democratização da escola e, por conseguinte, da sociedade. Em pleno regime militar, a partir dos anos 1970, surgiu uma onda de escolas que buscavam autonomia institucional diante da burocracia e controle estatal. Algumas delas se organizavam como cooperativas; outras como escolas filantrópicas e/ou comunitárias; e outras como cooperativas comunitárias. Todas traziam, de alguma forma, alternativas de rompimento à burocracia do precário e ineficiente sistema oficial de ensino, a pesar da Companhia Nacional de Escolas de Comunidade (CNEC) ser a precursora deste movimento, em 1943.

No início da década de 60, século XX, após longa tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) — a Lei nº 4.024/61. De acordo com esta LDB, o ensino obrigatório restringia-se à escola primária, de quatro anos, organizando-se a estrutura do sistema educacional nos seguintes níveis: pré-escola, escola primária obrigatória, ginásio, colegial e ensino superior.

Aqui cabe chamar atenção para a natureza da oferta da educação pré-escolar nesse período. Embora esta etapa de escolarização seja definida no texto da lei, é oportuno observar que a grande maioria da população que freqüentava a escola não tinha acesso a qualquer tipo de educação pré-escolar, muito menos com duração de três anos,

O início dos anos sessenta é também marcado por breve florescimento de projetos alternativos para os excluídos, através de campanhas de alfabetização de adultos, ligadas aos Movimentos Populares de Cultura (MPC) e aos Centros

Populares de Cultura (CPC). Tais iniciativas, todavia, são interrompidas pelo movimento político que veio a traduzir-se no golpe de Estado, de 1964, promovido pelos militares sob o aval de setores da sociedade civil, resultando em longo período de ditadura.

A ditadura militar, fundamentada na ideologia e na doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, instaurou uma política econômica fortemente voltada para a atração do capital externo. O novo regime extinguiu, com violência, as manifestações e possibilidades de atendimento às expectativas dos projetos e variados segmentos sociais.

A proposta educacional desse período é apoiada na concepção pragmática e tecnicista de que o ensino deve estar integrado às necessidades econômicas e exigências do mercado de trabalho. A teoria do capital humano, que fundamenta esta concepção, compreende a educação como um dos principais fatores para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho, produtividade e renda.

O projeto desse período se expressa em duas leis que perseguiram novo perfil para o sistema educacional brasileiro: a Lei nº 5.540/68, que sistematizou o projeto de reforma universitária, e a Lei nº 5.692/71, que pretendeu implantar compulsoriamente a profissionalização do ensino médio. É bem verdade que esta segunda lei contemplava também o ensino fundamental, através de uma série de determinações curriculares, a exemplo da introdução de um núcleo comum e uma parte diversificada e de uma nova seriação escolar.

Com a promulgação da Lei nº 5.692/71, passa a vigorar um sistema que articula o antigo curso primário ao ginásio, criando-se o ensino fundamental de oito anos, a partir de então, denominado 1º grau. Ao mesmo tempo, institui-se o 2º grau, de três séries que, por sua vez, substitui os cursos secundários anteriormente existentes.

A Lei nº 5.692/71 amplia a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. A despeito dessas modificações importantes que afetam tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio, é predominantemente para este último que o legislador dispensa o cerne de sua atenção, instituindo a profissionalização obrigatória.

Objeto de controvérsias e críticas, essa não foi uma reforma de saudosa

memória. Mais apropriado é talvez dizer que esta foi uma reforma que não houve. O tempo iria provar sua ineficácia, à medida que não obtinha sucesso em resolver os problemas que se propunha. Eliminou o que havia de bom no sistema existente, sem pôr em seu lugar uma estrutura capaz de fazer face às novas demandas de desenvolvimento que passaram a surgir.

Paralelamente aos problemas da chamada profissionalização, cresceram as pressões sociais por educação, havendo progressivo aumento da oferta de escolaridade nos diferentes graus de ensino nos anos setenta e oitenta (séc. XX). Neste contexto, é promulgada a Lei nº 7.044/82. Essa Lei, ao desobrigar a profissionalização no ensino de 2º grau, alterando dez dos dispositivos da Lei nº 5.692/71, converteu a habilitação profissional em opção para a escola, estabelecendo que "a preparação para o trabalho poderá ensejar habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino" (Art. 4º, § 2º). Delegou ainda competência aos conselhos estaduais para expedirem normas sobre os componentes curriculares da parte diversificada e sobre o tratamento a ser dado à preparação para o trabalho. A partir da segunda metade dos anos oitenta, com a redemocratização do País, o debate sobre o ensino fundamental é retomado. Sua expansão é associada a uma significativa perda de qualidade.

As demandas no sentido da redemocratização do País começaram a ocorrer já no final dos anos setenta, vindo a expressar-se com vigor na primeira metade dos anos oitenta — a exemplo do movimento "Diretas-Já" que, em 1984, levou centenas de milhares de pessoas dos grandes centros urbanos do País a ocupar praças públicas em defesa de eleições diretas para a Presidência da República. Este contexto é propício ao questionamento da política educacional e da escola pública, período ao qual temos denominado de "tempos de transição" (VIEIRA, 2000 e VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001, p. 73-93).

Já na década de 1980, ocorreram importantes avanços no Brasil, os movimentos sociais pressionaram o governo por mudanças estruturais na educação, precisamente no ano de 1982, quando governadores e prefeitos voltaram a ser escolhidos pelo voto popular, promoveram iniciativas significativas, sobretudo na área de gestão democrática e à autonomia das escolas. O Foro de Educação do Estado de São Paulo (1983-1984), ocorrida na gestão do governador Franco

Montoro, tendo como lema de campanha o *slogan* “descentralização e participação”, logo que assumiu o governo, Franco Montoro descentralizou a merenda escolar para a jurisdição municipal e transformou os conselhos consultivos das escolas públicas em conselhos deliberativos, mesmo não conseguindo ampliar a autonomia das escolas. Em Minas Gerais, através do Congresso Mineiro de Educação (1983-1984), o governo aprovou a implantação do colegiado escolar e o sistema de eleição para diretores das escolas públicas, como também, estimulou reformulação das propostas curriculares das escolas. Em Santa Catarina, o governador mobilizou todo o estado para elaboração do plano estadual de educação e implantou o sistema de eleição dos diretores escolares, pela própria comunidade. (SANTOS FILHO, 1992).

Com a volta de um presidente civil no comando do Brasil, em 1985, passa a ganhar corpo a idéia de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), colocando em pauta o debate das grandes questões sociais, principalmente no que diz respeito à educação. A sociedade civil se organizava: jovens e antigas lideranças políticas, artistas, estudantes, escritores, jornalistas, intelectuais, trabalhadores e pessoas anônimas de um modo geral, se mobilizavam e ganhavam força política neste momento, fazendo valer seus desejos, clamando por novos modelos de governo, exigindo uma nova organização escolar, sem o ranço do autoritarismo que tantas marcas dolorosas havia deixado na população. Os educadores aproveitavam o sopro desta brisa refrescante para propor a gestão democrática da escola como o caminho que levaria a educação pública a cumprir o seu real papel e sua função social. Era um momento de intensas discussões acadêmicas e profundas reflexões sobre os rumos da educação pública e sua influência na reconstrução da democracia brasileira.

Foi neste contexto efervescente, cheio de vigor e esperança da década de 80 que se delinearam os novos rumos da educação pública brasileira. Eventos como as Conferências Brasileiras de Educação e o Fórum Brasileiro em Defesa da Escola Pública reuniam os educadores em torno de propostas que apontavam a autonomia da escola como elemento imprescindível para sua atuação como um organismo re-constitutor da sociedade. A influência e a participação ativa de educadores e estudiosos da educação neste momento de maturidade acadêmica e de renovação política, foram decisivas na elaboração da proposta da Constituinte de 1988.

