



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO (PPGE)**

**O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES NA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA (RJ)**

Mona Lisa Fouyer

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela Patti do Amaral

Rio de Janeiro

2017

MONA LISA FOUYER

**O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES NA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA (RJ)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Instituições Educacionais.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Daniela Patti do Amaral

2017

CIP - Catalogação na Publicação

FOUYER, Mona Lisa.

O papel dos Conselhos Escolares na consolidação da Gestão Democrática: um estudo no município de Mangaratiba (RJ). 2017/Mona Lisa Fouyer. -- Rio de Janeiro, 2017

Orientadora: Daniela Patti do Amaral

Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017

1. Políticas Públicas em Educação. 2. Gestão Democrática. 3. Conselhos Escolares. 4. Mangaratiba (RJ)



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A Dissertação "**O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES NA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA (RJ)**"

Mestrando(a): **Mona Lisa Fouyer**

Orientado(a) pelo(a): **Profa. Dra. Daniela Patti do Amaral**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM EDUCAÇÃO

Rio de Janeiro, 31 de março de 2017.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Daniela Patti do Amaral - Presidente

Prof. Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato

Prof. Dr. Jorge Nassim Vieira Najjar

AGRADECIMENTO

Sou feita de retalhos. Pedacinhos...

Sou feita de retalhos.

Pedacinhos coloridos de cada vida que passa pela minha e que vou costurando na alma. Nem sempre bonitos, nem sempre felizes, mas me acrescentam e me fazem ser quem eu sou.

Em cada encontro, em cada contato, vou ficando maior...

Em cada retalho, uma vida, uma lição, um carinho, uma saudade...

Que me tornam mais pessoa, mais humana, mais completa.

E penso que é assim mesmo que a vida se faz: de pedaços de outras gentes que vão se tornando parte da gente também.

E a melhor parte é que nunca estaremos prontos, finalizados...

Haverá sempre um retalho novo para adicionar à alma.

Portanto, obrigada a cada um de vocês, que fazem parte da minha vida e que me permitem engrandecer minha história com os retalhos deixados em mim. Que eu também possa deixar pedacinhos de mim pelos caminhos e que eles possam ser parte das suas histórias.

E que assim, de retalho em retalho, possamos nos tornar, um dia, um imenso bordado de "nós".

(Cora Coralina)

Democracia é hoje uma palavra intensamente contestada, que significa diferentes coisas para diferentes pessoas, mesmo que todo mundo proclame ser a favor dela. (NANCY FRASER)

Dedico esta dissertação à Prof.^a Dr.^a Daniela Patti do Amaral.

RESUMO

Essa dissertação teve como objetivo geral investigar, a partir das políticas federal e municipal de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares, a constituição e dinâmica desse colegiado no Município de Mangaratiba (RJ). Buscou, ainda, analisar os significados atribuídos pelos conselheiros às suas práticas nos sentidos e reivindicações acerca da gestão democrática, do exercício da cidadania e da defesa da escola pública. Ao abordar a questão da gestão democrática, os documentos legais e a literatura educacional evidenciam a importância de experiências do coletivo em instâncias de representação. Isso se materializa na LDB 9.394/96, em seu artigo 14, ao estabelecer, dentre seus princípios “a participação das comunidades escolar e local em conselhos ou equivalentes”. Nesse movimento, buscamos responder alguns questionamentos: quais são as concepções acerca da gestão democrática na educação – nacional e local? Como esse processo pode se concretizar nas escolas públicas a partir das percepções dos conselheiros? E, nesse contexto, como os conselhos escolares podem ou não se constituir em espaços decisórios e colegiados acerca dos rumos da escola e da garantia de uma gestão democrática e participativa? A investigação foi realizada através do levantamento na legislação vigente (nacional e municipal) e em bibliografia específica. Atas, registros e entrevistas semiestruturadas com os conselheiros escolares contribuíram para observar a formação e atuação destes atores sociais nos Conselhos Escolares em Mangaratiba. O foco recaiu sobre 2 (duas) escolas da rede pública municipal que apresentam características semelhantes quanto ao segmento, ao porte (número de alunos), etapas e modalidades de ensino oferecidas. No âmbito destas unidades escolares, tem-se observado que a participação deste colegiado é maior em, alguns casos, isso reflete consideravelmente na gestão administrativa, pedagógica e financeira na escola. Por apresentar dentre seus objetivos a luta pelos direitos democráticos e a formação crítica dos destinatários das políticas públicas educacionais, os Conselhos Escolares podem se concretizar em um mecanismo propiciador da gestão democrática garantida pelos direitos à liberdade de expressão, poder de decisão, argumentação, autonomia.

Palavras-chave: Conselhos Escolares - Gestão Democrática - Participação

ABSTRACT

This dissertation had as general objective to investigate, from the federal and municipal politics of implantation and strengthening of School Councils, the constitution and dynamics of this collegiate in the Municipality of Mangaratiba (RJ). It also sought to analyze the meanings attributed by counselors to their practices in the senses and claims about democratic management, the exercise of citizenship and the defense of the public school. In addressing the issue of democratic management, legal documents and educational literature highlight the importance of collective experiences in representation instances. This is embodied in LDB 9.394 / 96, in its article 14, establishing, among its principles "the participation of the school and local communities in councils or equivalents." In this movement, we seek to answer some questions: what are the conceptions about democratic management in education - national and local? How can this process take place in public schools based on the perceptions of the counselors? And in this context, how can school councils be constituted in decision-making and collegial spaces about the direction of the school and guaranteeing a democratic and participative management? The research was carried out by means of the survey in the current legislation (national and municipal) and in specific bibliography. Records, interviews and semi-structured interviews with the school counselors contributed to observe the formation and performance of these social actors in the School Councils in Mangaratiba. The focus was about two (2) municipal public school schools that present similar characteristics regarding the segment, size (number of students), stages and teaching modalities offered. In the scope of these school units, it has been observed that the participation of this collegiate is greater in some cases, this reflects considerably in the administrative, pedagogical and financial management in the school. Because the objectives of the struggle for democratic rights and the critical formation of the recipients of public educational politics are to provide the School Councils with a mechanism for democratic management guaranteed by the rights to freedom of expression, decision-making power, reasoning and autonomy.

Keywords: School Councils - Democratic Management – Participation

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Matrículas da Escola de Araçá/2015

Figura 2 - Matrículas da Escola de Itaoca/2015

Quadro 1: Critérios de Participação Praticada

Quadro 2 – Ações da formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos

Quadro 3 – Síntese dos cadernos utilizados no Curso de Extensão à Distância Formação

Continuada em Conselhos Escolares

Quadro 4 – Avaliação do Curso de Extensão à Distância Formação Continuada em Conselhos
Escolares

Quadro 5 – Estrutura Física da Escola de Araçá

Quadro 6: Profissionais da Escola de Itaoca

Tabela 1 - Concluintes dos Curso de Extensão à Distância Formação Continuada do Programa
Nacional Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Tabela 2 - Encontros Presenciais de Formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos
Conselhos Escolares

Tabela 3 - Produto Interno Bruto de Mangaratiba (RJ) 2010-2014

Tabela 4 - IDEB Mangaratiba anos iniciais do ensino fundamental.

Tabela 5 - IDEB Mangaratiba anos finais do ensino fundamental.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

- ANFOPE- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
- ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- CACS- Conselhos de Acompanhamento de Controle Social
- CAE- Conselho de Alimentação Escolar
- CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CE-Conselho Escolar
- CI- Comunicação Interna
- CEIM- Centro de Educação Infantil Municipal
- CAFISE- Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
- CF- Constituição Federal
- CFCH-Centro de Filosofia e Ciências Humanas
- CNTE- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONAE- Conferência Nacional de Educação
- CONEB-Conferência Nacional da Educação Básica
- CONSED- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
- DASE- Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
- ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
- FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- GESED- Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDEB-Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IFES-Instituição Federal de Ensino Superior
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
- LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOs- Leis Orgânicas
LOMAM-Lei Orgânica da Magistratura
MEC - Ministério da Educação
MEC/INEP- Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio
Teixeira
MEC/SEB- Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica
MINC- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
MOVA-ANGRA-Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos/Angra dos Reis
PAR-Plano de Ações Articuladas
PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB- Produto Interno Bruto
PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PME- Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
PNFCE-Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPGE-Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP – Projeto Político Pedagógico
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RJ-Rio de Janeiro
SEEDUC-Secretaria de Estado de Educação/Rio de Janeiro
SCIELO- Scientific Electronic Library Online
SME - Secretaria Municipal de Educação
UFC-Universidade Federal do Ceará
UFF-Universidade Federal Fluminense
UFRJ-Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UnB-Universidade de Brasília
UNICEF-Organização das Nações Unidas para a Infância
UNDIME-União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1- GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS: AVANÇOS E RECUOS NA SUA CONSTRUÇÃO.....	21
1.1 A democratização da educação como agenda pós Constituição Federal de 1988.....	21
1.2 Características de uma gestão democrática: algumas abordagens teóricas.....	31
1.3 Distintas formas para a concretização da gestão democrática da educação.....	40
CAPÍTULO 2- OS CONSELHOS ESCOLARES E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	46
2.1 Conselhos educacionais: questões preliminares.....	46
2.2 Políticas de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares.....	51
2.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.....	55
CAPÍTULO 3- OS CONSELHOS ESCOLARES EM MANGARATIBA: O RETRATO DE DUAS ESCOLAS MUNICIPAIS.....	72
3.1 Caminhos trilhados na pesquisa.....	73
3.2 Entre contos, cachoeiras e serras: a terra de muita banana.....	74
3.3 A educação mangaratibense.....	75
3.4 Gestões democrática e Conselhos Escolares: normativas municipal.....	79
3.5 O campo da pesquisa: Araçá e Itaoca.....	81
3.6 Com a palavra: os conselheiros escolares das escolas Araçá e Itaoca.....	85
3.6.1 Escola de Araçá: em pauta – A ATA.....	86
3.6.2 Os conselheiros escolares da Escola de Araçá.....	87
3.6.3 Escola de Itaoca: alguns registros.....	92
3.6.4 Com a palavra: os conselheiros escolares da Escola de Itaoca.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
BIBLIOGRAFIA.....	103
APÊNDICE.....	109

INTRODUÇÃO

Após concluir o Curso de Formação de Professores em nível médio, modalidade Normal, minha primeira experiência como docente foi no Projeto MOVA-ANGRA¹, em 1995. A turma era composta somente por mulheres em idades diversas e com histórias de vida complexas. O encantamento por esse trabalho se concretizou ao conhecer a realidade exposta e a formação continuada proporcionada pela coordenação pedagógica deste projeto. Logo, o que se descortinava diante de mim era desafiador, único: a alfabetização de jovens e adultos. Contribui para que uma das alunas, com a idade de 79 (setenta e nove) anos, pudesse ver o mundo para além “da janela de sua cozinha” (Dona Esmeraldina, *In memoriam*).

Neste mesmo ano ingressei no curso de licenciatura plena em Pedagogia pela UFF (Universidade Federal Fluminense) e me formei com habilitação para lecionar as disciplinas pedagógicas do Curso de Formação de Professores (Ensino Médio), anos iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil, estas duas últimas já adquiridas na minha formação anterior. Posteriormente, decidi retornar e completar a “multihabilitação”, no período de mais um ano, em Administração Escolar, Supervisão Educacional e Orientação Educacional. Em 2004, fiz o curso de Pós-Graduação em Psicopedagogia oferecido pela Universidade Castelo Branco.

Fui aprovada em concurso público como Supervisora Educacional na Prefeitura de Mangaratiba no ano de 2005 e, como docente de anos iniciais, na Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, em 2008.

Em 2011, recebi um convite para assumir a Diretoria de Projetos Educacionais na Secretaria Municipal de Educação (SME) de Mangaratiba (RJ) e, do período de 2012 a 2016, atuei como Superintendente de Educação. Houve também uma passagem rápida no cargo de Secretária de Educação Interina em 2015.

Foi neste momento, precisamente em 2014, que surgiu o encantamento pelos Conselhos Escolares. A SME estava promovendo um grande evento para que os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental discutissem questões como gravidez na adolescência, drogas e indisciplina na escola. Ao iniciarmos, apenas uma das unidades escolares convidadas estava demorando a comparecer e solicitaram que eu entrasse em contato com a dirigente escolar para receber informações a respeito do ocorrido. Ao falar com esta profissional, a mesma justificou que não havia sido comunicada a tempo para providenciar as declarações com a autorização dos

¹ Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos/Angra dos Reis

responsáveis dos alunos para irem ao encontro pois a CI², emitida pela SME, não havia sido enviada para a escola. Relatei que este momento havia sido preparado com muito planejamento, que contava com palestrantes oriundos de algumas comunidades do Rio de Janeiro, teatro da Guarda Municipal local, dentre outros atrativos. Diante do exposto indaguei sobre a possibilidade dessa diretora dar um “jeitinho”. Ao evidenciar isso, a mesma, de maneira muito segura respondeu que acreditava na importância do evento mas que não podia fazer absolutamente nada, pois não era ela quem havia decidido isso, mas o Conselho Escolar através do seu Regimento Interno. Segundo esta normativa, os alunos só poderiam se ausentar da unidade escolar com autorizações assinadas pelos pais após serem enviadas com a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas.

Confesso que mergulhei em um sentimento de profundo respeito e admiração pela colocação apresentada. Já não era mais ela (a diretora escolar) mas o Conselho Escolar que falava. Logo, como eu, representante da Secretaria de Educação - Subsecretária de Educação, poderia ter outra atitude que não fosse considerar a voz dos representantes dos pais, dos alunos, dos professores, da comunidade local, dos funcionários de apoio e da própria gestora escolar? Como não deslocar o pensamento, a intenção da minha atitude diante dessa tomada de decisão coletiva? De que forma poderia continuar insistindo em não reconhecer a legitimidade deste espaço de se fazer democracia e participação?

Diante das questões supracitadas, o Mestrado em Educação surgiu da necessidade de aperfeiçoar minha carreira profissional fomentado pela compreensão de alguns questionamentos e inquietações decorrentes do cotidiano escolar, como o relato supracitado. Evidenciada em inúmeras teorias/práticas educacionais, a gestão democrática se constitui em uma das alavancas motivadoras para uma nova cultura baseada na prática do diálogo, da participação, das opiniões coletivas em que pais, professores, alunos, funcionários, diretores e representantes da comunidade local são responsáveis por todas as decisões da escola. Promovendo a organização descentralizada e a busca pela autonomia, os Conselhos Escolares surgem no intuito de encontrar caminhos para o exercício da cidadania contra posições autoritárias e interesses antagônicos. Dentro dessa lógica, faz-se necessário aprofundar a análise do processo histórico-cultural no panorama brasileiro em que a sociedade civil tem lutado para ser reconhecida como co-gestora das políticas públicas educacionais.

Sendo assim, a Linha de Pesquisa Políticas e Instituições Educacionais do Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE) veio motivar a possibilidade de caminhar no sentido de

² Comunicação Interna.

buscar a compreensão de como este órgão colegiado pode interferir na concretização da gestão democrática nas instituições escolares públicas. Ademais, a pesquisa integra um escopo mais amplo de estudos realizados no GESED – Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais que busca investigar a educação no estado do Rio de Janeiro na perspectiva de identificar os sentidos da gestão democrática nas redes públicas de educação de forma a compreender espaços de recontextualizações, ressignificações, hibridismos e resistências locais. Nesse sentido, os interesses do GESED recaem, entre outras questões, na compreensão dos processos de provimento do cargo de gestor escolar, das concepções de mérito, desempenho e participação presentes nos planos de educação e documentos normativos e a investigação do papel de espaços colegiados e decisórios nas escolas públicas como os conselhos escolares.

Não há como negar que o atual contexto sócio histórico contribui para o aparecimento de diversos problemas na escola agravados pela sociedade contemporânea. Neste sentido, o primeiro passo é a consciência da existência destes obstáculos e o entendimento da nossa responsabilidade na manutenção ou transformação destes.

A busca de soluções através do diálogo, da corresponsabilidade nas ações, da tomada de decisões geradas como fruto de processos participativos coletivos poderão ser um divisor de águas para que se materialize a vontade daqueles que, ao saberem de seus direitos sociais, são capazes de fazer a hora, não esperar acontecer... (VANDRÉ, 1968).

Presentemente, apesar de ter se “institucionalizado uma linha de pensamento que argumenta que vivemos um ciclo virtuoso da democracia, com regras e procedimentos que regulam a vida política, eleições regulares, pluripartidarismo e eleições transparentes” (BAQUERO, 2008)³, não vemos isso tudo traduzido em ideários de uma gestão democrática por parte dos governos representativos. Ainda persiste um terreno extremamente movediço, situações de mau funcionamento dos “regimes democráticos” principalmente no que diz respeito ao cumprimento de normativas construídas por aqueles que são os destinatários das políticas públicas educacionais.

Um exemplo disso contempla o atual Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014) que determina “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (Meta 19). O Plano Municipal de Educação de Mangaratiba (RJ)

³Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005. Acesso em fev./2017

também evidencia a mesma meta e acrescenta, entre as estratégias para o cumprimento da mesma, que a nomeação de diretores de escola seja validada por meio de consulta à comunidade escolar em assembleia com professores, alunos, funcionários da Educação e pais de alunos, no período de 6 meses, a contar a partir da data de sua publicação. O prazo expirou em dezembro de 2015. Neste mesmo documento há garantia da nomeação e exoneração dos dirigentes escolares através da aprovação da comunidade escolar e a avaliação do seu desempenho a cada dois anos. Essas questões acordadas em colegiado por grupos de interesse⁴ e até aprovadas e sancionadas legalmente pelo legislativo e pelo executivo local infelizmente não foram viabilizadas em mudanças no provimento do cargo dos gestores municipais das escolas em Mangaratiba. A gestação de novas formas de pensar, conceber, praticar a democracia exige enfrentar a distância e as resistências entre o executivo, o legislativo e os destinatários das políticas públicas educacionais.

Neste contexto, a cidadania tem enfrentado novos desafios na busca de espaços para se materializar a prática da participação, da política, da democracia. Há passos relevantes que devem ser dados para promover as experiências e expectativas populares no cenário educacional brasileiro e, neste aspecto, “há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político” (MAINARDES, 2006, p.49). A partir dessa compreensão, a necessidade de implantação e de fortalecimento de políticas democráticas emerge como um dos mecanismos possíveis para a superação do caráter centralizador e autoritário do Estado.

Neste sentido, ao vivenciarmos, no tempo presente, uma democracia brasileira que só faz encolher e se mostra fragilizada inclusive nos poderes executivo, legislativo e judiciário, a perspectiva de uma gestão democrática surge como “um espaço de cidadania, pois valoriza a maneira de ser, pensar, agir dos indivíduos e busca o crescimento dos mesmos como cidadãos e da sociedade enquanto sociedade democrática” (ALVES, 2010, p. 09).

Deste ponto de vista, os conselhos escolares, dependendo das concepções adotadas, podem ser mais um canal para a materialização da gestão democrática através do apossamento da autonomia escolar por possibilitar a inclusão da comunidade escolar e local no exercício do poder, na participação, na tomada de decisão, na democracia. Na defesa do interesse comum e coletivo, este tipo de colegiado pode concretizar o direito de ouvir e ser ouvido na predominância de suas funções normativas, consultivas e deliberativas.

⁴ Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Sindicato da Categoria do Magistério, Comunidade Escolar, Conselho Escolar, Representantes da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Mangaratiba, dentre outros.

Enfim, os conselhos escolares são estruturas de gestão na escola e se “gestão é a execução da política e é por onde a política opera e o poder se realiza” (SOUZA, 2012, p. 159), esta pesquisa investigou os significados atribuídos pelos conselheiros escolares de 2 (duas) escolas municipais da rede de Mangaratiba às suas práticas refletindo sobre alguns questionamentos: quais são as concepções acerca da gestão democrática na educação – nacional e local? Como esse processo pode se concretizar nas escolas públicas a partir das percepções dos conselheiros escolares? E, nesse contexto, como os conselhos escolares podem ou não se constituir em espaços decisórios e colegiados acerca dos rumos da escola e da garantia de uma gestão democrática e participativa?

Neste processo de elaboração, o desenho metodológico de cunho qualitativo foi recriado e flexibilizado a medida que as etapas apresentadas exigiam outras formas de repensar a necessidade do objeto. Neste processo, foram investigadas 2 (duas) escolas da rede pública municipal que apresentam características semelhantes quanto ao segmento, ao porte (número de alunos), etapas e modalidades de ensino oferecidas.

Considerando o aporte teórico de Alves (2010); Amaral (2015, 2016); Bordenave (1994); Cury (1992, 1996, 2000, 2001, 2003, 2007); Lima (1998, 1999, 2000, 2008, 2011, 2014); Mainardes (2006); Marques (2003, 2005); Paro (1992, 1995, 1996, 2001, 2003, 2007); Souza (2009, 2012); Werle (2003), entre outros, foi realizado um levantamento no tocante a temática dos Conselhos Escolares em produções acadêmicas e normativas vigentes.

Apesar da vasta literatura de trabalhos recém-publicados sobre conselhos escolares como os expostos no banco de teses da CAPES⁵ e disponíveis no endereço eletrônico da Scielo⁶, não foram encontradas pesquisas que apresentem especificamente um estudo das políticas federal e municipal de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares no Município de Mangaratiba (RJ). Essa triagem objetivou observar quais publicações abordavam, como tema, os Conselhos Escolares. O caminho traçado foi o de utilizar “conselhos escolares” como palavras-chave. Destaca-se que este levantamento exigiu que fosse considerada a observação destas considerando a seguinte ordem: Título, Palavras-Chaves e Resumo. No portal de periódicos da CAPES, dos 70 (setenta) trabalhos encontrados que versavam sobre conselhos escolares, constatou-se que 31 (trinta e uma) destes estavam dentro destes critérios. Já no banco de dados da Scielo foram encontradas 22 (vinte e duas) publicações e somente 4 (quatro) evidenciavam essa discussão. No banco de teses da Capes, encontramos 10 (dez) trabalhos a

⁵ <http://bancodeteses.capes.gov.br/#>. Acesso em set./2016

⁶ <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em set./2016

partir do mesmo critério de busca, utilizando “conselhos escolares” como palavras-chave. Ao utilizarmos “Mangaratiba” como palavra-chave, foram encontrados 14 (quatorze) registros sendo que somente 1 (um) trata do campo da educação e versa sobre informática e educação e formação de professores e políticas públicas (SANTOS, 2011).

A coleta de dados foi considerada satisfatória, pois havia material disponível sobre a implantação desse colegiado na legislação municipal e registros em atas e regimentos. Utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturada contendo questões de ordem abertas e fechadas com a participação de 10 (dez) conselheiros escolares com o objetivo de observar a formação e atuação destes nos Conselhos Escolares em Mangaratiba. Soma-se a participação em reuniões dos Conselhos Escolares das Unidades Escolares pesquisadas.

Nesse sentido, a presente dissertação está dividida em três capítulos. O 1º Capítulo foca os avanços e recuos na construção da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras. Iniciamos uma discussão a partir do recorte da Constituição Federal do Brasil, dos caminhos evidenciados na democratização da educação. Após, apresentamos abordagens teóricas de produções acadêmicas e determinações legais sobre formas possíveis de concretizar a gestão democrática.

No Capítulo 2 apresentamos um breve histórico sobre a constituição dos Conselhos Escolares e prosseguimos abordando as políticas de implantação e fortalecimento deste tipo de colegiado através do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

No Capítulo 3 damos destaque à pesquisa de campo ilustrada através das entrevistas realizadas em 2 (duas) escolas com os conselheiros escolares do município de Mangaratiba (RJ). Os relatos apresentados externaram significados importantes ao abordar questões como: o que os motivou a estarem neste cargo, as atribuições estabelecidas e as realizadas pelos mesmos, o processo percorrido para esta designação, a percepção da liderança no grupo, as dificuldades apresentadas, os recursos utilizados para os registros dos encontros, o conhecimento de legislações federais e/ou municipais que regulamentam os Conselhos Escolares, a formação inicial e continuada dos membros, dentre outros.

Destacamos que a implantação desses órgãos colegiados nas escolas públicas brasileiras com seus respectivos representantes eleitos não é o suficiente para o estabelecimento de novas relações mais horizontais almejando a materialização da gestão democrática. Caso o processo de formações iniciais e continuadas não entrem em uma agenda contínua dificilmente os membros dos Conselheiros Escolares conseguirão traduzir este espaço em uma disputa de poder envolvida com o jogo democrático. A participação política não tem se traduzido somente na

participação social. Caracterizar um sistema democrático requer incidir diretamente a sociedade numa cultura política de participação social que não coloque em xeque a credibilidade da democracia vigente, que supere políticas tradicionais que insistem em colocar a cidadania na posição de subordinação.

CAPÍTULO 1

GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS: AVANÇOS E RECUOS NA SUA CONSTRUÇÃO

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 1996).

1.1 A democratização da educação como agenda pós Constituição Federal de 1988

A partir da epígrafe supracitada nos remetemos à luta pela democratização da escola brasileira que as três últimas décadas têm demandado. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Censo Demográfico 2010⁷, e escolarização das crianças e adolescentes continuou em crescimento, o analfabetismo em declínio e houve elevação no nível de escolarização da população (p. 4). O número de crianças (5 a 12 anos de idade) com acesso à escola era de 96%⁸. Segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) em 2012⁹, em relação ao grupo de 6 a 14 anos, idade destinada a cursar o ensino fundamental, a parcela que frequentava a escola era de 98,2% e o número médio de anos de estudo das pessoas de 10 a 14 anos de idade ficou em 7,5 anos.

Desde meados dos anos 1980, e, mais especificamente após a aprovação da Constituição Federal de 1988, destaca-se como uma das características da reformulação estatal a efetividade da expansão do acesso à educação. Considerando o art. 205, que trata da educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a necessidade de implantar políticas que viabilizassem a participação e atuação da sociedade tornou-se ponto crucial visando às transformações de ordem social e econômica necessárias. O direito à educação instituído legalmente segundo esta normativa deve estar atrelado à construção de uma sociedade democrática mergulhada na presença efetiva dos cidadãos a fim de proporcionar condições sociais e institucionais que permitam avançar na luta contra a exclusão e segregação existentes historicamente envolvendo

⁷ <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011363712202012375418902674.pdf>. Acesso em out./2016

⁸ <http://7a12.ibge.gov.br/especiais/criancas-no-censo-2010/sexta-pagina>. Acesso em out./2016

⁹ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_reponderadas.shtm. Acesso em out./2016

grande parcela da população brasileira. No entanto, mais recentemente, o país tem vivenciado momentos complexos de ameaça à democracia, aos direitos trabalhistas duramente conquistados e, não menos importante, à garantia da concretização da gestão democrática e participativa nas escolas públicas como destacado na introdução desta dissertação.

Com o envolvimento de outros atores políticos e sociais nessa nova forma de gestão, aprofunda-se “a discussão da descentralização como causa pública e como estratégia democrática a ser perseguida como instrumento de estabilização e preservação da democracia” (MARQUES, 2005, p.23). Segundo a autora (2003, p. 581)¹⁰, o conceito de descentralização tem sido ressignificado em decorrência do êxito cultural e ideológico do neoliberalismo¹¹. Lima (1998, p.102) destaca que a descentralização surge como instrumento mais congruente e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra desconcentração ou mesmo como portador de propriedades miraculosas.

A crise do Estado não garante mais o atendimento às demandas sociais e o conceito de descentralização educacional passa a ser entendido como uma redistribuição do poder estatal para a esfera local. Ou seja, o que por vezes se chama de descentralização pode ser no fundo uma desconcentração de poderes que continuam a emanar do poder central - o Ministério da Educação (MEC) e passam a ser veiculados pelas secretarias de educação ou demais órgãos como diretorias ou coordenadorias de educação e ensino locais. Isto é, a transferência de competências da administração central para estruturas de gestão intermediárias conforme contribui Souza e Castro (2012). Delega-se uma responsabilidade meramente operacional de tarefas e decisões propostas por aqueles que elaboram as políticas educacionais. Este tipo de participação não evidencia práticas articulatórias capazes de produzir sentidos e se posicionar em relações sociais cotidianas.

Apesar das transformações promovidas pela Carta Magna (BRASIL, 1988) cumpre ressaltar que só a descentralização não tem garantido a participação plena da sociedade civil e que as competências entre os poderes central, estadual e local tem se evidenciado de modo vago sem a responsabilidade a quem cabe legislar sobre determinados serviços acentuando disparidades.

¹⁰ <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n83/a14v2483.pdf> Acesso em julh/2016.

¹¹ Compreendido como um complexo processo de construção hegemônica. Pablo Gentili. Disponível em: <https://barricadasabremcaminhos.files.wordpress.com/2010/06/neoliberalismo-e-educacao.pdf> . Acesso em julh./2016

Cabe destacar que, através da atuação de movimentos sociais e pressão de elites regionais e órgãos internacionais, muitas vezes protegendo seus próprios interesses, a implementação da descentralização política brasileira surge em oposição ao modelo centralizador instituído pelos governos militares durante a ditadura civil-empresarial-militar instalada no país após o golpe de 1964. Esses debates tiveram como desafios a grande desigualdade da distribuição de renda, a recessão e a inflação apresentada em índices alarmantes.

Na atmosfera política de transição democrática, o país, em 1982, realizou eleição direta para candidatos a assumir como governadores que administrariam seus estados, senadores, deputados federais e deputados estaduais no governo brasileiro. Porém, somente em 1988, com a nova Constituição Federal brasileira que ocorre uma real mudança sob o ponto de vista institucional, na garantia da população, por meio de seus representantes, eleitos diretamente em todos os demais níveis (inclusive para a presidência da República), de tomar decisões participando também através de referendo, plebiscito e a iniciativa popular. Neste contexto, foram implementadas políticas educacionais que vislumbravam o desejo inacabado de universalizar a escola pública. Adrião e Camargo (2007, p.65) consideram que um aspecto a ser destacado refere-se ao “ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzi-lo”.

No discurso veiculado por diversos setores do país acerca da concepção da educação como direito de todos e dever da família e do Estado vemos que a gestão democrática é mais um caminho encontrado para a reorganização de políticas públicas focadas na descentralização ao instituir a articulação da participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sociopolítico (NOGUEIRA; RANGEL, 2011).

Paro (1996), considerando o contexto socioeconômico-político dos anos 1980, cita que o país mergulhou no compromisso com a transformação social e com a democratização do ensino e da escola. Segundo o autor, as medidas visando a maior participação dos usuários e demais envolvidos nos destinos da escola pública básica podem ser agrupadas em três tipos: as relacionadas aos mecanismos coletivos de participação (conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmios estudantis, conselho de classe); as relativas à escolha democrática dos dirigentes escolares; e as que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem, por outras vias, o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares como encontros, eventos e comissões.