Em outubro de 1988, é aprovada a nova constituição brasileira, representando um momento decisivo na história política do País e da educação brasileira. A constituição instituiu explicitamente a “democracia participativa” e a possibilidade do povo exercer seu poder “diretamente” (Art. 1º). No que se refere à educação, a constituição estabelece “as concepções pedagógicas” e a “gestão democrática da escola pública” (Art. 206). Segundo Gadotti (1957, p.97), “estes princípios podem ser considerados como fundamentos constitucionais da autonomia da escola”. Seguindo os preceitos da Constituição Federal, as constituições estaduais e municipais inseriram os princípios de gestão democrática e passaram a criarem os conselhos escolares e implantarem a política de eleição de diretores de escolas.

A constituição Federal de 1988, trouxe em seu cerne inúmeras mudanças na possibilidade de participação na gestão da coisa pública, o que pode ser inicialmente exemplificado, em seu Artigo 1º, Parágrafo Único, quando determina que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A referida constituição resultou do tensionamento provocado pela sociedade civil organizada para acelerar o processo de redemocratização do país e também influenciar a organização da Educação no Brasil, quando em seu Artigo 205 define que: “A Educação, direitos de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (Art. 205 da CF).

Formalmente, a educação sai da esfera de controle exclusivo do Estado e passa a ser gerida junto com a sociedade, que é, ao mesmo tempo, financiadora da educação pública (através do pagamento de impostos) e beneficiária dos avanços da educação na construção de um novo modelo de sociedade, na expectativa de que a escola oriente a formação dos cidadãos, preparando-os para o exercício da democracia, ou seja, instruí-los a tornarem-se sujeitos portadores de direitos e co-responsáveis pela sociedade.

Posteriormente, em 1996, novas e importantes mudanças no campo educacional se materializam através da aprovação de uma emenda constitucional (EC nº 14/96) que constituiu a mais ampla reforma educacional; de uma Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96); e da Lei nº 9.424/96 que institui o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — FUNDEF e posteriormente o FUNDEB, em 2007, marcos legais dos novos ventos que impulsionavam a democratização e a qualidade na educação pública brasileira.

Esse conceito de democracia participativa possibilita inúmeras perspectivas de participação, que abrangem as diversas áreas da vida em sociedade, sobretudo no campo da Educação, onde, junto com as demais instituições, irão se desenvolver diversas experiências no exercício da democracia direta ou semi-direta, com a possibilidade de progressiva participação popular ou segmentar, em que, mesmo com toda a inexperiência e imaturidade da sociedade frente a esses mecanismos de empoderamento civil, permite efetivos alguns dos princípios de controle social da Administração Pública, naturalmente que dentro dos limites de uma lógica da administração gerencial do sistema capitalista, que, economicamente, o Brasil está inserido.

A história da educação pública no Brasil foi nitidamente marcada por elementos autoritários e centralizadores, em que as relações de poder na escola eram monopolizadas pela Direção, que, via de regra, tinha sua composição indicada pelas Secretarias de Educação ou por relações de apadrinhamento, cumprindo, de forma fiel, as orientações destas secretarias ou de políticos.

Na administração escolar no decorrer de décadas, manifestam-se relações centralizadoras, patrimonialistas e clientelistas não permitindo a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar na administração da própria escola, fato que impedia, também o controle social dessa instituição pela própria sociedade.

A gestão democrática no ensino público foi consagrada pela Constituição de 1988, remetendo à lei a sua regulamentação. Por sua vez, a LDB (Lei Nº 9.394/96) remete aos sistemas de ensino a definição das “normas de gestão democrática do ensino público na educação básica”, ressaltando a garantia da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (arts. 3º e 14).

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

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

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.(Art.14,LDB 9394/96).

Posteriormente, o Plano Nacional de Educação de 2001, em suas metas de Gestão número 22, sustenta: “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.” Ao passo que na meta 24 afirma: “Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade”.

Apesar de amplamente apoiada pela legislação em vigor, a Gestão Democrática da Educação é um processo em construção, que não atingiu a maior parte dos estados e municípios da Federação, prevalecendo, ainda, uma visão centralizadora e clientelista da educação na maior parte do território nacional e nas principais capitais e cidades brasileiras. O fato de existir um arcabouço legal que garanta a participação da sociedade nos processos decisórios não corresponde, necessariamente, à sua aplicabilidade na prática da realidade vivida nas instâncias de poder.

Quanto à sua forma, a participação da comunidade na gestão escolar pode ser exercida de diversas formas, tanto a multisegmentada (que envolve os vários segmentos da escola) quanto a segmentar (que envolve um segmento da comunidade escolar). A seguir enumeraremos algumas possibilidades de organismos colegiados e de formas de participação na escola. Destacam-se:

a) Conselho Escolar: Órgão colegiado, composto por representantes dos segmentos da comunidade escolar (Professores, Pais, Núcleo Gestor, Estudantes, Funcionários e Comunidade). Têm funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras de aspectos político-pedagógicos, administrativos e financeiros.

b) Grêmios Estudantis: é um instrumento de organização e representação dos estudantes de ensino fundamental e médio, amparado pela Lei Federal N

7398/85 (Lei do Grêmio Livre). Além da Lei do Grêmio Livre, a organização política de crianças e adolescentes é garantida pelo Artigo 53, Inciso IV da Lei Nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) que prevê: “direito de organização e participação em entidades estudantis”.

c) Congregação de Professores: Órgão Colegiado formado exclusivamente por professores de uma determinada escola, visando sua organização política, representação e estudo para aperfeiçoamento da profissão, entre outras funções.

d) Conselho de Classe: órgão colegiado formado por professores de uma mesma sala de aula ou série, que se reúne para avaliar, trocar experiências ou realizar consulta entre os docentes sobre determinadas situações ocorridas na sala.

As possibilidades de organização dos segmentos escolares garantidas pela via legal são múltiplas, podendo também coexistir a Congregação de Funcionários, Associação de Pais, Conselhos de Turnos e outros.

A livre organização política é garantida pela Constituição Federal (Art. 5º, Inciso V XIII) e deve ser estimulada em todos os segmentos, pois a democracia só é exercida a partir de sua prática efetiva, dentro de um ambiente livre, aberto a diversidade de idéias e opiniões. Cabem aos sistemas escolares, escolar, pais, estudantes, funcionários, comunidade exercer ações para sua efetivação e garantir mecanismos que o viabilizem.

A gestão democrática na educação implica o estabelecimento de padrão de relações entre instituições e pessoas responsáveis pela condução dos sistemas educacionais (ministérios, secretarias ou órgão estaduais e municipais de educação, organização e grupos da sociedade civil, escolas, diretores, professores, funcionários e alunos) e os que neles são beneficiados direto ou indiretamente, que se fundamenta, antes de tudo, no estabelecimento de interesses, opiniões, aspirações e propostas na área educacional, em função da diversidade dos valores, das expectativas, das condições sócio-econômicas da comunidade, na convicção de implementação das políticas educacionais e na busca da efetiva participação, do envolvimento, responsabilidade, compromisso e consenso de todos.

No âmbito microescolar, precisamente nas escolas públicas de Fortaleza, é encontrado um grupo de *staff* (diretor(a), coordenador(a) pedagógico, supervisores professores e secretário(a)). E de linha (auxiliar de serviços gerais, agentes administrativos e porteiros). O relacionamento entre o *staff* e a linha varia de muito, está em conformidade com o tipo de gestão imprimida pela direção da escola.

Para Spósito (1990, p.54), “gestão democrática da escola apresenta-se como mais um entre outros desafios para construção das novas relações sociais, construindo um espaço público de decisão e discussão não tutelado pelo Estado”.