Neste período, a descentralização estatal avança no propósito de ganhar o caráter de repartição de competências e diversas atribuições entre o Estado e demais entes da federação e atores sociais. Com fortes críticas ao caráter conservador e autoritário em que se pautava a administração na área educacional, diferentes movimentos e atores sociais – entidades ligadas ao campo da educação, profissionais da educação básica e superior reivindicaram a introdução do conceito de gestão democrática na pauta da defesa de uma escola pública para todos.

Sendo assim, a perspectiva de uma escola democrática ganha relevo ao exigir novas formas de se estabelecer a própria inserção política dos sujeitos envolvidos. Esse processo encontra eco nas políticas educacionais brasileiras, pois:

a gestão democrática das escolas é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares (LIMA, 2014, p. 1.070).

Neste mesmo período, o significado de gestão no campo educacional se torna objeto em diversas discussões realizadas ao “falar de políticas, de definição de estratégias, de determinação de objetivos, de alocação de recursos e de implementação, acompanhamento, controle e avaliação do conjunto de ações que constitui o trabalho educativo, bem como a sua organização” (SILVA, 1986, p.95).

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, iniciaram-se discussões que caminharam no sentido de garantir a finalidade e os direitos expostos neste documento legal. Depois de quase 10 (dez) anos foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Estabelecida na forma de Lei e da regulamentação local de cada sistema de ensino (art. 3, VIII), a gestão democrática é difundida intrinsecamente ligada a conceitos de autonomia e descentralização. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ratificou o princípio da gestão democrática, no entanto, Paro (2007) analisa que era de se esperar que uma lei que pretendesse estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas bem definidas e com validade nacional a respeito da maneira de se concretizar o princípio constitucional da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino. No entanto, conforme o autor, a LDB furtou-se a regulamentar ações que direcionassem a uma maior efetivação da gestão democrática no país. Nesse contexto, o processo dito descentralizador repercutiu, mais rapidamente, numa maior responsabilização direta do município na captação de recursos para

o atendimento de suas próprias demandas, no monitoramento de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas, também, pela via da responsabilização da sociedade civil (SOUSA; CASTRO, 2012, p. 1199).

A descentralização como componente da gestão democrática é mais que um processo de distribuição do poder e precisa se materializar em espaços onde se exercitem os princípios democráticos. De acordo com Lima (1999, p. 67), “sem competências ou poderes transferidos para as escolas, sem esquemas de descentralização regional ou municipal (em termos territoriais ou, mesmo apenas, funcionais), torna-se difícil compreender o discurso pretensamente descentralizador e autônomo”.

No processo de redemocratização do país, a composição federativa brasileira nasce como contraponto às duas décadas de regime militar e objetiva, na área educacional, a descentralização da gestão da educação no nosso país. Sob o viés da democracia, do republicanismo¹² e do que seria socialmente justo tenta garantir a superação das desigualdades educacionais consideradas à luz da extensão territorial, da diversidade política, geográfica e econômica e da heterogeneidade histórico-cultural típicas de nosso país.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios com suas competências próprias e compartilhadas indicadas pela Lei Maior (CF, 1988) e, posteriormente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) devem organizar e oferecer, sob o princípio da pactuação, soluções para diferentes situações no atendimento à educação básica e suas diferentes modalidades de educação e ensino, além da redução das taxas de analfabetismo. Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015¹³, dados de 1989 apontavam que 82,2 % da população entre 7 e 14 anos, faixa de idade de escolaridade obrigatória, estavam na escola, porém a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais estava em torno de 18,8%.

No Estado brasileiro há necessidade de se estabelecer o que realmente significa um pacto federativo, as responsabilidades das distintas esferas de governo e como elas se relacionam em torno da autonomia. Estas questões se constituem um dos principais entraves ao planejamento e desenvolvimento da redução das desigualdades supracitadas. E, no campo educacional, os obstáculos para garantir o direito à educação previsto pela CF de 1988 são bem marcados pelas responsabilidades de oferta e garantia da educação básica pelos diferentes entes federados.

¹² BOBBIO, N. VIROLI, M. Diálogo em torno da República. São Paulo: Editora Campus, 2002.

¹³http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em nov./2016

A partir da Constituição Federal de 1988, os sistemas de ensino passariam a coexistir em regime de colaboração recíproca. A gestão democrática tornou-se princípio dos sistemas públicos de ensino, em nível nacional, para todos os níveis e etapas da escolarização pública (p.1195). Souza, Castro e Rothés (2013, p.19) afirmam que,

o regime de colaboração entre os entes federados vem se realizando em meio a um contexto no qual a translação de responsabilidades tem levado não à cooperação, mas a um quadro de concorrência entre os entes federados, à desconcentração da administração educacional – entre as instâncias públicas e a partir destas para a sociedade civil – e, sobretudo, implicado privatizações.

No âmbito da educação brasileira, Cury (2008, p.1199) afirma que o conceito de sistema único de educação ou mesmo de sistema unificado de educação tem como desafio o horizonte da igualdade, cujo motor maior não se radica na escola, mas no próprio sistema social. Segundo o autor, o Brasil, desde a proclamação da República, é uma República Federativa e, como tal, supõe um pacto federativo no qual coexistam a união federativa e a pluralidade de entes federados. Conforme o autor há, no Brasil, uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar. Esta tradição se apoia não só na maior proximidade entre as fases de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os sistemas de ensino propiciam em face dos cargos e das funções de confiança, entre os quais: da direção dos estabelecimentos.

Destaca-se que a redemocratização trouxe o fortalecimento do viés descentralizador e esta nova repartição avança no aspecto tributário melhorando a participação nas arrecadações estaduais e municipais. No entanto, há forte desigualdade na arrecadação tributária por ente federativo no Brasil. Conforme dados disponibilizados pela Escola de Governo de São Paulo¹⁴ mais de dois terços de toda a arrecadação tributária brasileira está concentrado na União Federal (69,83%), cabendo aos estados administrarem receitas de 25,59% e, aos municípios, somente 4.58% do total. O Sistema Tributário, tão centralizado na União Federal, observado como política pública no prisma do poder de arrecadar e legislar limita que as desigualdades regionais e a autonomia dos estados e municípios sejam efetivadas de forma proporcional. Esta desigual repartição das receitas tributárias nacional expressa práticas de legislar por exceção, atender a

¹⁴ Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em jan./2017.

interesses antagônicos, estimular o acúmulo de riquezas por aqueles que já detém grande parte do patrimônio brasileiro.

Se o Sistema Tributário Nacional foi criado para harmonizar as relações entre a sociedade ao atender suas necessidades fundamentais, a competência de administrar todos os tributos econômicos conforme o pacto federativo, apresenta-se de forma regressiva onerando a população de baixa renda.

No entanto, em relação à oferta da educação, os municípios são os entes federados com maior responsabilidade visto que tem a obrigação legal de garantir o acesso à educação infantil, obrigatória a partir dos 4 anos e o ensino fundamental, sendo esse compartilhado com os estados. Segundo dados do Censo Escolar MEC/INEP¹⁵ de 2016, as redes municipais são responsáveis por 45% das matrículas no país, seguidas pelos estados com 37,5%. A rede federal concentra somente 0,5% das matrículas e a rede privada, 17%.

Em meio a esses novos arranjos, a gestão democrática, com foco na autonomia administrativa, pedagógica e financeira, enfrenta como um de seus desafios a questão da participação sociopolítica (GOHN, 2001) na perspectiva de aumentar a representatividade dos diversos atores sociais atendidos pelos sistemas de ensino e de suas unidades escolares.

Previstos no art.205 da CF/88 (p.71-72), “o pleno desenvolvimento da pessoa; o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho”, estes objetivos da educação integram-se a valores antropológicos, políticos e culturais, pois pautam-se em um ideal democrático acolhido pelos princípios da universalidade, liberdade, pluralismo, gratuidade do ensino público, valorização dos respectivos profissionais, gestão democrática da escola e padrão de qualidade.

É relevante acentuar que este documento oficial ao optar por um modelo institucional cooperativo através de um regime normativo e político, legitimou os municípios como instâncias administrativas e delegou a responsabilidade do ensino fundamental como prioridade conforme o art. 211, no inciso 2: os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.¹⁶ Somente com a promulgação da Constituição Cidadã, definiu-se a tendência de atribuir aos municípios, pela via do chamado Regime de Colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal, uma maior autonomia revalorizando esta instância local.

Isso se reflete na LDB 9.394 (BRASIL, 1996) estabelecendo com mais precisão a competência dos municípios para com seus sistemas de ensino. Estes passam a exercer ação

¹⁵ Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

¹⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

redistributiva em relação as suas unidades escolares, baixam normas complementares no âmbito de sua atuação e autorizam, credenciam e supervisionam todos os seus estabelecimentos. Souza e Faria (2003, p.65-66) contribuem ao especificar que:

em face da atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, estes se viram diante de desafios concernentes:

- i) à sua participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União;
- ii) à previsão da Educação Municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs);
- iii) à elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); e, ainda,
- iv) à constituição de seus Conselhos de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (CACs).

A Constituição Federal de 1988 afirmou o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art.206, inciso VI) com a finalidade de melhorar a qualidade educacional pelo viés da participação da sociedade e este enfoque é ratificado pela LDB 9.394/96 ao determinar a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (art. 3, inciso VIII). Adicionalmente, o Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014), também incorporou a gestão democrática como uma de suas diretrizes ao definir, no Inciso VI do artigo 2º, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Este mesmo documento insere o termo gestão democrática 5 (cinco) vezes ao longo do texto. Além do trecho supracitado, destacam-se:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da participação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação já adotada com essa finalidade.

Meta 7. Estratégia 7.4) introduzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática.

Meta 7. Estratégia 7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Por conta do arranjo federativo brasileiro e, tendo em vista que estados e municípios também legislam, o Ministério da Educação ainda não havia construído um consenso ou mesmo uma legislação nacional acerca das garantias da gestão democrática nas escolas bem como do provimento do cargo de diretor das escolas públicas. Considerando este último aspecto, o atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) estabelece, na primeira estratégia da meta 19:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

Ao instituir a gestão democrática do ensino público, o documento legal insere a sociedade civil no cenário, dessa vez, não mais como coadjuvante do processo de formação histórico-política do país, mas como protagonista, importando, necessariamente, a participação de todos os envolvidos na escola pública. Residem aí algumas questões complexas acerca da consolidação das formas de intervenção nas políticas educacionais mais amplas.

No repasse de poderes e responsabilidades dos governos centrais e na pressão social pelo compartilhamento de espaços de atuação e decisão, a gestão democrática tem sido evidenciada nos debates educacionais por se tratar de um dos maiores desafios dos gestores nas esferas federal, distrital, estadual e municipal. Ainda temos a necessidade de redirecionar ações que apontem para o fortalecimento de políticas de democratização que ampliem o processo de participação, tanto no nível dos sistemas de ensino quanto no das escolas, sendo uma delas a institucionalização de órgãos colegiados.

Merece destaque que, ao abordar a questão da gestão democrática, os documentos legais como a Constituição Federal (BRASIL, 1998), a LDB (BRASIL, 1996), o PNE (BRASIL, 2014) e a literatura educacional não deixam de evidenciar a importância de experiências do coletivo em instâncias de representação. Isso se materializa na LDB 9.394/96 em seu artigo 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**. (grifo nosso)

Seguindo o movimento de ampliação da participação dos sujeitos envolvidos, o PNE (BRASIL, 2014) também busca efetivar mudanças no sentido de inserir vozes a serem escutadas nos interesses coletivos definindo:

Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (META 19, ESTRATÉGIA 19.5).

Sousa e Castro (2012, p.1202-1203) afirmam que, de um modo geral, a existência de órgãos colegiados passa a ser tratada oficialmente como garantia da consolidação de uma gestão da educação dita democrática, a par das condições reais do seu funcionamento e, em especial, do nível e grau de participação efetiva da sociedade civil, seja em seu colegiado, seja na plenária. Contudo, do ponto de vista crítico, diversos estudos vêm apontando inúmeros problemas na sua criação, implantação e funcionamento institucional e político local. Conforme os autores,

pelo fato desses Conselhos não terem localmente emergido em virtude de uma tomada de consciência sociopolítica local, e sim por força de lei federal e/ou municipal, em larga medida podem ser tomados como expressão de políticas que, a partir dos idos de 1990, visaram a desoneração do Estado de sua obrigação para com a área social, transferindo determinadas responsabilidades para a sociedade civil, de modo particular apelando para sentimentos como os de solidariedade, como no caso do trabalho voluntário que se realiza em muitas instituições escolares públicas.

Concordamos com os autores supracitados acerca da concepção de que, tradicionalmente, o processo decisório esteve centrado na direção da instituição escolar, o que significa não ser fácil o seu deslocamento para a esfera coletiva, embora se reconheça que se trata de uma questão processual e não imediata.

Participar de um dado processo social nem sempre significa materializar a partilha do poder e o exercício de todos os integrantes da comunidade escolar na redefinição de sua identidade se torna um elemento constitutivo na legitimidade da democracia. Nesse movimento, nos remetemos a alguns questionamentos: quais são as concepções acerca da gestão

democrática na educação – nacional e local? Quais as relações entre gestão democrática, autonomia e participação? Como esse processo pode se concretizar nas escolas públicas? E, nesse contexto, como os conselhos escolares podem ou não se constituir em espaços decisórios e colegiados acerca dos rumos da escola?

Partimos da perspectiva, como destacado por Lima (1998, p.89), do entendimento da democracia como participação – em que a participação assume diferentes graus de importância e diferentes contornos. Nesse sentido, se assenta no povo pressupondo seu interesse pela participação enquanto fator de mudança. Segundo Oliveira (1999, p. 28) ao ultrapassar a esfera do Estado e se instalar no coração da vida cotidiana, a democratização da escola contribuiria para a democratização da própria sociedade ao se instituir como uma prática política diária.

Logo, constituir-se-iam caminhos possíveis para a concretização de uma escola para todos forjada no cotidiano escolar com o estabelecimento de relações diferenciadas com o espaço público e aprendizado democrático que poderiam contribuir no atendimento aos interesses da maioria da população brasileira.

A efetivação da gestão democrática será sempre processual. Envolve conhecimento histórico, normativo, diálogo com teóricos que enfoquem o tema e a compreensão da realidade considerando interesses coletivos nos aspectos político, social, econômico, cultural. Essa perspectiva suscita lutar pela participação de toda a comunidade escolar e local, consolidar uma pluralidade através do “reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de ideias, o próprio processo democrático” (ARAÚJO, 2000 p. 134).

1.2 Características de uma gestão democrática: algumas abordagens teóricas

Dependendo da concepção adotada pelos sujeitos do que seja cidadania, autonomia, igualdade e poder, a vivência democrática nos remete ao desafio de produzir outras formas de multiplicar espaços e práticas que permitem o conflito, a pluralidade, a oposição, as identidades defendidas e aprofundadas. Politizar as relações de poder significa politizar as relações sociais fragmentadas por antagonismos e pelo discurso presente de inexistência das diferenças de ordem social, econômica, política.

Gerir democraticamente uma escola é muito mais do que fiscalizar a escola, contribuir financeiramente, cuidar de alunos no intervalo, ajudar no preparo da merenda e cuidar da escola: “é buscar e materializar o sentido de consciência coletiva” (LIMA, ARANDA E LIMA, 2012,

p. 159). Nesse contexto, destacam os autores, que precisamos superar a formação de grupos distintos de pais, responsáveis por alunos, alunos, professores, supervisores, orientadores, inspetores escolares, diretores, cozinheiras, serventes e outros que não têm identidade coletiva, mas necessidades diferenciais que se organizam um mínimo necessário para sobreviver na organização escolar. Portanto, “não formam uma comunidade” (p.159).