No entanto, infelizmente, a maioria dos professores procuram manter sua legítima esfera de autoridade, sem intromissões externas. É unânime na recusa à interferência dos pais em seu trabalho, para não perder sua posição de “autoridade”.

Em relação a gestão da escola, percebe-se um comportamento de que dela recebem apoio, seja em relação a alunos ou pais de alunos. Funciona o princípio do corporativismo, de que nenhum professor deve criticar colega, antes terceiros, principalmente alunos.

O diretor, por sua vez, funciona como mediador entre as comunidades escolar e local, por conseqüência, sofre pressões dos professores para alinhar-se a eles; dos alunos, para satisfazer reclamações; e dos pais, para manter a escola ao nível desejado pela comunidade. É importante destacar que a expressão comunidade escolar significa a direção da escola, aos representantes dos professores, alunos, funcionários e pais, ao passo que a comunidade local envolve representantes da sociedade civil organizada na área de abrangência da escola, entre estes o Conselho Escolar ou Colegiado Escolar.

[...] todo conhecimento é construído em estreita relação com os contextos em que são utilizados, sendo, por isso mesmo, impossível separar os aspectos cognitivos, emocionais e sociais presentes nesses processos. Uma mudança cognitiva é ao mesmo tempo um processo individual e social, (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 1994, p.16)

Neste sentido, percebe-se que discutir as relações entre os diversos grupos sociais presentes nas escolas, as metodologias e conteúdos de ensino, com a participação autônoma de todos, é uma forma democrática e o processo de alcançar os meios de decisão política, não só no âmbito da decisão política do Estado como

no conjunto da vida social cotidiana. A ação política de democratização da escola contribui para a democratização da própria sociedade.

O Estado deve e pode prover as escolas de condições básicas para um funcionamento, mas não tem condições de controlar a vida cotidiana de milhares de unidades escolares; só a comunidade organizada pode acompanhar e fiscalizar o trabalho escolar, cooperar para que ele conduza os resultados de um bom ensino. (MELLO, 1993, p.78).

A gestão precisa ser democrática, buscando a participação de todos, no caso específico da escola, se faz necessário que toda comunidade escolar participe, ou seja, é necessário que a gestão escolar, professor, pais, alunos e comunidade, tenham voz e vez, sejam ouvidos e ouçam. Compartilhem os problemas e busquem as soluções. Que façam da escola um local de convivência, de democracia. Onde todos sejam respeitados e valorizados.

Segundo VIEIRA (2001, p.17), “A escola é uma organização socialmente construída que vivencia, a partir das relações estabelecidas entre seus membros, códigos e sistemas de ação que expressam crenças, valores, sentimentos”. Sendo a escola uma “*organização socialmente construída*”, então o gestor é o organizador social, que contribui para a construção da cidadania, pois a escola é uma instituição que contribui para a formação da cidadania, tendo em vista que a educação é um dever do estado e um direito de todos. Quanto à formação de valores, crenças e sentimentos, isto está muito claro, pois a escola trabalha com valores culturais e históricos e incentiva um maior aprofundamento quando valoriza a cultura trazida pelos alunos e seus familiares, respeitando a diversidade. As crenças também são trabalhadas pela escola, quando incentivam o estudo das culturas, pois as crenças estão inseridas culturalmente na sociedade. A referência aos sentimentos pode ser percebida, quando a escola realiza trabalhos que buscam o envolvimento de todos, exigindo respeito, compromisso, amizade, socialização, companheirismo, enfim um trabalho em grupo que fixe um bom relacionamento grupal. Porém é preciso tomar cuidado, porque assim como podem ser desenvolvidos sentimentos positivos, também podem ser negativos e neste caso, ocorre uma inversão de objetivos e metas propostas pela educação, e a escola torna-se não cumpridora de seu papel

de educar e formar cidadãos críticos, participativos, justos, leais, honestos e humanos, enfim atuantes na sociedade em que vivem.

## **II CAPÍTULO**

### **CONSELHOS ESCOLARES: SEU SURGIMENTO NO CAMPO EDUCACIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES À GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA**

Delimitar as origens dos conselhos escolares num recorte histórico é uma tarefa difícil. Alguns autores acreditam que suas origens precedem à organização do Estado e provavelmente “(...) se confunde com a história da política e da democracia. A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva” (BORDIGNON, 2004, p.15).

O referido autor aponta ainda a existência na antiguidade de conselhos em Esparta, Atenas, Roma. Posteriormente foram instituídos na Comuna Italiana (século IX), ulteriormente durante a Comuna de Paris (1871), ou nos conselhos de fábrica na Alemanha de Rosa Luxemburgo e na Espanha republicana durante a guerra civil e em diversos momentos da história europeia no século XX (BORDIGNON, 2004, p. 16-17).

A idéia de conselhos está relacionada com a prática da democracia e no ocidente esse conceito é retomado nos meios políticos com o advento da Independência dos Estados Unidos, cujo principal marco foi a Declaração de Independência da Virgínia, de 1776 e na proclamação da República Francesa ocorrida após a Revolução Francesa de 1789, no século XVIII.

Sobre esse aspecto, a associação entre Educação Escolar e Democracia, segundo Elie Ghanem iniciou com “(...) a instalação dos sistemas públicos de instrução, animados pelo pensamento iluministas e propostos (...) como agentes de formação dos cidadãos nos quais se sustentaria o Estado republicano” (GHANEM, 2004, p15).

Apesar de situar a inspiração para a criação dos conselhos escolares nas reivindicações dos movimentos sociais, a partir dos processos de democratização no

Brasil no final dos anos de 1970, é com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco delimitador do processo de democratização e cidadania política no Brasil, é que teremos um arcabouço legal que irá garantir a institucionalização de práticas participativas a nível político-administrativo.

A formação dos conselhos escolares do Brasil está inserida numa luta mais ampla, que é a defesa da educação pública, gratuita e de qualidade e pela democratização progressiva da sociedade e do Estado.

Para conceituar a reflexão sobre democracia e suas características, cito o trabalho de Elie Ghanem quando afirma que o sistema democrático é um:

(...) regime que reconhece os indivíduos e as coletividades como sujeitos, protegendo-os e estimulando sua vontade de dar sentido a sua própria experiência. Essa vontade de aumentar a liberdade de cada um – objetivo moral – que limita o poder (do Estado), muito mais que uma série de procedimentos (GHANEM, 2004 p.19).

Ainda segundo Ghanem, que reforça as características essenciais da democracia ao defender que:

(...) a democracia é uma luta pela libertação em relação a um poder, seja o despotismo racionalista, seja a ditadura comunitária. A democracia é um espaço de tensões e conflitos, ameaçado constantemente por algum poder (GHANEM, 2004, p.21).

Essas tensões e conflitos são partes constituintes do regime democrático, seja em qualquer instância de aplicação política, e correspondem à dialética intrínseca dessa forma de poder, ou seja, a utilização do diálogo, da réplica, do embate de idéias, do convencimento, do questionamento, da acomodação em alguns momentos e do enfrentamento em outros.

Outro aspecto relevante da democracia é o controle do Estado pelo povo, que deve gerir o bem público de acordo com as prioridades definidas não somente pela maioria, mas contemplando os excluídos, marginalizados e as minorias.

Para tanto, Ghanem delimita as três dimensões da democracia, a saber: “O respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania e a representatividade dos dirigentes são as três dimensões que, mantida sua interdependência, constituem a democracia” (GHANEM, 2004, p. 27).

Acreditamos que a grande luta para a efetivação política pela democracia no Brasil não passe apenas pelo vertente legalista, ou seja, não basta apenas ter uma constituição que garanta na esfera legal a participação direta, mas, junto a essas garantias jurídicas, se faz necessário várias mudanças na cultura político brasileira, ainda calcada no patrimonialismo, na corrupção, no autoritarismo, no fisiologismo (FAORO, 1997) e outras formas de exclusão, seja de gênero, de orientação sexual, de etnia ou origem social.

A mudança de mentalidade não somente interferiria positivamente nas relações individuais como poderia ampliar o sentido da cidadania ao inculcar nas pessoas a necessidade de um pacto social mais amplo, que garantisse a manutenção da sociedade contra a barbárie social, que resultaria na destruição da própria estrutura social.

## **2.1- A formação dos Conselhos no contexto educacional brasileiro**

No Brasil, os primeiros conselhos de educação foram inicialmente formulados no Império, com os Conselhos de Instrução Pública, em 1842, *Conselho de Instrução Pública*, *Conselho Geral de Instrução Pública* (1846), seguidos de outros conselhos, que apesar de criados, não foram efetivados. (BORDIGNON, 2004).

Durante o período da República Velha (1889-1930), funcionaram os conselhos de Ensino, sendo o primeiro deles o Conselho Superior de Ensino (1911) e o Conselho Nacional de Ensino em 1925.

Os Conselhos de Educação abrangem o período de 1931 até os dias atuais, iniciando com o Conselho Nacional de Educação (1931), que com a Constituição de 1934, deu ao CNE status constitucional para elaborar o Plano Nacional de Educação, e permaneceu funcionando até 1960; Conselho Federal de Educação, instalado em 1961 e extinto em 1994; Conselho Nacional de Educação, reativado com essa nomenclatura em 1994, estando em atuação até hoje.

A partir do processo de redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos sociais e populares passaram a exigir maior participação na gestão da coisa pública, que resultou na elaboração da Constituição de 1988 dos chamados

conselhos de gestão políticas públicas setoriais, que nas palavras de Genuíno Bordignon são:

(...) conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação (...) A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum à serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e direitos (...) (Bordignon, 2004, p19).

Os conselhos na educação básica existem sob outras denominações, segundo pesquisa de Genuíno Bordignon, desde a década de 1950, inicialmente em São Paulo, sob a forma de congregações de professores, que se reuniam para tratar sobre questões de ensino (Bordignon, 2004).

No entanto, foi a partir da redemocratização no Brasil que frente a pressões e conquistas de lutas dos movimentos sociais organizados, sobretudo a partir das eleições para governadores, se inicia as primeiras experiências de Conselho na educação básica em São Paulo, com função consultiva para escolas de 1º grau em 1977 e 2º grau em 1978; Minas Gerais, com o Colegiado de professores, em 1977 e Rio Grande do Sul, especificamente em Porto Alegre, em 1985 (ibid 2004).

Essas experiências foram explicitadas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, surgido em 1986 e oficialmente lançado em 1987, que apesar da diversidade de interesses, estava dividido, segundo Vera Peroni, em dois núcleos “(...) a defesa da escola pública e a posição político-partidárias de oposição ao regime militar” (PERONI, 2003).

Porém, foi a forte pressão no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública nos debates da Constituinte do que permitiu a inclusão dos princípios da gestão democrática do ensino público na Constituição de 1988, presente, principalmente, no Artigo 205, Inciso VI:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Ainda sobre gestão democrática, a LDB cita no Artigo 3º, Inciso VIII e Artigo 14, Incisos I e II o seguinte:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

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.

## **2.2 - O Fórum de Conselhos Escolares e sua importância no processo de democratização da escola.**

O Fórum se constitui em uma política de gestão educacional gerada nas discussões e práticas dos Conselhos Escolares das escolas públicas municipais. É um movimento que surgiu em 2006, quando da participação da professora Cefisa Aguiar, na época presidente do Conselho Escolar da EMEIF Professor Luis Costa, por ocasião do Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas, em Brasília. Além de assistir às conferências e participar de painéis e oficinas temáticas, os vinte e quatro conselheiros convidados foram atores de momentos ricos de trocas de experiências e reflexões sobre o sentido do Conselho Escolar. O relato desses conselheiros, que fizeram a diferença em suas comunidades, suscitou inquietações e sonhos.

Após socializar o Seminário com um grupo de conselheiros escolares em Fortaleza, surgiu a vontade e o interesse desses conselheiros em criar um ambiente integrador no qual fossem socializadas as experiências dos Conselhos Escolares e que a comunidade (escolar e local) pudesse participar de forma coletiva e ativa na proposição e no acompanhamento de políticas públicas educacionais, visando a qualidade social da educação pública e ampliando os limites da cidadania. Como experiência piloto inicialmente no âmbito das escolas da Secretaria Executiva Regional (SER) II, ainda em seu primeiro ano de funcionamento, o Fórum foi se expandindo nas demais regiões administrativas da cidade (SERs I, III, IV, V e VI).

Anteriormente, falar em Conselho Escolar era reportar a uma escola cuidando unicamente dos seus interesses. Com o Fórum, enquanto um meio que articula o conjunto de conselheiros do sistema de ensino, cria-se um movimento em que o

Conselho não existe sozinho, mas em rede. Assim, esse colegiado ganha uma nova dimensão, ao transcender os limites da escola e atuar na construção e no acompanhamento de políticas educacionais para a cidade de Fortaleza.

Em dezembro de 2007, após várias plenárias de discussão e reflexão, o Fórum tornou-se institucional, por comungar com a política de gestão democrática e necessitar de apoio logístico para a realização das atividades (formação dos conselheiros, plenárias e assembléias, transporte para o monitoramento da matrícula etc). Assim, a Secretaria Municipal de Educação, ao garantir a estrutura material para a efetivação do Fórum de Conselhos Escolares em seu sistema educacional, colabora com a transição da democracia representativa para a democracia participativa.

A institucionalização do Fórum o transforma em um instrumento democrático de interlocução permanente e direta entre os conselhos escolares e a Secretaria de Educação. O Fórum é um espaço de criatividade e conhecimento da realidade para a proposição de soluções que venham contribuir para a melhoria da qualidade de ensino. Portanto, essa institucionalização se constitui em importante estratégia para o planejamento integrado, a troca de experiências e a atuação em regime de colaboração com o governo. Configura-se, assim, um diálogo direto entre a comunidade e o governo, garantindo a participação da sociedade no planejamento, implementação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente no que tange à melhoria da qualidade da educação.

Os Conselhos Escolares encontram no governo uma parceria importante e construtiva para impulsionar a gestão democrática nas escolas públicas, estimulando a integração e ampliando a participação da comunidade, firmando, assim, a diversidade de possibilidades de atuação de seus membros. Fortaleza conta com 272 Conselhos Escolares, perfazendo um total de 2.720 conselheiros titulares e suplentes, sendo 544 pais/mães, 544 gestores, 544 estudantes, 544 funcionários de escola, 544 professores, segundo relatório do Fórum de Conselhos Escolares de Fortaleza/2011.

Nesse processo, emerge uma nova concepção de relações entre Estado e sociedade civil, que viabiliza a participação de todos os segmentos sociais na formulação de políticas públicas de educação e possibilita o acesso da população às

tomadas de decisão. O Fórum é o responsável por trazer ao debate as demandas da comunidade no âmbito educacional, e assim garantir que a população seja ouvida e atendida de forma satisfatória e legítima.

Nesta perspectiva, o Fórum constitui-se em um espaço democrático, que discute, propõe, acompanha e avalia as políticas públicas, no âmbito do Sistema Educacional, e propicia aos Conselhos Escolares condições para atuação junto à gestão escolar, visando à qualidade educacional desejada das unidades de ensino vinculadas às seis Secretarias Executivas Regionais (SERs). Cada SER possui uma Comissão Regional que trabalha integrada com a Comissão Central, no sentido de assessorar e fortalecer os Conselhos Escolares.