Como destacado por Souza (2009, p.125):

a gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.

Conforme Gadotti¹⁷ (2014) um dos principais entraves à gestão democrática é o próprio estado patrimonialista¹⁸. Na concepção patrimonialista, o poder traz em seu âmago a imposição de desejos, dominação de vontades, oportunidade de mando, obediência à autoridade. Já no campo da gestão democrática da escola pública, o poder só tem sentido se for assemelhado ao da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum (ARENDR, 2000; BOBBIO, 2000).

O poder aqui é sustentado por um diálogo promovido por práticas coletivas voltadas à educação política dos sujeitos. Sem poder de decisão, a participação popular se torna mero ritual burocrático. Ainda que existam alguns instrumentos concretos como leis, normas e mudanças orçamentárias, o controle, o acompanhamento e a fiscalização ainda enfrentam distorções como o monopólio da participação nos colegiados por lideranças locais e ocupação da representação por profissionais “capazes” da área. Um exemplo disso encontra-se nos dados apresentados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MINC)¹⁹ divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2014. De acordo com os resultados expostos, 74,4% (4.146 dos 5.570) dos municípios brasileiros ainda nomeiam os diretores da rede municipal de ensino com apenas a livre designação do Executivo²⁰.

¹⁷ http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acesso em jun./2016

¹⁸ Patrimonialismo tratado como sinônimo de dominação tradicional (Weber) Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005. Acesso em julh. /2016

¹⁹ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/Acesso> em jan./2017

²⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/08/74-das-cidades-usam-so-indicacao-politica-para-nomear-diretor-de-escola.html>. Acesso em nov./2016

Para Cury (2002, p. 165) a gestão “é a gestação de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”. Logo, aparece como uma das alavancas motivadoras para uma nova cultura baseada na prática do diálogo, da participação, das opiniões coletivas, contraposições autoritárias e interesses antagônicos.

Nessa perspectiva, a inserção dos destinatários das políticas educacionais toma sentidos diferenciados ao se consolidar através de diversas práticas democráticas cotidianas. Nesse aspecto, paulatinamente, emergem assuntos que possibilitam a reflexão necessária e vislumbram a concretização de ações objetivando não comportar hierarquias que interditem o diálogo e que partilhem conhecimentos evidenciando a diversidade de pontos de vista como um valor e a tornar realidade o sonho de se autogovernar, exercer e praticar o poder coletivamente. Neste contexto, os representados, refletidos pelos seus respectivos representantes, consideram seus anseios políticos, ações e decisões atendidos na garantia de tornar a escola um espaço democrático através da “participação praticada” (LIMA, 1998).

Considerando esse autor (LIMA, 1998, p.183-188), o quadro 1 evidencia que a participação praticada pode ser classificada de acordo com a seleção de 4 critérios:

Quadro 1 – Critérios de Participação Praticada

Democraticidade	Forma de limitar certos tipos de poder garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos.	Participação direta – tradicionalmente exercida pelo direito ao voto. Caráter representativo.
		Participação indireta – por intermédio de representantes designados para o efeito.
Regulamentação	Regras de participação.	Formal – decretada, isto é, sujeita a um corpo de regras formais-legais. Um estatuto; regimento.
		Não formal – admitem-se outros desenvolvimentos e adaptações não previstos formalmente – interpretação. Organizacionalmente localizada das regras formais.
		Informal – geralmente partilhadas em pequenos grupos e emerge na/da ação organizacional.

Envolvimento	Toda participação acarreta algum tipo de envolvimento traduzido em ações, comprometimento mais ou menos militante ou pela rejeição ao ativismo ou uma certa passividade.	Participação ativa – elevado envolvimento na organização.
		Participação reservada – atividade menos voluntária; preservada para não correr certos riscos.
		Participação passiva – desinteresse; resulta em absenteísmo; resistência à aceitação de cargos ou funções; certa apatia.
Orientação	Participação toma por referência determinados objetivos a partir dos quais é estruturada e desenvolvida. A participação pode se dar de forma convergente ou divergente.	

Elaborado pela autora com base em Lima (1998).

Nessa perspectiva, nossa análise está focada na participação na tomada das decisões no espaço escolar como forma de extensão da democracia política e participativa. Segundo Lima (2000), a gestão democrática trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes.

Estamos constantemente vulneráveis a um sistema político fossilizado diante da rotatividade dos eleitos cujas campanhas eleitorais são financiadas por corporações interessadas em dar os rumos da economia que lhe são favoráveis. Imersos no distanciamento entre os gestores e os executores das políticas e na fragilidade da continuidade das discontinuidades (CURY, 2008) vemos que parte substancial do público, a base da pirâmide social, não tem uma influência relevante sobre as políticas de seus próprios representantes.

Considerando Chomsky (2013)²¹, há um pensamento característico dos sistemas políticos e econômicos com base nos ideais liberais que considera importante manter o poder de decisão nas mãos de poucas pessoas, um grupo mais “bem preparado” da sociedade. Logo, a inserção dos destinatários destas políticas públicas na tomada de decisões que afetam suas vidas cotidianamente acaba tendo pouca influência sobre a política local e nacional. Diante disso, este autor completa:

²¹ <http://dialogofragil.blogspot.com.br/2013/06/chomsky-estou-com-os-manifestantes-do.html>. Acesso jan./2017.

O termo democracia pode parecer óbvio para alguns, e aí está a ameaça. Há vários tipos de democracia, várias formas de aplicação deste conceito. O que podemos pensar é: este tipo de democracia onde a esmagadora maioria da população não tem participação alguma é a que queremos?

Dourado (1998) destaca que a gestão democrática da escola pública propicia a criação de canais de participação e de aprendizado do “jogo político” democrático na medida em que avança na prática educativa ao repensar as estruturas de poder autoritárias expressas nas relações sociais. Nessa perspectiva, nossa análise está focada na participação na tomada das decisões no espaço escolar como forma de extensão da democracia política e participativa. Pensar e praticar uma forma de atuar sob o prisma da gestão democrática significa ter compromisso consigo próprio, com o outro almejando chegar ao nós.

Cunha (1997, p.1) utiliza um termo para a compreensão das políticas para a educação profissional que se adequa ao contexto do presente estudo que o autor denominou de uma administração "zig zag" que se traduz em

oscilações resultantes do fato de que cada ministro ou secretário de educação tenha a *sua* idéia 'salvadora' para a crise da educação, o *seu* plano de carreira, a *sua* proposta curricular, o *seu* tipo de arquitetura escolar, as *suas* prioridades. Assim, as idéias 'salvadoras' (...) mudam a cada quatro anos, freqüentemente até mais rápido, já que nem todos permanecem à frente do ministério ou da secretaria da educação durante todo o mandato do presidente, do governador ou do prefeito.

Infelizmente, ao considerarmos a realidade brasileira, vemos que um dos grandes males é a descontinuidade das políticas públicas educacionais. Como exemplo: a previsão, na atual Carta Magna, definindo que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade; a criação do FUNDEF²² (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental); o Plano Nacional de Educação em 2001, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação).

Como cada rede de ensino, cada escola, cada destinatário das políticas públicas pode compreender e ressignificar o conceito e a vivência da autonomia e da participação? Que

²² Atualmente substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

elementos poderiam ser considerados legítimos para a concretização da gestão democrática nas escolas públicas? Como trabalhar pela participação e pela colegialidade tendo em vista, como destacado por Lima (2014, p.1072), que “só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática”.

A concretização da gestão democrática nas escolas pode ser considerada na perspectiva do contexto da prática dentro do que Mainardes (2006, p.50) discute como ciclo de políticas a partir dos estudos de Ball. Mainardes argumenta que política pública é um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates. Segundo o autor, é no contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, e, ainda, é o local em que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Atuam nesse contexto, por exemplo, as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo.

Na construção do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) houve a participação da sociedade civil na elaboração, tramitação e avaliação das metas do PNE. Neste sentido, Dourado (2016, p.19) ressalta “a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), em 2008, e as conferências municipais, regionais, estaduais e distrital”. Destacamos, ainda, a importância da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, visto que esta possibilitou o processo de discussão do PNE aprovado em 2014. A Conae 2010 contou com a participação de entidades do campo educacional (ANPEd²³; ANPAE²⁴; ANFoPE²⁵; entre outros), profissionais da educação, estudantes, pais e/ou representantes de estudantes. Um Documento Final resultou da Conae 2010 apresentando diretrizes, metas e ações para contribuir com o debate da educação nacional e encontra-se estruturado em seis eixos, entre eles: a qualidade da educação, gestão democrática e avaliação. Isto é, houve todo um contexto envolvendo a sociedade brasileira na elaboração das metas e estratégias para o campo da educação, no decênio 2014-2024, que se consubstanciou em um contexto de influência gerando a produção de um texto político. No entanto, como destacado

²³ ANPEd - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação.

²⁴ ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

²⁵ ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

por Lima (2011, p.170), o estudo das diferentes legislações não esgota a compreensão das realidades e “das distintas recepções e recontextualizações”, mas são importantes fontes de pesquisa. O autor destaca a importância da busca por fontes diversas como:

textos de recepção, de interpretação, de recriação das mudanças decididas pelos actores políticos e administrativos centrais; textos de recusa, de resistência e de simples não observância das mudanças juridicamente instituídas, ou de facilitação e operacionalização do seu cumprimento em conformidade; textos de produção local de mudança alternativas, de defesa ou de registro de inovações e acções localmente concebidas e actualizadas.

Nesse contexto, é fundamental a análise dos sentidos atribuídos à gestão democrática nos documentos legais de Mangaratiba (RJ), cidade foco da presente dissertação, bem como promover a escuta às falas dos conselheiros escolares das escolas estudadas. Como destacado por Lima (2011, p. 168) o estudo da legislação escolar e da restante produção normativa e regulamentadora parece indispensável não apenas à compreensão histórica, política e sociológica do processo de construção das instituições e das mudanças socioeducativas, mas também à contextualização e à elucidação de questões do tempo presente. A análise de diferentes fontes no plano da produção normativa – ou plano de orientação para a ação é indispensável, mas, continua o autor, no que concerne ao estudo das organizações escolares e seus respectivos modelos de gestão também é relevante a articulação com o plano da ação, isto é, como as escolas ressignificam, interpretam, recriam as mudanças decididas pelos atores políticos e administrativos centrais através de textos de recepção, interpretação e, também, da recriação, recusa ou resistência.

Conforme Mainardes (2006 p.53), “é também nesse contexto [da produção de textos] que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política e configuram o segundo contexto do ciclo, da produção do texto. As respostas a esses textos têm consequências reais e essas consequências, afirma Mainardes, são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática.

O contexto da prática é o local em que a política está sujeita à interpretação, recriação e onde produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Logo, conforme esta abordagem, os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das

políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Mainardes afirma ainda que, em 1994, Ball expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. O contexto dos resultados ou efeitos preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Conforme Mainardes (2006) a ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. O último contexto do ciclo é o de estratégia política que envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

A estratégia política do PNE irá se concretizar em outras arenas – que também têm disputas próprias – nos estados e municípios, tanto nos poderes executivos como nos legislativos – daí a dificuldade da construção de consensos sobre diversos conceitos que orbitam a gestão democrática: mérito, desempenho, participação e autonomia.

Não há como deixar de questionar se as atuais normas Constitucionais estão coerentemente relacionadas com a realidade política de nosso país. Apesar da existência dessas leis ainda prevalece o poder para viabilizar benefícios e privilégios individuais nos diferentes níveis de governo. Para ilustrar essa afirmação consideremos a votação, em 21 de junho de 2016, do texto base da nova LOMAM (Lei Orgânica da Magistratura). Pelo exposto apresentado haverá casos em que os juízes poderão mais que dobrar seus vencimentos com gratificações e verbas extras. Somam-se a esses, auxílios para creche, educação, saúde, moradia, ajuda para estudar no exterior, tempo de serviço e o enfraquecimento do Conselho Nacional de Justiça e de sua capacidade de punir magistrados²⁶.

A questão de ceder essa autonomia a muitos, de forma nacional, nos remete à dificuldade de efetivar o controle social nas ações dos governos. Podemos constatar que naquilo que todos são responsáveis ninguém faz o que deveria ser feito e se falha, a quem devemos cobrar?

Garantir a gestão democrática significa viabilizar a unidade e a diversidade num movimento dialético de um e outro e um no outro dentro da lista de dificuldades enfrentadas pela educação nacional. Praticar a unidade na diversidade exige construir uma ideologia que transforme a natureza constitucional vigente, que repense os dilemas de ação coletiva dos envolvidos em suas respectivas heterogeneidades.

²⁶ <http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/judiciario/lei-da-magistratura-viabiliza-salto-salarial-e-pacote-de-beneficios/> Acesso: out/2016

Neste contexto, as responsabilidades e como efetivar a cooperação e a participação impedirá os excessos de mando. Cooperação no entendimento mútuo entre todos os destinatários envolvidos nessas políticas e participação no que tange a abertura de novas arenas públicas capazes de repensar, de forma mais horizontal, uma nova cultura do que seja a descentralização da gestão da educação no nosso país.

Considerando Gadotti (1994b, p.2):

a gestão democrática da escola exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é do estado e não da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola.

Lima (2014), em pesquisa realizada nas últimas três décadas, suscita uma análise de três dimensões básicas associadas à gestão democrática das escolas com forte associação teórica. São elas: eleição, colegialidade e participação na decisão. A eleição dos membros que estão a frente de órgãos diretivos - os gestores das escolas - é apontada como um quesito elementar e a opção mais coerente e “favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas” (p. 1071). A colegialidade, órgão composto de representantes eleitos por diferentes segmentos da escola (docentes, alunos, funcionários, conselhos gerais – pais, comunidade, poder municipal) aparece como “mais próxima de concepções democráticas de pendor participativo, afastando-se de modalidades unipessoais (...)” (p. 1072). Por fim, a participação na decisão confere sentido e substância às duas dimensões anteriores por atribuir poder na tomada de decisões como imprescindível “na gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno” (p. 1072).

Dando continuidade a essa discussão, o autor apresenta três concepções divergentes da categoria “gestão democrática das escolas”. A primeira entendida como autogoverno democrático assume feição política educativa nacional com vistas à construção de uma escola pública governante. Legitimando a participação democrática de todos os envolvidos com a escola, numa perspectiva sociocomunitária, busca um regime de co-decisão coletiva e interdependência com outras autoridades públicas. A organização, provisão e manutenção são deveres exigidos do Estado. O sentido divergente da gestão democrática está no fato de não haver autonomia suficiente para ser considerada uma escola democrática, pois sua capacidade de autogoverno não avança em todas as áreas.

A segunda concepção divergente apresenta estruturas e procedimentos democráticos. Porém, a gestão democrática é limitada à tendência de se fixar em métodos, regras e rituais que culminam na dificuldade de abrir espaços para a participação dos outros. A eleição perde significado e a colegialidade não mantém relação com um poder de direção das escolas, pois este se situa de fora. Na prática, estes representantes são eleitos, mas o intuito é impor políticas e regras heterônomas aos representados.

Já a última concepção divergente desta categoria é a gestão irracional e déficit de liderança que predomina conceitos de eficácia e eficiência evidenciando uma origem econômica e gestionária. O direito de gerir cabe aos líderes preparados e legitimados tecnicamente admitidos por concurso público assumindo. Em alguns casos, ao assumir o papel de responsável máximo da escola perante as autoridades que o contrataram, chega a nomear e demitir livremente e a responder pelos resultados de sua gestão.

O fato é que a gestão democrática educacional se caracteriza pela participação efetiva dos destinatários das políticas públicas na tomada de decisões, descentraliza o poder das instituições de ensino, permite transparência pública, legalidade, moralidade, impessoalidade, transformação das relações dos envolvidos, aprendizagem da prática democrática envolvida por argumentação e processos de cooperação.

1.3 Distintas formas para a concretização da gestão democrática da educação

A gestão, sob o viés democrático educacional, é capaz de evidenciar a liberdade de se expressar de diversas formas: participação da comunidade escolar e local evidenciando a descentralização do poder nas instituições de ensino, seleção de dirigentes escolares, autonomia, transparência pública, legalidade, liderança por meio de colegiados. A democratização da gestão do sistema escolar e das instituições públicas aparece como mecanismo imprescindível para repensar formas diferenciadas baseadas em relações mais horizontais. Neste cenário, a participação nas decisões, pelos destinatários destas políticas, emerge como uma forma de representar a possibilidade de solidificar práticas de vivência e aprendizado da democracia.

Diante do exposto, o processo de democratização na escolha dos diretores escolares tem sido repensado como meio de fortalecer os mecanismos de participação podendo apresentar-se como mais uma alternativa para envolver a comunidade escolar nas questões adversas vivenciadas nas escolas.

Lima (2012)²⁷, ao falar de gestão democrática e da qualidade da educação brasileira, afirma que os diretores escolares são pessoas importantes nesse cenário e seu trabalho afeta diretamente o funcionamento de uma escola, a vida dos estudantes e das próprias famílias. Como destacado pela autora, os diretores escolares são pessoas-chave na gestão escolar e no plano da administração pública local. Adicionalmente, assumem o papel crucial de garantir direitos, prover serviços e operar programas e planos estratégicos, cuja expectativa é, notadamente, melhorar a qualidade da educação e garantir a aprendizagem dos alunos.

Em relação ao provimento do cargo e, conforme dados do questionário respondido pelos diretores das escolas públicas brasileiras (LUCK, 2011), 46,9% alçaram este cargo por alguma forma de indicação, seja em âmbito municipal ou estadual, 43,6% chegaram aos cargos por seleção no âmbito das redes ou por “eleição”. O restante chegou ao cargo por outras formas como concurso público ou esquemas mistos. Conforme a autora, a pesquisa foi realizada com o objetivo de conhecer práticas de seleção e capacitação de diretores escolares adotadas por sistemas estaduais e municipais de ensino. O processo de coleta de dados demandou contínuas comunicações de mobilização e envolvimento no período de junho a outubro de 2010. Foi realizado o mapeamento do estado com base em informações fornecidas por 24 (vinte e quatro) Secretarias Estaduais de Educação e 11 (onze) Secretarias Municipais de capitais. E, ainda, a descrição de significado dessas práticas baseada em 14 (quatorze) grupos focais realizados com diretores de 8 (oito) sistemas estaduais de ensino e de 6 (seis) sistemas municipais de capitais. Sobre os percursos metodológicos, a autora destacou que:

a pesquisa foi realizada enfocando duas perspectivas e dimensões de dados: uma, voltada para o mapeamento de informações, teve natureza quantitativa, de modo a permitir observar nas unidades federadas brasileiras a distribuição das informações pertinentes aos objetivos propostos, e outra, de natureza qualitativa, focada na identificação de percepção de diretores escolares sobre as práticas de seleção e capacitação em que são envolvidos e sua repercussão na gestão escolar e cultura da escola (p.17).

A coleta de dados foi realizada através do envio de questionários, por e-mail, para as Secretarias e, para tanto, contou com a parceria do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) no sentido de obter a sua colaboração e garantir representação nacional daquelas secretarias.

²⁷ http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf. Acesso em dez./2016

Segundo Lima (2012)²⁸, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, alguns estados e municípios já adotavam a seleção de diretores em suas redes de ensino como corolário da democratização que pretendiam afirmar. Conforme a autora:

este processo além de ter abrigado formas diferentes de procedimentos, não se manteve regular e contínuo nestas redes de ensino. Isto porque, governos que ingressavam em novos mandatos declinavam muitas vezes deste mecanismo democrático de escolha, retomando as práticas clientelistas que permitiam o loteamento de cargos públicos nas escolas. Apesar disso, estes mecanismos foram crescentes até o início da década de 90, tornando-se inclusive pauta das plataformas eleitorais de candidatos majoritários, os quais assumiam o compromisso com a eleição de diretores, sob o acirramento das lutas dos movimentos dos professores, que reivindicavam processos participativos na gestão escolar. (p.8)

A diversificação de modelos de seleção para os diretores das escolas públicas após a CF de 1988 ainda tem consequências para as redes públicas de ensino. A escolha para diretor nas escolas sempre foi um assunto muito polêmico e discutido tanto nas redes quanto entre especialistas da educação. O assunto encontra-se em grande evidência também devido ao fato de ser, entre as outras práticas de administração da escola, aquela que envolve um maior interesse dos governantes, pois é uma importante ferramenta de cooptação pelo poder. Conforme destacado por Souza (2009, p.124) “a gestão escolar, pelas determinações legais, deve ser pautada pelo princípio e pelo método democráticos. Todavia, há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”.

Conforme Paro (2003, p. 7-8), a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares e eficácia com que promoverá a busca de objetivos, ou, ainda, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos. Em relação ao provimento do cargo de diretor escolar, concordamos com Carvalho (2012, p.115) em relação ao

reconhecimento de que se nenhum modo de escolha é neutro e, ainda, cabe lembrar que é reducionista a ideia que faz assentar a gestão democrática da escola exclusivamente em mecanismos eletivos, pois enquanto variável isolada não é garantia de democratização mesmo porque não define, em termos absolutos, o tipo de gestão que o diretor irá adotar, ou seja, como irá exercer essa mesma função, apesar de poder interferir.

²⁸ http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf. Acesso em dez./2016

Conforme a autora, esta escolha salvaguarda os interesses da maioria e, por isso, podemos considerar que pode ser um dos métodos que incita a um maior comprometimento do gestor escolar relativamente àqueles que o escolheram e, em última instância, e no que à escola diz respeito, pode ser entendida como um instrumento de luta contra o clientelismo e o autoritarismo.

A meta 19 do PNE definiu três categorias-chave para o provimento do cargo de diretor de escolas públicas: mérito, desempenho e participação da comunidade. Dessa maneira, o Estado brasileiro procurou construir um grande acordo de que essas três categorias se constituem basilares para o candidato à direção de uma escola. Os legisladores procuraram fundamentar seus discursos em acordos prévios, isto é, determinadas proposições que já se encontram aceitas. Logo, os Planos de Educação de estados e municípios têm incorporado essas três categorias nos planos de orientação para a ação organizacional na perspectiva de que esse acordo já foi firmado nacionalmente pelo PNE. No entanto, será que podemos afirmar que há consensos ou acordos firmados sobre mérito, desempenho e participação? (AMARAL, 2017).

Merece destaque que nem sempre a participação se materializa num processo decisório que expresse democratização. Paro (2001, p. 65-67), apresenta uma reflexão importante sobre a “eleição” direta, por meio do voto da comunidade escolar para diretores onde vigorava a nomeação política. Porém, evidencia que só essa ação não bastou para que práticas de clientelismo deixassem de exercer suas influências na escola. Ressalta que a gestão escolar não pode ser centrada somente na figura do diretor. Como destacado por Lima (1998, p.133) há diferentes formas de participação e nenhuma é completamente satisfatória e isenta de desvantagens.

Há uma forte marca na ação dos dirigentes escolares. Estes, na ação cotidiana de suas práticas estão imersos num processo de execução de políticas. Neste sentido, a disputa pelo poder mergulha em objetivos e estratégias específicos. A ação administrativa e pedagógica deste representante público não tem como ser pensada isolada do poder que se manifesta explicitamente ou não. A gestão é um ato político e, conseqüentemente, está atrelada ao poder. O poder destacado aqui é pautado na literatura de Weber (2004, p.696) como aquele identificado intrinsecamente com a política, com a imposição de vontade a outrem, uma dominação que implica obediência. A fim de dialogar com esta reflexão, Souza (2012, p. 167) compreende que as pessoas, de maneira individual e coletiva, praticam ações para conquistar e manter o poder uns sobre os outros no espaço escolar. Por fim, destaca que “uma vez conhecedores do possível grau de controle e de poder nas mãos dos dirigentes escolares, a

sociedade civil pode cobrar e governos podem implementar mecanismos mais democráticos de escolha dos diretores escolares no Brasil” (p. 172).

A descentralização como componente da gestão democrática é mais que um processo de distribuição do poder e compartilhamento das decisões e precisa se materializar em espaços onde se exercitem os princípios democráticos. A partir dessa compreensão, os Conselhos Escolares com suas aspirações, desejos, vontades e participação coletiva entram para colaborar com o campo na definição dos rumos da educação pública brasileira. Nesse contexto, a análise da participação na tomada de decisões na escola pode ser compreendida como forma de extensão da democracia política e participativa, ou, como afirmado por Lima (1998), aquilo que poderíamos designar por participação propriamente dita ou participação praticada.

No terreno da escola pública de educação básica, os conselhos escolares ganham papel relevante na LDB 9.394/96 ao propor a participação da comunidade escolar na deliberação e fiscalização dos processos organizativos, gasto de verbas públicas, intervenção no projeto pedagógico no mecanismo de democratização da gestão. Nessa perspectiva, os conselhos escolares constituem-se espaço de debate formado por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar e na delegação de responsabilidades demonstram dar relevância ao romper com mecanismos hierarquizados historicamente pelo padrão centralizador do Estado, além de interferências externas seja do legislativo local, seja de interesses privados.

Definidos por Werle (2003) e Alves (2010), os Conselhos Escolares são órgãos com função normativa, consultiva e deliberativa e que devem se constituir como espaços para a participação da comunidade escolar e local nos processos decisórios administrativos, pedagógicos e financeiros. Acrescentam que a efetivação deste tipo de colegiado pode representar uma mudança na própria hierarquização das relações de poder na escola dotando os conselheiros de potencial emancipatório político na defesa do interesse comum e coletivo.

Por apresentar dentre seus objetivos a luta pelos direitos democráticos e a formação crítica dos destinatários das políticas públicas educacionais, os conselhos escolares podem se constituir em espaços possíveis de luta para exercer a democracia na efetiva participação da sociedade de modo a institucionalizar direitos e vozes negados, silenciados, marginalizados garantindo a liberdade de expressão, poder de decisão, argumentação, autonomia.

Os conselhos escolares são corresponsáveis pelos destinos da escola e, conseqüentemente, pelos destinos da educação dos destinatários da escola pública brasileira. Logo, esses colegiados devem passar por um processo de fundamentação teórica e definir formas de participação para que possam se constituir em espaços democráticos. Nesse contexto,

o capítulo 2 tem como foco as políticas de criação e fortalecimento desse colegiado na educação pública brasileira como mecanismo de consolidação da gestão democrática.

CAPÍTULO 2

OS CONSELHOS ESCOLARES E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando em espaço escolar acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade (FREIRE, 1995, p.91).

2.1 Conselhos educacionais: questões preliminares

Em 1993, ano da presente epígrafe, Paulo Freire discutiu sobre a urgência da escola se tornar um espaço de ouvir os outros tendo o respeito, a tolerância, o acatamento das decisões da maioria como dever. Num primeiro momento, o conceito de tolerância pode nos remeter a interpretação de uma atitude de benevolência, afabilidade, favor do tolerante ao tolerado perdoando sua “inferioridade”. Dando um tratamento inovador a esta colocação, Freire fala de uma tolerância como a capacidade de conviver com os diferentes no direito de continuar diferente, respeitar a desocultação de posições antagônicas entre si, compreender que há diferentes formas de ver e estar no mundo. Nesse aspecto, não se tolera no sentido de ser condescendente, mas se respeita no aspecto da democracia.

É nesse contexto que o segundo capítulo aborda a origem dos conselhos relacionados ao campo educacional e sua relação com a sociedade civil com foco nos Conselhos Escolares. Posteriormente, analisamos as políticas educacionais brasileiras voltadas para implantação e fortalecimento deste tipo de colegiado como um dos mecanismos da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras.

A história dos conselhos de educação no Brasil apresenta mudanças significativas quanto a sua natureza. Bordignon (2009) afirma que os primeiros conselhos foram criados objetivando assumir caráter de órgãos de governo de direção e administração, com função consultiva e deliberativa atendendo as necessidades do Governo e dos grupos dominantes (p. 59). Para o autor, existe uma tensão própria da “raiz da formação histórica do Estado brasileiro” que refletiu nesses órgãos colegiados. Ora entendidos para “defesa dos interesses das elites” e “tutelando a sociedade”, ora no contexto da redemocratização atual, de buscar “co-gestão das políticas públicas”, definindo-se como instrumento em defesa do interesse público (p.64).

Conforme identificado no capítulo anterior, a gestão democrática está intimamente ligada aos conceitos de autonomia e descentralização. Segundo Gadotti (1994a, p. 23)

(...) descentralização e autonomia caminham juntas. A luta pela autonomia da escola insere-se numa luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade. Portanto, é uma luta dentro do instituído, para instituir outra coisa. A eficácia dessa luta depende muito da ousadia de cada escola em experimentar o novo caminho de construção da confiança na escola e na capacidade dela resolver seus problemas por ela mesma, confiança na capacidade de autogovernar-se.

Considerando a Carta Constitucional, a gestão democrática enfatizada como princípio é fruto do movimento marcado na década de 80, pelo debate e o envolvimento maior da sociedade civil na democratização da educação. Na perspectiva do que chamamos de gestão democrática (entre outros aspectos, a seleção direta dos dirigentes escolares e instituição de órgãos colegiados), da qualidade do ensino, do acesso e permanência dos alunos na escola pública reivindicou-se participação no trato de políticas públicas como forma de controle social e a constituição de espaços possíveis de luta para exercer a democracia através da participação social na definição de institucionalizar direitos negados, silenciados, marginalizados. Neste cenário educacional, os conselhos escolares, pelo entendimento dos legisladores e da sociedade civil organizada, passam a ser mais uma forma materializada de democratização da ação do Estado.

O Ministério da Educação, através do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, no caderno instrucional denominado Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública cita as normas sobre este tipo de colegiado considerando as funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal e outras. Neste documento, a função consultiva:

descentralização e autonomia caminham juntas. A luta pela autonomia da escola insere-se numa luta maior pela autonomia a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas de aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho. (BRASIL, 2014, p. 25)²⁹

Com relação à função deliberativa:

É assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. (BRASIL, 2014, p. 25)³⁰

²⁹ http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf . Acesso em nov./2016

³⁰ http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf Acesso em nov./2016

Conforme aludido no texto supracitado, na função consultiva, o Conselho Escolar corrobora sua atuação quando é consultado. Diferentemente acontece quando este tipo de colegiado exerce a função deliberativa quando sua participação mergulha em processos onde o poder de decisão toma outros sentidos, pois converge para uma participação materializada. Entretanto, cabe destacar que participar assume diferentes graus de importância e diferentes contornos no âmbito das escolas e dos conselhos escolares. Os graus e as formas de participar estão relacionados aos contextos e níveis de democratização. Como afirmado por Lima (1998, pg. 133), ser um ator social não é condição suficiente para participar, nem pertencer, tomar parte ou ser parte são sinônimos de participar. Alguém participa não participando, assim como a ausência de política é uma política.