O envolvimento da comunidade escolar busca o fortalecimento da gestão democrática integrada os Conselhos Escolares e as diretrizes governamentais, produzindo ganhos qualitativos para as escolas, por meio de um canal direto de comunicação com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e para o governo na medida em que a implementação de suas políticas encontra em dispositivos como o Fórum a legitimidade política necessária a um governo democrático.

A Secretaria Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Conselhos Escolares de Fortaleza com a finalidade de formar Conselhos Escolares atuantes, com cidadãos críticos e conscientes que contribuam para o fortalecimento da autonomia da escola, elaboraram a Cartilha Conselho Escolar em Movimento, com orientações e reflexões necessárias à organização e funcionamento dos conselhos das escolas do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza a seguir:

É um organismo colegiado composto pela representação de estudantes, pais, professores, funcionários e comunidade local, tendo o diretor escolar como membro nato, com responsabilidade compartilhada de gestão da escola, gerando uma nova forma de administração onde as decisões são integradas e coletivas. Constitui-se em um lugar de participação; um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. É também uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca construir uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã. (Cartilha Conselho Escolar em Movimento, p26).

O Conselho Escolar é o órgão máximo ao nível da escola e tem funções consultivas, deliberativa e fiscalizadora, com prévia consulta aos seus pares e tem como finalidade:

- a) criar ambiente articulador da gestão democrática escolar;
- b) favorecer a integração entre a comunidade escolar e local em prol do acompanhamento ao desempenho da escola;
- c) ser instância de escuta, reflexão e participação;
- d) desenvolver uma atitude democrática, criando oportunidades para que todos os segmentos possam falar e defender os seus interesses coletivos;
- e) exercer o controle social da educação.

### 2.3 - Conselho escolar e o fortalecimento da gestão democrática

O Conselho Escolar mobiliza, opina, decide e acompanha a vida pedagógica, administrativa e financeira da escola, desempenhando as seguintes funções:

- a) **Função normativa:** orienta e disciplina ações e procedimentos do cotidiano escolar, por meio de normas, diretrizes e indicações de possibilidades sobre atitudes e comportamentos da/na comunidade escolar;
- b) **Função consultiva:** aconselha e emite opiniões sobre questões, assuntos e problemas relacionados à escola. Assessora e encaminha as questões levadas pelos diversos segmentos da escola e apresenta sugestões de soluções, que poderão ou não ser acatadas pela unidade escolar;
- c) **Função deliberativa:** examina as situações apresentadas ao Conselho Escolar com vista a uma decisão; aprova proposições, encaminhamentos e prestação de conta;
- d) **Função fiscalizadora:** acompanha, supervisiona, monitora e avalia o cumprimento das normas da escola e a qualidade social do cotidiano escolar;
- e) **Função mobilizadora:** promove, estimula e articula a participação integrada dos segmentos representativos da escola e da comunidade local. (Cartilha Conselho Escolar em Movimento, p.32).

O Conselho Escolar está fundamentado na seguinte legislação:

- a) Constituição Federal;
- b) Legislação do Ensino (LDB N°9.394/96);
- c) Lei Orgânica do Município;
- d) Estatuto do Magistério;
- e) Estatuto da Criança e do Adolescente;
- f) Estatuto do Idoso;
- g) Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza;
- h) Estatuto e Regimento do Conselho Escolar;
- i) Regimento da Escola.

A efetiva participação do Conselho Escolar precisa estar ligada, prioritariamente, à essência do trabalho escolar. O acompanhamento do desenvolvimento da prática educativa, bem como do processo ensino-aprendizagem é a sua principal tarefa. Assim, o Conselho Escolar deve refletir sobre as dimensões e os aspectos que necessitam ser avaliados na educação, para se construir uma escola cidadã e de qualidade.

O Conselho Escolar, no desenvolvimento de suas ações, sempre de forma co-responsável, coleta e analisa uma variedade de dados e informações sobre o processo educativo escolar. Essa análise certamente indicará ações que necessitam ser desenvolvidas e, com isso, estará contribuindo decisivamente para a construção de uma educação emancipadora para toda a sociedade.

Dessa forma, a função político-pedagógica do Conselho Escolar expressa-se no olhar comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, tendo como foco privilegiado a aprendizagem, qual seja, no planejamento, na implementação e na avaliação das ações da escola.

Alguns desafios apresentam-se durante o processo de acompanhamento e merecem ser discutidos coletivamente: Como lidar com as diferenças que marcam os sujeitos que participam do processo educativo? Como a escola demonstra respeito a essas diferenças? Como garantir a unidade da prática social da Educação desenvolvida na escola? O que cabe ser avaliado na prática educativa? Quem deve

ser avaliado? Como a escola vem construindo sua autonomia didática, financeira e administrativa? Entre outros.

Todo esse esforço do conselho escolar para conhecer a escola na sua totalidade a fim de garantir um processo ensino aprendizagem que atenda todos os segmentos da comunidade escolar constitui-se em um acompanhamento responsável das atividades da escola, o qual tem na solidariedade e na inclusão seus princípios fundamentais.

Firmar o envolvimento do conselho escolar com esse horizonte, implica avançar nas discussões de propostas que carreguem em seu núcleo o combate à manipulação e à exclusão, contribuindo para superação de formas antidemocráticas de gestão escolar.

O Conselho Escolar tem relevante papel na execução dos programas que repassam recursos financeiros para a escola. Ele é o grande articulador para garantir a autonomia da gestão financeira na unidade de ensino e, assim, respeitar suas necessidades e contemplar as ações do Projeto Político Pedagógico. Na gestão dos recursos financeiros, a escola irá trabalhar, orientada da pela Portaria 444, de 13 de setembro de 2002, com 2(duas) categorias econômicas: Custeio e Capital.

O conjunto de programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC), Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) visam não só apoiar a oferta da Educação, mas também a melhoria da qualidade educacional das ações desenvolvidas na escola.

Mendonça destaca, a dominação tradicional, da qual advém o patrimonialismo, que institui uma burocracia pautada na tradição da obediência à autoridade, na qual “O quadro administrativo não é composto de funcionários, mas de servidores pessoais, de maneira que a felicidade do servidor ao senhor é pessoal e decisiva” (MENDONÇA, 2000 p,45).

Neste contexto, é imprescindível um novo paradigma de concepção de exercício do poder em cargos públicos, do exercício da autoridade. O exercício desse poder precisa ser compreendido na dimensão franciscana, que concebe o

cargo; na democracia, é uma delegação de serviço aos interesses coletivos, de responsabilidade social, pois o ocupante do cargo não dono do poder, mas servidor da cidadania. O mesmo vale para os representantes da sociedade organizada nos conselhos, no exercício da cidadania. Corroborando com este fundamento, os conselhos escolares constituem a nova institucionalidade cidadã do exercício do poder na escola pública.

### **III CAPÍTULO**

## **A CONCEPÇÃO DOS SUJEITOS: ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM MEMBROS DO CONSELHO ESCOLAR E DA COMUNIDADE ESCOLAR**

Este capítulo apresenta a análise das falas dos grupos de depoentes da pesquisa realizada em uma escola do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza CE. Foi escolhido, para participação na pesquisa, um percentual de 30% (trinta por cento) dos professores, além da diretora, de membros da equipe técnica e de representante dos alunos. Dessa forma, responderam ao questionário oito professores, três membros da equipe técnica, cinco alunos e a diretora. A idéia é mostrar como cada categoria de depoentes compreende os objetivos do conselho escolar, e seu papel na perspectiva da construção da gestão democrática da escola. Essa perspectiva analítica mostra ângulos enfocados pelos segmentos envolvidos no estudo.

A escola conta com um total de 950 alunos matriculados, e um universo de 40 professores, 16 funcionários, 02 gestores, 01 orientadora educacional e 01 secretária, distribuídos nos três turnos. A diretora da escola assumiu seu cargo por indicação, pois ainda não há eleição como critério de escolha.