Lima (1998) afirma que participação e não participação constituem dois termos contraditórios que se excluem mutuamente, sempre que tomados por referência a uma determinada estrutura de poder. A distância que os separa é, de um ponto de vista teórico, preenchida por diferentes formas e modalidades que se aproximam mais de um e se afastam mais de outro. Segundo o autor (p. 134),

é possível que certas formas ainda consideradas participativas se aproximem consideravelmente da não participação. Sendo certamente difícil identificar com clareza o momento de ruptura com uma e a passagem para outra, haverá que considerar o problema não numa perspectiva individual, mas remetê-lo para um contexto de análise que distingue os níveis, as estruturas e os actores, sem nunca perder de vista os fenômenos de poder.

A perspectiva do entendimento da democracia como participação se assenta no pressuposto do interesse da comunidade escolar na participação como fator de mudança da realidade escolar. Nesse contexto, a presente dissertação buscou investigar as percepções dos conselheiros escolares de 2 (duas) escolas municipais em Mangaratiba (RJ) de modo a compreender quais suas percepções como agentes de mudança das dinâmicas escolares na perspectiva da gestão democrática. Buscamos analisar a participação na tomada de decisões na escola como forma de extensão da democracia política (participativa). Ou, como afirmado por Lima (1998), aquilo que poderíamos designar por participação propriamente dita ou participação praticada. Tais práticas legitimam que este viés de democratização expresse limites e possibilidades em seu processo de implantação e fortalecimento. Destaca-se como espaço potencializador da sociedade civil de atuar no controle, negociações, democratização, planejamento, gestão, formulação de políticas instituindo relações com o Estado. Porém, a falta de condições financeiras, a formação precária dos conselheiros, os vícios culturais

reproduzidos, falta de envolvimento político e atuação da sociedade na gestão pública nas instâncias federal, estadual e municipal marcam os limites expressos pelos Conselhos.

Assim sendo, os movimentos de democratização social não aconteceram de forma mecânica ou consensual. Tratou-se de um processo de avanços e recuos, ganhos e perdas nas interfaces das facções burguesas que defendiam a descentralização do poder do Estado na defesa dos seus interesses privatistas e particulares. Os avanços e conquistas políticas nesse período foram sendo ampliados pelos movimentos da sociedade civil em especial pela mobilização da classe trabalhadora.

A Carta Magna determinou a gestão democrática e participativa atendendo a uma demanda dos beneficiários e outros atores envolvidos na execução dessas políticas institucionalizando-se, na esfera federal, em conselhos nacionais. Organizados durante a década de 1990, estes colegiados iniciaram a abertura de arenas onde atuam diversas forças e interesses no campo das políticas sociais. Integrando representantes do Estado e da sociedade passaram a ocupar, no aparato estadual, canais de participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.

Neste período, houve uma ampliação na criação de conselhos em diversas áreas das políticas públicas brasileiras. Com base legal, surgiram iniciativas na criação dos conselhos de saúde, de assistência social, de planejamento urbano, de direitos, de educação.

Ao realizar uma abordagem histórica, Cury (2000)³¹ destacou que nesse circuito normativo os Conselhos aparecem sob várias formas e denominações. Com atribuições variadas, dentro dos aspectos normativo, consultivo e deliberativo, esses órgãos colegiados têm sua explicitação dependendo do ato de criação de cada conselho respectivamente. Assim, dentro dos conselhos ligados à área educacional estão: os Conselhos de Classe cujo objetivo é o de acompanhar o rendimento escolar dos estudantes; os Conselhos Escolares, que através da participação da comunidade escolar, discutem e avaliam a evolução da unidade escolar como um todo; os Conselhos de Controle Fiscal e Social³² que devem se responsabilizar em controlar o dinheiro público investido na manutenção e desenvolvimento da educação. Há também os Conselhos Municipais e Estaduais que interpretam e resolvem a aplicação da legislação educacional. Considerando o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente)³³, prevê-se a existência de Conselhos Tutelares para menores que visam proteger e assistir crianças e

³¹ Disponível em <http://docslide.com.br/documents/os-conselhos-da-educacao-e-gestao-dos-sistemas.html#>. Acesso em nov./2016.

³² Tipo: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/item/593>. Acesso jan./2017

³³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso jan./2017

adolescentes na sua vida social como um todo e no seu direito de estar frequentando a escola. No nível administrativo, há exemplos como o CONSED³⁴ e UNDIME³⁵ que congregam especificamente secretários estaduais e municipais de Educação. Neste sentido, esse autor destaca que, em múltiplos aspectos, esses fóruns, em seus encontros periódicos, funcionam como se fossem “metaconselhos”. Quanto à função desses colegiados, o autor cita que “de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas” (p.45).

Com relação ao Conselho Nacional de Educação no período pós CF de 1988, efetivou-se sua criação pela Lei nº 9.131/95 e sua confirmação ganha relevo no § 1º do artigo 9º da Lei 9.394/96: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. Quanto a Conselhos Estaduais e Municipais, os mesmos estão postos na Lei nº 9.424/96 que constituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) ao referir-se à composição dos Conselhos Sociais e Fiscais de financiamento (cf. art. 4º, §1º, II, c, bem como o § 3º do mesmo artigo).

Na pesquisa intitulada “Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental”³⁶, em 1998, cujo objetivo foi “mapear a descentralização da educação, a partir das redes estaduais do ensino fundamental” (p.4), um dos três eixos de análise foi “a implantação de estruturas de gestão colegiadas”. Neste aspecto, este estudo considerado como um primeiro apanhado geral da implantação dos processos de descentralização apontou como um dos produtos:

Dessas estruturas, as mais encontradas em ordem decrescente, foram: Conselho escolar, implantado em 13 unidades federadas em 37,28% de suas escolas estaduais; a Associação de Pais e Mestres (APM), implantada em 13 unidades federadas e em 32,69% de suas escolas; o Colegiado Escolar, implantado em quatro unidades federadas e em 24,59% de suas escolas; e a Caixa Escolar, implantada em 9 unidades federadas e em 18,22% de seus estabelecimentos de ensino fundamental (p. 11).

De acordo com dados divulgados pela pesquisa, especificamente sobre os conselhos escolares:

³⁴ Conselho Nacional de Secretários de Educação. Disponível em <http://www.consed.org.br/consed/consed/missao-e-objetivos>. Acesso nov./2016

³⁵ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Disponível em <https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>. Acesso nov./2016

³⁶ http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0675.pdf Acesso em dez./2016

está implantado em 13 unidades federadas e, nestas, em 37% do total das escolas estaduais do ensino fundamental. Em cinco unidades federadas, está implantado na maioria das escolas, ou seja, 75% delas. Nesta situação encontra-se Ceará com 79, 17%; Pernambuco, 88, 84%; São Paulo, 93, 89%; e o Distrito Federal e Rio Grande do Sul, com 100%. Em três unidades federadas, este conselho está implantado entre 50% e 70% das escolas e estas se encontram localizadas nos Estados da Paraíba, com 61, 79%, Pará, 65, 57%, e Piauí, 69, 55%. Existem ainda, quatro unidades federadas com conselho escolar implantado, porém em um número reduzido de escolas – é o caso do Espírito Santo, menos de 1%, Amapá, 1,4%, Rio Grande do Norte, 18%, e Acre, 24, 74% (p. 15).

Este documento apresenta uma tabela (p.22) de Distribuição de Unidades Federadas segundo o Número de Conselho Escolar Implantado nas Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual – 1997. No caso do Rio de Janeiro, com o total de 1.638 unidades escolares, não há registro da existência desse tipo de colegiado. Desde julho de 2015, a SEEDUC³⁷ através do Decreto nº 44.773, de 6 de maio de 2014, implantou os Conselhos Escolares em todas as 1.290 escolas estaduais³⁸.

2.2 Políticas de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares

Considerando Oliveira, Moraes e Dourado³⁹, a implementação do processo de gestão democrática tem sido interpretada como algo necessário para redirecionar antigos marcos de gestão cujo foco incide em adotar procedimentos inovadores e ações transparentes.

A esse respeito, ressalta-se, no âmbito das políticas educacionais voltadas para a educação básica, a noção de autonomia imputada às escolas, traduzida na noção das escolas enquanto núcleo de gestão, cuja máxima reside na possibilidade de a instituição se organizar, sobretudo por meio de órgãos consultivos e deliberativos que contem com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, de forma a pensar, planejar, elaborar e implementar seus projetos (p.6).

Gadotti (2014)⁴⁰ enfatiza que gestão democrática está intrinsecamente relacionada com autonomia e participação e deve ter como preceito básico a radicalização da democracia e Conti e Silva (2009, p.4) complementam com o “trinômio: democratização supõe participação e esta, por sua vez, supõe autonomia”.

³⁷ Secretaria de Estado de Educação/ Rio de Janeiro

³⁸ <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=2490597> Acesso em dez./2016

³⁹ http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/conselho_esc_autonomia.pdf Acesso em jan./2017.

⁴⁰ http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf . Acesso em jun./2016

Ao falarmos em participação temos que estar atentos para as “variações existentes do significado, o ambiente participativo, a importância da participação, o sentido da participação, dentre outros” (LÜCK, 2009, p. 27). Podemos citar algumas formas de participação da sociedade contemporânea: debates, fóruns, audiências, manifestações, denúncia de irregularidades, comícios, abaixo-assinados, assembleias, entre outras. Especificamente na esfera educacional no âmbito da escola, este tipo de movimento pode se materializar nas reuniões de pais, de conselhos escolares e de classe, de associações de pais e mestres, eventos e demais. Estes espaços públicos de discussões propiciam o conhecimento de determinados problemas e, muitas vezes, são capazes de organizar ideias e frentes a determinadas propostas com o estabelecimento e fortalecimento de parcerias, subcomissões, grupos de trabalho. Assim, desponta-se para fazer valer pontos de vista distintos guiados pela necessidade de encontrar soluções oriundas de interesses tanto individuais quanto coletivos.

Ao observar Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) vemos que estes autores elevam a participação a condição de ferramenta essencial na obtenção da cidadania, pois caminha em prol da autonomia da escola ao estabelecer práticas democráticas. Libâneo (2008) acrescenta que:

o conceito de participação se fundamenta no de autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos de livre determinação de si próprios, isto é, de conduzirem sua própria vida. Como autonomia opõe-se às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições é a participação (p.102-103).

Paro (1992)⁴¹ já alertava para o fato de que não basta ter presente a necessidade de participação da população na escola, mas que é preciso verificar em que condições essa participação pode tomar-se realidade. Conforme o autor,

falar das potencialidades e obstáculos da participação da população na gestão das escolas públicas implica elucidar os determinantes imediatos de tal participação que se encontram dentro e fora da escola. Com relação aos determinantes internos à unidade escolar, podemos falar em 4 tipos de condicionantes: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos (p.259).

Uma importante questão apontada por Paro diz respeito à própria concepção de participação que têm as pessoas que trabalham, estudam ou são usuárias da escola. Ou seja, a participação é entendida como a efetiva partilha do poder na escola. Paro (1992)⁴² destaca que:

⁴¹ http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/leitura3_sala7.pdf Acesso em dez./2016

⁴² http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/leitura3_sala7.pdf Acesso em fev./2017

como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (p.270).

Para assegurar a vivência da gestão democrática é preciso participação e autonomia. A gênese da participação foi marcada por lutas a favor da inclusão da sociedade civil para o exercício horizontal e compartilhado de poder. Por conseguinte, “a autonomia é uma das condições fundamentais para que a escola torne-se democrática e participativa” (NASCIMENTO, 2007, p, 24). Esta autora destaca que a falta da tradição em participar fica limitado pela ausência de vivências coletivas para consolidar a realização de interesses e de direitos. Acrescenta ainda que:

essa autonomia da escola não pode ser reduzida apenas ao seu caráter jurídico-administrativo. Ela é a luta pela participação nas decisões, nos problemas de interesses não só da escola, mas da comunidade como um todo: os alunos, os professores, os funcionários e os pais através do Conselho Escolar, enquanto órgão de representação dos segmentos escolares, vivenciam a experiência de gerir seus interesses e de ampliar sua participação (p. 24).

Assim, a gestão democrática materializada nas unidades escolares, pautados na autonomia e na participação da comunidade escolar e local, refletiria em diversas questões de âmbito educacional. Autonomia no sentido de decidir, direcionar e efetivar ações transparentes que considerem a especificidade de cada realidade e a participação sob o prisma da reflexão/ação conjunta proporcionando compartilhar a responsabilidade na escola ao propor “uma democracia dialógica que avança ao ponto em que estes relacionamentos são ordenados por meio do diálogo em vez de pelo poder embutido” (GIDDENS, 1997 p. 52).

Diante de tais colocações é irrefutável considerar que a proposta da gestão democrática se incline para redimensionar o olhar na compreensão da escola como um espaço público, democrático, solidário onde cada usuário das políticas públicas educacionais seja cômico da relevância de sua participação negando uma “euforia participativa estéril que leva a reunir todo mundo sem que se saiba bem o que se quer (...)” (GANDIN, 2012, p. 52).

Para tanto, além da abertura de novos canais participativos é preciso refletir sobre o potencial discursivo desses atores para deliberar. Ao ter acesso a estes espaços decisórios, como

será o argumento e a defesa por determinadas ideias em posições de igualdade aos demais participantes?

Como uma das respostas possíveis a esta indagação Bordenave (1994, p. 74) torna-se um referencial importante ao citar que “a participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando”. Quando há participação da sociedade civil nas políticas públicas desenvolvidas, os usuários desses processos não se enquadram como meros beneficiários dos serviços ofertados pelo Estado e seus aparelhos nem correm o risco de, na tomada e na implementação das decisões que dizem respeito a coletividade, são manipulados devido as fortes relações de força e de poder, na participação (MOTTA, 2003).

Os Conselhos Escolares, dependendo das práticas evidenciadas, podem ou não se constituir em espaços que promovam a participação na tomada de decisões e a autonomia sobre questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola porém “muito há que aprender e construir, nesse sentido, em direção à autonomia, à participação (...)” (WERLE, 2003, p.55). Esta mesma autora, ao aproveitar o conceito de comunidade cívica⁴³ de McGinn (1996)⁴⁴ cita que órgãos colegiados como: Conselho Escolar, Conselho de Classe, Grêmio Estudantil, de Professores, de Funcionários, Associações como as de Pais e Mestres podem ser considerados espaços de desenvolvimento, de aprendizagem e revisão de processos participativos e cita quatro características que levam à aprendizagem participativa: engajamento cívico, igualdade política, tolerância e voluntariedade e participação ativa (p. 26-27).

O engajamento cívico eleva à elaboração coletiva, através das discussões e participação ativa, a condição de prioridade em relação a tomada de decisões. A igualdade política se constitui na participação integral do grupo, na possibilidade de que todos os representantes intervenham de forma equivalente, conforme seus ritmos e percepções. A terceira característica que são a tolerância⁴⁵ e voluntariedade são interpretadas como disposição para discordar sempre que avaliar necessário sem emudecer os demais integrantes. Já a última característica é a participação ativa “visível quando as pessoas constroem em conjunto, intercambiam ideias e aprendem a lidar com suas diferenças” (p. 27). Por fim, Werle (2003) defende que essas

⁴³ Todos os espaços de aprendizagem e exercício da democracia onde os cidadãos desenvolvem o conceito de participação e democracia de maneira prática e produtiva. Para saber mais:

McGinn, Noel F. Enacting site-based management: a political utilities analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 16, n. 3, p. 249-267, out.1994.

⁴⁴ McGinn, Noel F. Education, democratization and globalization: a challenge for comparative education. *Comparative Education Review*, Chicago: Former, vol.40, n. 2, p. 55-67, nov.1996. Acesso em fev./2017

⁴⁵ Considerar o conceito exposto anteriormente.

estruturas participativas contribuem para confirmar a importância da participação mesmo que isso implique procrastinar a tomada de decisões.

Ainda persistem algumas dificuldades a serem superadas dentre as quais, destacam-se: o processo de escolha dos membros, a legitimidade da representação, o conhecimento da legislação vigente, o exercício da liderança, a formação política dos sujeitos envolvidos.

Por ser um órgão de natureza política, de inúmeras relações de poder expostas, de construções e desconstruções diferenciadas, um local de se fazer democracia, os Conselhos Escolares constituem-se em espaços de aprendizagem participativa e o empoderamento (*empowerment*) de seus componentes pode ser considerado elemento fundamental para a formação da identidade social dos indivíduos, do agir político, pois: “Os conselhos – é bom insistir – não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade” (BORDIGNON, 2004, p.34).

Logo, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, sob o viés da formação inicial e continuada dos conselheiros escolares será analisado como política pública educacional na perspectiva de perceber em que medida estes espaços podem contribuir no fortalecimento dos Conselhos Escolares.

2.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Considerando o princípio da gestão democrática instituído nas legislações federais, o Ministério da Educação através da Portaria Ministerial n. 2.896/2004, instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), em 16 de setembro de 2004, tendo em vista o disposto no inciso II, do art.14, da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 e os incisos VI e IX do art. 11 do Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004⁴⁶.

Diante destes respectivos arcabouços normativos surgem algumas questões: o que pode representar, neste contexto, o termo “fortalecimento”? Qual o seu significado quando atrelado ao princípio da gestão democrática do ensino público? E, a partir dos objetivos expressos no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, quais os avanços e limites que podem ser considerados nesse “fortalecimento”?

Segundo Gadotti (1994), o Conselho tem o poder de garantir que a tomada de decisões seja fruto de processo coletivo, porém só o fato de estar instalado não é o suficiente para que

⁴⁶ <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php> Acesso: nov./2016

seus representantes expressem a voz e a vez de seus representados lutando por interesses inconsumptos. Logo, a “participação deixa de ser mera “colaboração”, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao “público”, que diz respeito aos objetivos coletivos” (BRASIL, 2004)⁴⁷.

Oliveira, Moraes e Dourado⁴⁸ no documento Políticas e Gestão na Educação, capítulo intitulado Conselho escolar e autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola citam que:

Ao buscar o fortalecimento dos conselhos escolares, **por meio da efetivação de uma gestão financeira participativa e transparente**, visa a contribuir com a progressiva autonomia das unidades escolares e, desse modo, fortalecer o papel da escola pública e gratuita, no Brasil, na oferta da educação básica de qualidade. (p. 1. grifo nosso)

Esses autores, ao discutirem o papel dos conselhos e sua importância dão especial atenção à gestão financeira da escola. Ao considerar a temática apresentada, indo além das restritas assinaturas exigidas para a aplicação de determinados recursos financeiros nas escolas, o fortalecimento dos conselhos escolares deve estar atrelado ao processo que visa a formação política dos seus representantes.

No intuito de materializar na ação estatal a participação de representantes das comunidades escolar e local em diversas questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica - Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE) e do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE) formulou essa política na perspectiva de qualificar a atuação dos conselheiros nas escolas públicas de educação básica.

Conforme o MEC este programa objetiva:

- I - Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III - instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;

⁴⁷Texto extraído do Caderno: MEC. Secretaria da Educação Básica. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública. Brasília: DF, 2004. p. 23-27
escoladegestores.mec.gov.br/site/5-sala_planejamento_praticas_gestao_escolar/pdf/u1_saibamais5.pdf
Acesso em jan./2017

⁴⁸http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/pdf/conselho_esc_autonomia.pdf
Acesso em jan./2017.

- IV - promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.⁴⁹

A Resolução nº 45, de 24 de setembro de 2012 é outra normativa que:

Estabelece orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, bem como orientações e diretrizes quanto à assistência financeira destinada às Instituições Federais de Ensino Superior para a oferta de cursos de formação de técnicos das Secretarias de Educação e de conselheiros escolares (p. 01).

Nesta base legal, o foco recai sobre toda a estrutura necessária ao desenvolvimento do Programa. Destaca-se a proposta ofertada aos concluintes do curso de formação de técnicos das secretarias de serem selecionados para atuar como tutor ou articulador para a formação de conselheiros escolares (art. 7, p. 03) compondo uma Rede de Tutoria estruturada com o seguinte desenho:

I - Articuladores: são servidores efetivos que atuam nas Secretarias de Educação e que são selecionados de acordo com seu desempenho, formação e conhecimento em Conselho Escolar. Os servidores designados pelas Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Educação e selecionados pela coordenação estadual do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares são capacitados por meio do curso formação de técnicos das secretarias de educação. Uma vez concluído este curso com o aproveitamento de "Aprovado com Destaque", as Secretarias de Educação podem pleitear junto à coordenação estadual que o servidor possa atuar como articulador do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. As coordenações estaduais serão responsáveis por analisar os currículos e as necessidades de cada região para atribuir aos candidatos à função de articulador. A função dos articuladores é apoiar a coordenação nacional, distrital e estadual do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e acompanhar a oferta de cursos para os conselheiros escolares e as atividades dos tutores na realização dos cursos de formação de conselheiros escolares.

II - Tutores: são servidores efetivos que atuam nas Secretarias de Educação e que são selecionados de acordo com seu desempenho, formação e conhecimento em Conselho Escolar. Os servidores designados pelas Secretarias de Educação e selecionados pela coordenação estadual do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares são

⁴⁹ <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/objetivos>

capacitados por meio do curso de formação de técnicos das secretarias estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação. Uma vez concluído este curso com o aproveitamento de "Aprovado com Destaque" ou "Aprovado", as Secretarias de Educação podem pleitear junto à Coordenação Estadual que o servidor possa atuar como Tutor do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. As coordenações estaduais serão responsáveis por analisar os currículos e as necessidades de cada região para atribuir, aos candidatos, a função de tutor. A função dos tutores é apoiar, diretamente, os cursistas no âmbito do módulo introdutório e dos módulos temáticos do curso de formação de Conselheiros Escolares.

III - Coordenadores Estaduais: são servidores efetivos que atuam nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Instituição Federal de Ensino Superior e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), selecionados pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (p. 08).

Integraram esse grupo de trabalho o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Especialistas na área de gestão da educação de algumas universidades públicas como a UFSCar – Universidade Federal de São Carlos, a UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a UFC – Universidade Federal do Ceará somaram na colaboração da consultoria e operacionalização do PNFCE. Estimulando a gestão democrática nas escolas, esses especialistas trouxeram a contribuição de elaborar a proposta pedagógica de acordo com os objetivos do Programa e a produzir o material didático que seria utilizado na formação dos conselheiros.

Segundo o Ministério da Educação,

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem por objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática.⁵⁰

⁵⁰ <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/apresentacao> . Acesso em dez./2016

Quanto às ações de formação para conselheiros escolares e para técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, utilizando inclusive metodologias de educação a distância, o MEC, conforme quadro 2, destaca:

Quadro 2 – Ações da formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Oficinas de Elaboração de Projetos para Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares	São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de profissionais da educação (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que desenvolverão ações de formação continuada para conselheiros escolares das escolas dos seus respectivos sistemas de ensino.
Encontros Municipais de Formação de Conselheiros Escolares	São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de conselheiros escolares. Durante os Encontros são realizadas palestras e oficinas, onde é trabalhado o material didático pedagógico elaborado especificamente para o Programa.
Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares	São Cursos que têm como objetivo desenvolver competências e qualificar a atuação de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na promoção de ações para a formação continuada de conselheiros escolares.
Curso de Formação para Conselheiros Escolares (nova modalidade)	São Cursos que têm como objetivo a qualificação dos conselheiros escolares para que participem efetivamente da gestão da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.
Elaboração de material didático-pedagógico específico para a formação de Conselheiros Escolares	Consiste na elaboração de cadernos que constituem o material pedagógico do Programa e que servem de subsídio para as oficinas e cursos ofertados pelo Programa e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Fonte: Portal do MEC

O material didático do Programa está composto pelas seguintes publicações:

Módulo 1 – Conselho Escolar: Processos, Mobilização, Formação e Tecnologia⁵¹- Esta publicação tem como objetivo principal contribuir com a formação do conselheiro escolar, ampliando seus conhecimentos com vistas a qualificar a sua atuação e contribuir com sua participação na gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola. Este Módulo, entre outras temáticas, trata da história e da legislação dos Conselhos Escolares, que sustentam e viabilizam seus conceitos, limites e possibilidades; da função do Conselho Escolar na gestão

⁵¹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=43181-livro-ufc-conselho-escolar-pdf-1&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192 Acesso em out./2016

democrática da escola; do Conselho Escolar como colegiado ativo e relevante nas práticas educativas; e da organização dos conselhos em fóruns.

Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública⁵²- Publicação destinada aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. Traz uma reflexão sobre a importância desse colegiado e uma análise da legislação municipal e estadual referente aos Conselhos Escolares. Foi elaborada visando oferecer aos gestores educacionais nas secretarias estaduais e municipais de educação subsídios para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação pública. Público alvo: Secretarias estaduais e municipais de educação.⁵³

Há também 12 cadernos que são utilizados no Curso de Extensão à Distância Formação Continuada em Conselho Escolar⁵⁴. No quadro 3, apresentamos os cadernos 1 ao 5 utilizados na Fase I e os cadernos 6 ao 12, respectivos à Fase II:

Quadro 3 – Síntese dos cadernos utilizados no Curso de Extensão à Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares

1-Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania	Está organizado em duas partes. A primeira aborda a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares em seus objetivos, limites e possibilidades e a segunda parte trata das funções e atribuições dos conselhos escolares.
2-Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola	Trata a educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados. Desta forma, entende o Conselho Escolar como um instrumento de gestão democrática e de acompanhamento responsável da prática educativa que se desenvolve na escola visando sua função política-pedagógica.
3-Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade	Reflete sobre a importância da presença do saber e da cultura sobre a negação no processo didático-pedagógico da escola. O caderno divide-se em três partes: a escola, o Conselho Escolar e o processo de formação; a escola da inclusão: pedagogia da emancipação; e o encontro dos saberes: pedagogia do respeito e da integração.

⁵² portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em out./2016

⁵³ <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/publicacoes> . Acesso em nov.2016

⁵⁴ Referências: Portal do Mec e <http://conselhoescolar.virtual.ufc.br/index.php/o-curso>. Acesso em nov.2016

<p>4-Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico</p>	<p>Aborda a função da escola de formar o cidadão, assegurando ao educando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício às aprendizagens significativas e às práticas de convivência democrática.</p>
<p>5-Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor</p>	<p>Tem como objetivo oferecer contribuição para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática.</p>
<p>6-Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação</p>	<p>O Conselheiro é um militante na construção da democracia e cidadania. Participa como corresponsável na construção de uma educação escolar inclusiva e de qualidade social. Sua prática é um processo de formação humana e exige momentos específicos de qualificação, que se realiza pelo aprimoramento da prática educativa escolar. Para os encontros de qualificação dos conselheiros é apresentada uma metodologia fundada nos Círculos de Cultura, enfatizando as fases de: a) problematização, investigação rigorosa do problema, b) teorização, estudo para fundamentação de alternativas de solução e c) planejamento da intervenção e acompanhamento da execução.</p>
<p>7-Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil</p>	<p>Este caderno tem como objetivo discutir o financiamento da educação básica no Brasil e contribuir com os conselheiros escolares na análise e compreensão das questões referentes a esta temática. Discute a questão do financiamento no âmbito legal, o papel dos movimentos e órgãos colegiados na garantia do direito à educação. Busca debater, ainda, as políticas educacionais em um sentido mais amplo, ou seja, aquelas ligadas diretamente aos sistemas de ensino e as questões relacionadas à instituição e à participação da comunidade local e escolar.</p>
<p>8-Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação</p>	<p>Traz uma reflexão sobre esses trabalhadores, para que esta valorização ocorra: quem são, qual a trajetória histórica, que lugar ocupam na divisão social do trabalho, as razões da desvalorização social ou desprestígio que sofrem e o que pode e deve ser feito para que esse processo de valorização continue e alcance resultados positivos. O objetivo político-pedagógico desse processo é de resgatar a importância desses trabalhadores no campo educacional, contribuir para que a escola possa tornar-se um espaço efetivo de mediação, de formação humana e de exercício da democracia participativa, visando à construção de uma sociedade igualitária e justa.</p>

9-Conselho Escolar e a Educação do Campo	O caderno prioriza reflexões sobre a Educação do Campo e as Escolas do Campo, a partir do entendimento das organizações sociais e encaminha sugestões para que cada coletivo escolar possa estabelecer seus próprios mecanismos que assegurarão a participação social na delimitação de suas ações, dando destaque ao conselho escolar como uma estratégia ímpar nesse contexto de democratização da educação e da sociedade, e objeto central deste caderno. Este caderno integra o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e tem como objetivo contribuir para que o conselho escolar possa atuar como um dos instrumentos de gestão democrática nas escolas do campo.
10-Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social	Neste Caderno procura-se, junto aos conselhos escolares, ampliar o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento, focalizando algumas questões cruciais para a educação no cotidiano das escolas. O aprofundamento desse debate na escola é potencialmente rico por possibilitar a todos os profissionais da educação, aos pais e aos estudantes ampliarem a compreensão e as vinculações da escola com a sociedade e com os projetos socioeducativos, bem como o (re) conhecimento dos mecanismos de exclusão e discriminação de quaisquer ordens presentes na sociedade e na escola, para melhor enfrentá-los e superá-los.
11-Conselho Escolar e Direitos Humanos	Este 11º caderno pretende ser um subsídio à formação dos conselheiros escolares, trazendo, à sua reflexão, elementos para a compreensão da Educação em Direitos Humanos como uma política pública atravessada por valores éticos, subjetividades, relações, práticas sociais e institucionais. Nesse sentido, os Direitos Humanos podem ser compreendidos como um processo de organização e de luta pela conquista de direitos individuais, coletivos, políticos, religiosos, sociais, culturais, ambientais, dentre tantos outros.
12-Conselho Escolar e sua organização em fórum -	Este caderno se constitui em um mapa para criação e movimentação dos conselhos escolares e sua organização em fórum. Trata-se de um mapa, com sugestões para a criação e movimentação de uma política de gestão educacional para unidade de ensino (conselho) e redes ou sistemas de ensino (fórum).

Fonte: Portal do MEC

Somam-se à Coleção Conselhos Escolares disponíveis no site do MEC:

- Conselho Escolar e as Possibilidades de Diálogo e Convivência: o desafio da violência na escola
- Conselho Escolar: Fortalecendo Redes para Gestão Democrática
- Conselho Escolar e Gestão Democrática: Contribuições de uma Formação para Cidadania
- Conselho Escolar: Formação e participação

- Conselho Escolar e Diversidade: por uma escola mais democrática
- Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia
- Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação

Participaram desta elaboração autores como: Genuíno Bordignon⁵⁵, Ignez Pinto Navarro⁵⁶, Lauro Carlos Wittmann⁵⁷, Luiz Fernando Dourado⁵⁸, Regina Vinhaes Gracindo⁵⁹, Márcia Ângela da Silva Aguiar⁶⁰ e Maria Sabino Aguiar⁶¹.