A unidade escolar apresenta as seguintes instalações físicas: 15 salas de aula funcionando nos turnos manhã, tarde e 6 salas à noite, 20 banheiros, quadra de esporte coberta, sala de leitura e biblioteca, auditório, sala de apoio, laboratório de informática, secretaria, diretoria e sala dos professores.

De acordo com o Estatuto do Conselho Escolar da escola pesquisada (1997), no seu Art. 2º estabelece-se que “O Conselho Escolar, constituído nos termos do Artigo 3º, é um órgão consultivo, deliberativo, normativo e avaliativo”.

Ao assumir essas características, o Conselho se torna o órgão máximo da escola, responsável por deliberar, ou seja, tomar decisões no âmbito escolar, após uma discussão com todos os segmentos que o compõem e também passa a emitir pareceres sobre as situações estudadas para, dessa forma, poder cumprir com a sua função de órgão consultor.

De acordo com Art. 8º do referido Estatuto, o Conselho Escolar tem ainda, as seguintes atribuições:

- I – Elaborar e referendar seu Estatuto;
- II - Participar da definição da filosofia e objetivos da escola;
- III – Coordenar o processo de discussão do Projeto Político Pedagógico da escola, e de seu regimento escolar;
- IV – Propor modificações no currículo que objetivem a melhoria do ensino;
- V – Avaliar e aprovar o orçamento e prestação de contas de planos, projetos e programas propostos pela escola ou órgãos educacionais;
- VI - Analisar o calendário escolar e adequá-lo á realidade da escola;
- VII – Garantir a utilização do prédio escolar pela comunidade fixando critérios para o uso e preservação;
- VIII – Criar e garantir mecanismos de participação de todos os segmentos da comunidade escolar na definição da aplicação das verbas;
- IX – Contribuir para melhoria do ensino e do nível cultural da comunidade;
- X – Deliberar sobre assuntos de natureza pedagógica, administrativas e disciplinar necessários ao bom andamento da escola;
- XI – Manter intercâmbio com os Conselhos Escolares da Rede Municipal;
- XII – Apreciar e emitir parecer sobre o cumprimento do Estatuto por todos os conselheiros;
- XII – Convocar Assembléias Gerais da Comunidade Escolar ou dos segmentos. (Estatuto do Conselho Escolar, 1997, p. 4).

Essas são as atribuições do Conselho Escolar, que podem estender a sua atuação a todas as áreas da instituição. Mas, segundo os atores pesquisados, o Conselho da Escola em estudo além de ser de natureza deliberativa e consultiva, também apresenta características executivas, normativas e propositivas.

Os atores escolares reconhecem que o Conselho Escolar da instituição apresenta todas essas características na sua natureza, de acordo com a seguinte proporção: natureza Consultiva (25%), Deliberativa (37,5%), Executiva (18,75%), Normativa (12,5%) e Propositiva (6,25%).

Na situação da escola investigada, um dado que chama a atenção refere-se ao fato de que 37,5% dos entrevistados destacam a função deliberativa do Conselho. Essa predominância da função deliberativa pode ser indicativo de que os representantes do Conselho resistem, ainda, a ter uma participação mais efetiva no que concerne, principalmente, às funções executiva, normativa e propositiva.

Segundo Werle (2003), não existe Conselho no vazio, ele é o que a comunidade escolar estabelece, constitui e operacionaliza. Cada conselho tem a face das relações que nele se estabelecem. Se formar relações de responsabilidade, respeito e construção, é então assim que vão se constituir as funções consultivas,

deliberativas, fiscalizadoras e quaisquer outras assumidas pelo Conselho. Mas, no entanto, se as relações forem distanciadas e burocráticas, o Conselho vai assumir um papel muito mais de responsável por homologar decisões do que por discutir e promover modificações e de definir prioridades quanto à aplicação e fiscalização dos recursos da instituição.

Para os segmentos que participam da composição do Conselho Escolar o Conselho deverá ser formado por 13 (treze) membros e seus respectivos suplentes, assim descritos: 03 representantes titulares (e igual número de suplentes) dos docentes, 03 representantes titulares (e igual número de suplentes) dos funcionários, 03 representantes titulares (e igual número de suplentes) dos pais de alunos, 03 representantes titulares (e igual número de suplentes) de alunos e comunidade e o diretor da escola que é membro nato do Conselho.

Dessa forma, pode-se evidenciar que toda a comunidade escolar é apta e tem o direito de participar como membro conselheiro do Conselho Escolar de qualquer instituição. 91,64% dos atores pesquisados na instituição informaram que, toda a comunidade escolar – pais, professores, alunos, funcionários e comunidade – participam da composição do Conselho Escolar, assim como institui o Estatuto.

De acordo com a visão dos atores, pode-se supor que a instituição pesquisada utiliza os mecanismos democráticos na medida em que possibilita a participação de todos os membros da comunidade escolar nas atividades desenvolvidas pelo Conselho. Isso pode contribuir para um melhor desenvolvimento físico, econômico e pedagógico da instituição.

Segundo Paro (2004), se aceitarmos que a gestão democrática, implica necessariamente, a participação da comunidade, na gestão da escola pública encontraremos inúmeros obstáculos para atingirmos a sua concretização. Por esta razão, um dos requisitos básicos para aqueles profissionais que se dispõem a promovê-la é o de não desistir diante das primeiras dificuldades.

Foi feito ainda, uma análise a respeito do processo de escolha dos representantes do Conselho Escolar. Entre os atores pesquisados, 98% deles afirmaram que a forma de escolha dos participantes do Conselho Escolar foi por meio de eleição. Se refletirmos sobre o que dizem esses atores escolares, podemos supor que a instituição utiliza-se de mecanismos de uma gestão democrática, como

a eleição, para promover as escolhas dos representantes do seu Conselho. De acordo com a literatura existente sobre o tema, a escolha dos representantes do Conselho Escolar deve ser realizada por meio de eleição, sem ela não podemos falar em um verdadeiro processo de gestão democrática realizado pela escola.

Melo (2000) assinala que mesmo com a convicção de que só a prática das eleições não garante força suficiente para assegurar a democratização da gestão no âmbito escolar, sem elas não podemos configurar um processo realmente democrático de gestão. Ela afirma ainda que a importância das eleições não se acaba com o ato em si, mas no conjunto de informações que elas tematizam, mobilizam e questionam no interior da escola.

Sobre o funcionamento do conselho escolar, os atores escolares responderam que de acordo com o Estatuto do Conselho da escola pesquisada, no seu Art. 14 fica estabelecido que o Conselho Escolar reúne-se ordinariamente, a cada bimestre e, extraordinariamente, sempre que for convocado por 1/3 (um terço) dos seus componentes ou de qualquer um dos segmentos nele representado ou, ainda, pela direção da escola, mediante requerimento fundamentado. (Estatuto do Conselho Escolar, 1997, p. 8).

Mas em contraposição ao que está determinado neste Estatuto, de acordo com 76% dos atores pesquisados na escola, o Conselho da instituição só se reúne eventualmente, quando surge uma necessidade. Já os demais atores, 24%, disseram não ter conhecimento do funcionamento do Conselho Escolar, demonstrando mais uma vez, que existem atores escolares que desconhecem e, conseqüentemente, não participam das atividades desenvolvidas pelo Conselho da escola.

É importante destacar também que, além das decisões, o Conselho é responsável por informar a todos sobre o que foi decidido pelos conselheiros, por esse motivo, ao invés de se reunir apenas a cada bimestre, é importante que se reúna também para informar aos demais componentes da instituição escolar sobre que ações estão sendo desenvolvidas pelo Conselho da referida escola.

A implantação do Conselho Escolar deve possibilitar a utilização de novas formas de gestão por meio de um modelo de administração coletiva em que todos podem e devem participar das atividades realizadas (tomada de decisões e a

execução e avaliação das ações realizadas na instituição escolar), envolvendo questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola.

A esse respeito, Werle (2003) destaca que “o Conselho Escolar é um órgão formado por um grupo de pessoas que são diferentes entre si, mas que se reúnem para solucionar problemas e desenvolver atividades na escola, contribuindo, assim, de alguma forma para o crescimento e desenvolvimento da instituição”.

Nesse sentido, foi importante saber qual a opinião dos atores da Escola pesquisada a respeito das atividades desenvolvidas pelo conselho da sua instituição. Para 80% dos professores pesquisados, afirmaram a principal delas é manter a ordem na escola, entre as muitas funções que podem ser desenvolvidas pelo Conselho. O conjunto de professores pesquisados, afirmaram que: “O Conselho Escolar cria normas de disciplina para os alunos e também de segmentos para toda a escola”; “O Conselho mantém a ordem, seja fardamento, horário e alunos em sala de aula”.

Esses posicionamentos assumidos pela maioria dos professores demonstram que eles têm uma visão diferente das funções que podem e devem ser desenvolvidas por um Conselho. Essa visão dos professores pode decorrer do fato de que eles não estão ligados diretamente com todas as atividades desenvolvidas pelo Conselho, mas apenas com aquelas que interferem diretamente no seu trabalho docente. Por esse motivo, eles atribuem ao Conselho um caráter apenas normativo restritivo, indicando que a sua função prioritária seria criar leis para o melhor funcionamento da instituição e melhoramento da disciplina dos alunos, favorecendo, assim, o seu trabalho de professor em sala de aula.

É importante frisar que os demais professores (20%), não souberam informar quais as atividades desenvolvidas pelo Conselho Escolar da escola, evidenciando, assim que, possivelmente, esses profissionais não participam nem se interessam pelas atividades desenvolvidas pelo órgão na instituição escolar.

A equipe técnica demonstra ter uma visão mais ampla com relação às atividades desenvolvidas pelo Conselho Escolar, uma vez que apenas 30% apontaram a manutenção da disciplina na escola como uma das atividades importantes que são desenvolvidas pelo Conselho. A maior parte da equipe técnica (70%), destacou o assessoramento à direção da escola como sendo a mais

importante atividade que o Conselho desenvolve na instituição escolar. Sobre este aspecto alguns integrantes da equipe técnica assinalam que: “O Conselho Escolar dá assessoramento à direção da escola, além de fazer reivindicações de benefícios junto à SME” (Secretaria Municipal de Educação).

Esses posicionamentos dos representantes da equipe técnica indicam a compreensão de que o Conselho, além do seu caráter normativo, assume também outras atividades de caráter executivo, deliberativo e fiscalizador.

Quanto aos depoimentos do representante dos alunos, houve divergência referente à forma de participação do conselho na gestão da escola ao afirmar que não existe efetivamente uma gestão democrática participativa, pois, segundo eles, a participação na gestão sucede quando o núcleo gestor da escola consulta os professores e os alunos, ou a diretora reúne os alunos no auditório, ou passa de sala em sala para comunicar as decisões tomadas. Afirmaram ainda que os alunos só participam da gestão da escola quando da eleição da direção da escola e que no conselho escolar os alunos não têm uma participação tão ativa.

Não foi possível, ouvir a representante dos pais em virtude da mesma se encontrar hospitalizada, fiz então algumas perguntas informais à alguns pais de alunos e ficou constatado que para eles, a questão mais importante é se fazer presente através do seu representante, para poder ter vez e voz na gestão da escola. “É muito importante os pais saberem como os recursos são gastos e discutir as prioridades” disse a representante da Rede de Pais, mãe de aluno. Disse, ainda, que o grande problema deles não participarem de todas as reuniões de pais é consequência do fato de as reuniões coincidirem com o horário do trabalho.

A diretora da instituição também demonstra ter a visão mais ampla sobre o Conselho e suas atividades. Para ela, além de participar da elaboração e aplicação do regimento escolar, e dos recursos da instituição, o Conselho também fornece assessoramento e delibera sobre os assuntos pedagógico-administrativos da escola. O Conselho deve participar de todas as instâncias que dizem respeito à instituição escolar. Essa visão da diretora da escola expressa uma perspectiva que se aproxima da literatura atual sobre o tema. De acordo com Abranches (2003), para os colegiados, entre eles, o Conselho Escolar, os principais temas discutidos nas suas

instâncias percorrem três níveis distintos de decisões, são eles: questões financeiras, administrativas e pedagógicas.

De acordo com o livro de atas de reuniões, o conselho da escola pesquisada, tem atuado constantemente no cotidiano da escola. Assim, suas atividades dar-se-ão por meio de reuniões ordinárias periódicas (no mínimo mensal) com parte de seus membros (diretora, coordenadora pedagógica, secretária e presidenta), para tratar de assuntos internos e eventualmente com todo colegiado nas reuniões extraordinárias. O calendário de reuniões ordinárias e Assembléias Gerais, é construído coletivamente pelos conselheiros, e afixado em local estratégico da escola para ser visto pela maioria das pessoas. Isso, porém, não dispensa a convocação por escrito ou presencial a cada conselheiro e às pessoas cuja participação é considerada importante para discussão dos assuntos em pauta.

Para evitar desperdício de tempo e fomentar a transparência e a participação de todos, é elaborada, coletivamente, uma pauta de reuniões. Antes é feito, junto à comunidade, coleta de sugestões de assuntos que devam constar na pauta.

Qualquer pessoa pode participar das reuniões do Conselho Escolar para discutir conjuntamente todo e qualquer problema ou assunto relacionado à escola, seja de ordem pedagógica, administrativa ou financeira. No entanto, só terão direito a voto os membros eleitos e o membro nato.

Ao ouvir as diversas vozes da comunidade escolar, pude perceber das falas, algumas contempladas no questionário, que a institucionalização do Fórum que culminou com a criação dos Conselhos Escolares nas escolas públicas do Município de Fortaleza, favoreceu a democratização dos saberes, o respeito às identidades, o desenvolvimento das pessoas envolvidas, a formação de lideranças, a consolidação da cultura democrática e a transformação social.

É impossível a dissociação entre os processos vividos e os resultados alcançados. A institucionalização desses órgãos colegiados não produzem, de imediato, alterações nos indicadores clássicos do desempenho escolar. Contudo, a ação pública que viabilizou a inclusão à estrutura funcional do sistema educacional, demarcou um compromisso com a democratização da gestão educacional e o avanço na garantia de condições para o acompanhamento e controle social das políticas para a educação municipal. Destacamos como resultados visíveis:

- o empoderamento da comunidade escolar e local;
- a construção da Rede de Pais e Mães pela Qualidade da Educação Pública;
- a transformação no modo das pessoas se relacionarem com as questões educacionais e sociais;
- a participação da sociedade na proposição de políticas públicas;
- o desenvolvimento de metodologia/instrumentos para a realização de diagnósticos participativos;
- a constituição de Fóruns de Conselhos Escolares em outras cidades e estados da federação;
- o monitoramento do processo de matrícula escolar;
- a escolha do calendário letivo;
- o controle social organizado, crítico e propositivo;
- a escolha democrática, através das plenárias do Fórum, de representantes para diversos conselhos, Comissões e Movimentos de controle social da educação.

As reduções extraídas dos depoimentos das categorias representadas no conselho escolar, participantes da pesquisa, demonstram satisfação sobre a presença de organismo colegiado na gestão da escola, e evidenciam a presença do conselho escolar, na possibilidade de vivenciarem uma democracia participativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo contemplou a análise sobre o papel do Conselho Escolar na gestão democrática, a partir de dados obtidos e observados por ocasião da aplicação dos questionários, sem desmerecer o processo histórico de organização da educação brasileira. O entendimento da realidade histórica, política, social e econômica é imprescindível para compreender o dinamismo da sociedade atual.

Durante o militarismo no Brasil, a escola incentivou a formação de homens e mulheres egocêntricos, afastados e sem qualquer preocupação com a prática participativa. A ideia difundida no período militar contribuíram para o distanciamento da sociedade em torno das políticas públicas. Deixando seus direitos como cidadãos a mercê do sistema vigente. O processo de democracia no Brasil surge de maneira estratégica, camuflando o movimento de participação e de exercício da cidadania.

Assim, o Conselho Escolar deve criar um espaço democrático e participativo, discutindo os assuntos da escola juntamente com todos os seus integrantes. A conversão da organização escolar, em torno da gestão participativa na qual a escola é para todos e de todos, exige um Conselho Escolar crítico de sua realidade e que os seus integrantes desejem trabalhar juntos para alcançar uma emancipação. Se não, a função do conselho será apenas de repetir a prática atual.

Portanto é fundamental que o conselho congrege em si a síntese do significado social da escola, para que possa ser a voz da pluralidade dos agentes sociais a quem a escola pertence, uma vez que a escola pertence aos cidadãos, ao público, o Estado, desde suas origens, desempenhou a institucionalidade, a expressão da sociedade. Então, a escola não é propriedade do governo, nem do diretor, nem dos funcionários internos, no entanto a cultura patrimonialista brasileira a ver como do governo, e esse, dela se apossa, em nome da “democratização”.

Mendonça (2000, p 37-66) analisa a formação patrimonialista do Estado brasileiro para situar os segmentos colegiados como instrumentos limitadores da dominação patrimonial burocrática. Baseado, ainda, na Sociologia weberiana e na obra *Os Donos do Poder*, de Raimundo Faoro, mostra-nos como a gestão da coisa

publica (*res publica*), por diferentes formas de dominação, é exercida como se fosse coisa privada (*res privata*) pertencente ao dirigente.

Mediante as falas dos entrevistados, pude concluir que mesmo desenvolvendo uma função eminentemente normativa, como assinalam com mais ênfase, os professores e alguns representantes da equipe técnica, ou realizando diversas funções, como citaram a maioria dos membros da equipe técnica e a diretora da escola, o Conselho Escolar da escola pesquisada, ainda que com limitações, contribui de várias formas para democratizar as relações no ambiente escolar, pois ele é o instrumento que supõe o compartilhamento do poder e, desse modo, a ação conjunta descredencia o individualismo tão presente na gestão de nossas escolas públicas.

Concluimos, ainda, que a gestão democrática é uma realidade que precisa efetivamente fazer parte do cotidiano das escolas, demonstrando ser um passo na evolução das relações de ensino, cabendo ao Conselho Escolar fortalecer a efetiva participação nas ações para a construção das práticas educacionais autônomas, cidadãs e responsáveis, como condição fundamental para a formação humano-social a que a escola se propõe.

De acordo com Abranches (2003), o conselho pode ser caracterizado como um órgão de decisões coletivas, capaz de superar a prática do individualismo e do grupismo. O autor acrescenta ainda que se o Conselho for realmente formado por todos os componentes da comunidade escolar, ele deverá alterar progressivamente a natureza da gestão da escola e da educação, pois intervirá positivamente na qualidade do serviço prestado pela escola.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Alves. **Curso: Gestão Escolar: Gestão Administrativa.** módulo 01. Disponível em: <<http://www.fundacaojoseeliastajra.org.br/gestoadministrativa1.asp>> Acesso em: 14 ago. 2008.

BORDIGONON, G. **Gestão democrática do sistema municipal de educação, In: Município e educação.** Brasília: Cortez, 2004.

BRASIL, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

BRASIL, **Constituição Federal de 1988.**

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

CARVALHO, Maria Celeste da Silva (2001) cit PERRENOUD (1993). **Práticas Pedagógicas – profissão docente.**

CEARÁ, **Novos paradigmas de gestão escolar/** Secretaria da Educação Básica do Ceará – Fortaleza: Edições SEDUC, 2005 (Coleção gestão escolar).

\_\_\_\_\_. **Gestão para o sucesso escolar/** Secretaria da Educação Básica do Ceará – Fortaleza: Edições SEDUC, 2005 (Coleção gestão escolar).

\_\_\_\_\_. Cartilha apresentada pela Secretaria Municipal de Educação no I Fórum Municipal de Conselhos Escolares de Fortaleza – **Conselhos Escolares em Movimento**, 2007.

ENQUITA, M. **A Face Oculta da Escola**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

ESTATUTO do Conselho Escolar, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. – 12. Ed. – São Paulo: Globo, 1997.

\_\_\_\_\_. Livro do cidadão; as leis do seu cotidiano: Constituição de 1988, Código Civil de 2002, Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, Código de Trânsito Brasileiro, Processos Administrativo na Administração Pública Federal, Juizados Especiais, Registro Públicos, Meio Ambiente: Distrito Federal: AGU, MJ, 2006. Disponível em [www.presidencia.AGU.gov.br](http://www.presidencia.AGU.gov.br).

MERENDA, D. **A importância das parcerias na educação**. In: **Gestão Educacional: tendências e perspectivas**. São Paulo: Cenpec, 1999 (Série Seminários Consed).

PARO, Vitor H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. – São Paulo: Xamã, 2003.

PORTELA, Adélia Luiza e ATTA, Dilza Maria Andrade. **Gestão para o sucesso escolar** – Secretaria da Educação Básica do Ceará – Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. (Coleções gestão escolar).

SAVIANI, D. **A nova lei da educação – LDB: trajetória, limites e perspectiva**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Referenciais Curriculares Básicos**. Fortaleza, 1992.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DO CEARÁ. **Eleição de diretores: o que mudou na escola?** Brasília, Plano, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche (Coordenação). **Eleição de diretores: o que mudou na escola? Estudo de avaliação de impacto.** Brasília: Editora Plano, 2001.

WEISS, Donald H. **Como tornar-se um verdadeiro líder.** Tradução Reinaldo Guarany. São Paulo, Nobel, 1995.

## APÊNDICE

### INSTRUMENTAL DE COLETA DE DADOS

1. Qual segmento você representa dentro do Conselho Escolar?  
 Professores;  Funcionários;  Alunos;  Pais ou responsáveis
  
2. Sua escolha como representante no Conselho de sua escola foi através de que processo?  Eleição  Indicação  Outro: .....
  
- 3) Com que freqüência são realizadas as reuniões do Conselho Escolar?  
 Sempre  Às vezes  Raramente  Nunca
  
- 3.1. Cite a periodicidade:.....
  
- 4) A pauta das reuniões do Conselho Escolar são publicadas e afixadas em locais visíveis na escola?  Sempre  Às vezes  Raramente  Nunca.
  
5. Você intervém nas reuniões do Conselho Escolar?  Sempre  Às vezes  Raramente  Nunca.
  
- 6) Como você avalia o relacionamento entre os membros do conselho?  
 Bom  Regular  Necessita de Mudanças  Conflituoso
  
- 7) O Conselho Escolar possui algum plano de ação ou documento congênere?  
 Não  Não, mas irá organizá-lo  Sim, existe  Existe, mas será reformulado.
  
- 8) Na sua opinião que função o Conselho Escola desempenha?  
 Normativa  Consultiva  Deliberativa  Fiscalizadora  Mobilizadora.
  
9. O Conselho Escolar de sua escola está desempenhando adequadamente esta(s) função/funções?  Sim  Não  
 Por quê:.....  
 .....
  
- 10) Na sua opinião a existência do Conselho Escolar contribui para a melhoria da gestão escolar?  Sim  Não