Segundo Pinto, Barreto e Santiago (2013, p. 199):

O material do curso tem por objetivo aprofundar alguns conceitos que são essenciais para o trabalho desenvolvido pelos Conselhos Escolares em sua prática escolar. Dentre estes, os princípios da gestão democrática, no que concerne a participação da comunidade escolar e a explicação dos diversos papéis e funções desenvolvidos por este órgão colegiado em relação às ações desenvolvidas na escola.

Este Programa, no Portal do MEC, disponibiliza o Banco de Conselhos Escolares cujo objetivo é registrar e socializar práticas promovendo um intercâmbio entre os Conselhos Escolares, socializando ideias, iniciativas e soluções adotadas, bem como registrando ações dos Conselhos que contribuíram para a melhoria da qualidade social da educação. Neste espaço, os cursistas – técnicos das secretarias de educação, conselheiros escolares e demais interessados podem efetuar a consulta por escola, cidade ou Unidade da Federação, sobre temas como: Implantação do Conselho Escolar, Conselho Escolar e a aprendizagem na escola, Conselho Escolar e a relação com a comunidade, dentre outros.⁶²

O curso é ofertado em um Ambiente Virtual de Aprendizagem, dividido respectivamente em 2 Fases. Ministrado por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) estabelece uma parceria com a Coordenação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e apresenta a seguinte formatação:

⁵⁵ Mestre em Educação pelo Instituto Superior de Administração e Economia/FGV – RJ. Consultor do PNFCE

⁵⁶ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas-SP. Atualmente é Aplicador Fixo do Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco.

⁵⁷ Doutor em Educação na Universidade de Londres. Foi presidente da ANPAE até 1995.

⁵⁸ Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pós-doutorado em Paris/França na École des Hautes Études en Siences Sociales. Professor Titular e Emérito da UFG

⁵⁹ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris/Fr. Era professora associada da Universidade de Brasília e Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

⁶⁰ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Membro na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

⁶¹ Mestra em Avaliação de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Ceará. Consultora do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares/MEC.

⁶² <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/experiencias> . Acesso em nov./2016

- Apresentação: destaca como principal objetivo aprofundar o debate sobre o princípio constitucional da gestão democrática da educação através da participação das comunidades escolar e locais nos Conselhos Escolares, A proposta é que o foco incida sobre a formação continuada de técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e estes, após qualificados, atuem como formadores⁶³na capacitação direta dos membros do Conselho Escolar.

- Modo de implementação: Para os técnicos das secretarias de educação, cada Fase possui a carga horária de 100h, distribuídas ao longo de 6 meses. Em ambas as Fases, 5 meses devem ser dedicados a leitura e realização de trabalhos com base no material didático do programa. Na Fase I, evidencia-se o aporte teórico estabelecido nos cadernos 1 ao 6 (vide quadro 3). Já na Fase II, o foco recai sobre os cadernos 7 ao 12 (vide quadro 3). O último mês deverá ser destinado para a elaboração e entrega, no ambiente virtual, do Plano de Ação. Já para os conselheiros escolares das escolas públicas da educação básica, a carga horária é de 40 horas e conta com um curso - módulo introdutório que é pré-requisito para que os conselheiros cursistas possam avançar participando do curso de formação - módulos temáticos. Os cadernos elaborados especificamente para o Programa nas ofertas de formação continuada não são discutidos nos cursos para os conselheiros escolares, mas estão disponíveis via internet.

- Público-Alvo: Já determinado conforme a Resolução 45⁶⁴, de 24 de setembro de 2012, no art. 3º “é constituído por técnicos das secretarias de educação e por conselheiros das escolas públicas da educação básica. ”

- Seleção dos candidatos: Fica a cargo das Secretarias Estaduais, Municipais e do Distrito Federal selecionar e designar os técnicos que irão atuar na formação continuada do PNFCE. Caso a demanda seja maior que o número de vagas ofertadas será dada prioridade aos municípios prioritários estabelecidos pelo MEC, bem como os que realizaram demanda junto ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁶⁵.

- Metodologia: além da disponibilidade do material didático elaborado pela SEB - MEC e dos exercícios a serem realizados, considera-se, no quadro 4, a seguinte organização:

⁶³ Rede de Tutoria. <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3842-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45-de-24-de-setembro-de-2012> Acesso em fev./2017

⁶⁴<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3842-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45-de-24-de-setembro-de-2012> Acesso em jan./2017

⁶⁵ Planos de Ações Articuladas – Conjunto coerente de ações após diagnóstico minucioso da realidade educacional local realizado pelos estados e municípios. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php> e <http://portal.mec.gov.br/par/como-elaborar-o-par> . Acesso em dez./2016

Quadro 4 – Avaliação do Curso de Extensão à Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares

<u>Na Fase 1 do Curso</u>	<u>Na Fase 2 do Curso</u>
Com base nos conteúdos dos cadernos 1 ao 5, os cursistas devem realizar duas atividades virtuais (valendo nota de 0 a 10). Uma delas é o Plano Inicial exigido no final da Fase I do curso.	Com base nos conteúdos dos cadernos 6 ao 10 podendo ser incluídos os cadernos 11 e 12, os cursistas devem realizar duas atividades virtuais (valendo nota de 0 a 10). Uma delas é o Plano de Ação exigido no final da Fase II do curso.
Além disso, a Universidade disponibiliza um cronograma de atividades para cada caderno, com o objetivo, a descrição das atividades, prazos de postagem, os critérios de avaliações, bem como outras orientações importantes.	

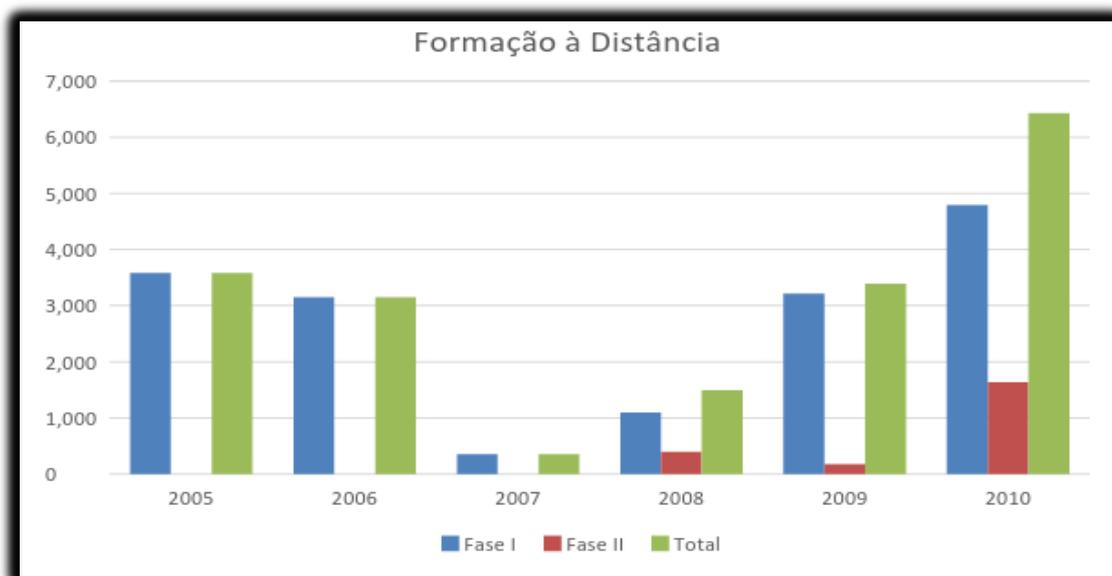
Elaborado pela autora com base no PNFCE

Por fim, a certificação é de responsabilidade das Instituições Federais de Ensino Superior conforme estabelecido no art. 12, da Resolução 45, de 24 de setembro de 2012, inciso III, letra h. “expedir certificado aos cursistas aprovados nos cursos de formação continuada”.

O curso, a fim de evitar evasão, prevê aos cursistas uma recuperação paralela ao término de cada caderno caso não consigam atingir a média previamente estabelecida ou não realizarem as atividades propostas na Fase I ou na Fase II. Há também a recuperação final correspondente a uma atividade de cada caderno em que o aluno terá acesso somente ao final de cada Fase deste curso.

Em pesquisa realizada no Portal do MEC, no período de 2005 a 2010, o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares apresenta o número de capacitados – Técnicos das Secretarias de Educação e conselheiros escolares - na Fase I e Fase II. De acordo com a tabela 1:

Tabela 1 – Concluintes dos Curso de Extensão à Distância Formação Continuada do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares



Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8334extensaodistancia deformacao20052011&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192

Com base nesta tabela é apresentado que o PNFCE, entre os anos 2005 a 2010, capacitou 11.973 técnicos das secretarias de educação nas instâncias federal, estadual e municipal e conselheiros escolares de várias partes do Brasil. Porém na Fase I, nota-se 16.190 cursistas (trabalho com os cadernos 1 ao 6) e na Fase II 2213 (trabalho com os cadernos 6 ao 10). Entre o número de capacitados da Fase I que não cursaram a Fase II fica um déficit de 13.977 do público alvo definido por esse programa. Nesse sentido, os dados coletados suscitam a necessidade de investigações acerca da incompletude do curso (principalmente da Fase I para a Fase II) que permitam levantar informações sobre as possibilidades e limites dessa política.

Segundo o MEC/SEB⁶⁶ (2004), o Conselho Escolar se situa no espaço da defesa de interesses coletivos, do projeto político pedagógico da escola, que requer uma visão do todo, construída desde os diferentes pontos de vista das categorias que o constituem (p. 56). Diante do exposto, como priorizar discussões, reflexões e aprendizagens sem essa visão do todo? Sem a total democratização das informações? Sem a expansão do entendimento de que é essencial dar continuidade às políticas públicas educacionais de formação continuada?

⁶⁶ Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/apresentacao>. Acesso em dez./2016

Destacamos que o material impresso e divulgado no portal do MEC/SEB (2004)⁶⁷ ressalta em vários momentos a importância da formação continuada e a apropriação destes cadernos para o fortalecimento e atuação de dirigentes, técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais, professores e conselheiros escolares, pois:

contudo, no que se refere ao processo de formação continuada, que visa melhorias na atuação dos Conselhos junto às escolas, entende-se ser importante o estudo e a reflexão dos cadernos do curso em análise, bem como o aproveitamento das experiências vivenciadas pelos cursistas. Ao conhecer mais sobre a temática em questão, deve-se ter consciência dos limites e das possibilidades de atuação desses órgãos colegiados. Percebe-se que o avanço tem sido progressivo na luta pela democratização da educação pública (p. 213).

Por isso, esse processo requer reflexão e avaliação, além de constantes aprendizados, que ocorrem por meio da formação continuada no desempenho das funções escolares ou por trocas de experiências.

Chama atenção o fato da incompletude desses dados no ano de 2011. Em março deste ano é apresentado na Fase I: 1294 matriculados na UFSCar – Universidade Federal de São Carlos, 1190 matriculados na UFC – Universidade Federal do Ceará - e 1389 na UnB – Universidade de Brasília. Já na Fase II há somente 55 matriculados na formação a distância da UnB. Porém não é exposto o total de capacitados nas Fases I e II de 2011. No Portal do MEC não constam registros de anos posteriores aos apresentados aqui.

Já a formação presencial com encontros nacionais, estaduais e municipais, apresenta-se com a seguinte forma:

Apresentação: Os encontros presenciais de formação têm como principal objetivo contribuir na discussão sobre a gestão democrática e promover a participação de toda a comunidade escolar. Entre as atividades desenvolvidas nos encontros incluem-se: palestras e debates sobre conselhos escolares e a gestão democrática; oficinas de elaboração de projetos de implantação e fortalecimento de conselhos escolares; e relatos de experiências.

Modo de implementação: Os Encontros Presenciais de Formação são realizados em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

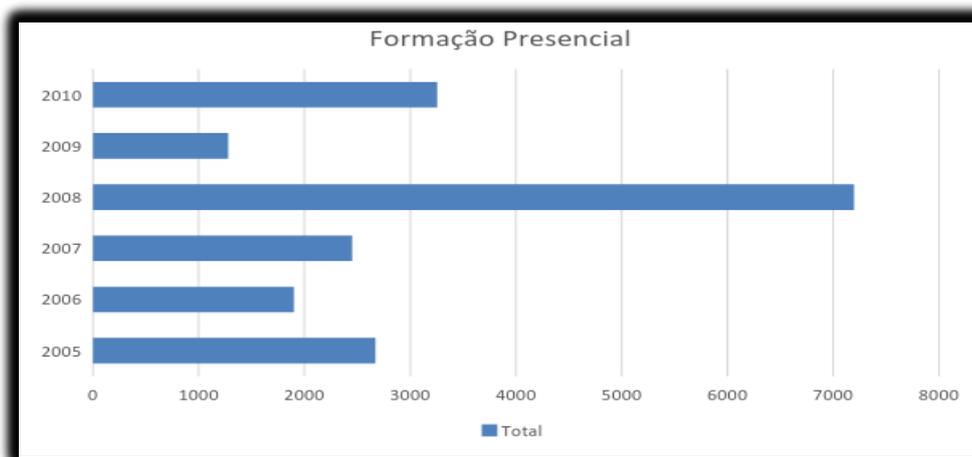
Público-Alvo: Técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Conselheiros Escolares.

⁶⁷ Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/apresentacao>. Acesso em jan./2017

Certificação: A Secretaria de Educação Básica emite certificado contendo carga horária em nome do participante do Encontro.⁶⁸

Abaixo, apresenta-se a tabela 2:

Tabela 2 - Encontros Presenciais de Formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares



Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8333encontrosdeformacaopresencialrealizados20052011&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192

Observa-se que o ano de 2008 evidencia o maior número de participantes: 7.198. Neste ano o Programa promoveu encontros e oficinas de fortalecimento e formação nos estados do Amazonas, Rio Grande do Norte, Bahia, Pará, Alagoas, Piauí, Distrito Federal e Ceará.

A região do Nordeste brasileiro ganha relevo ao apresentar todos os seus 9 (nove) estados com encontros presenciais na forma de Encontros Estaduais de Formação para trabalhar com os cadernos 1 ao 5 (Fase I) e 6 ao 10 (Fase II), Encontros de Formação de Conselheiros Escolares em Escolas Estaduais e Municipais, Oficinas de Elaboração de Projetos de Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares.

Segundo Aguiar (2008, p. 6)⁶⁹:

o caráter inovador do Programa pode ser constatado na dinâmica de sua formulação, que envolveu atores diferenciados da sociedade civil; na forma compartilhada como se processou a produção do material pedagógico; na escolha de aportes teóricos que contribuíssem para o fortalecimento e consolidação do projeto político-pedagógico da escola e, ainda, na estratégia de divulgação da proposta pedagógica nas redes públicas de ensino do país.

⁶⁸ <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/formacao> . Acesso em jan./2017

⁶⁹ http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602008000100009 . Acesso em dez./2016

De acordo com o art. 2º da Resolução nº 45 de 2012 é legitimado:

II - promover a formação continuada dos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação e dos conselheiros escolares, na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação básica com qualidade, socialmente referenciada;

III - estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática que contribuam para ampliar e qualificar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.

Em pesquisa realizada por Porto (2014)⁷⁰ cujo objetivo foi discutir em que medida os cursos de formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares são eficazes para seu fortalecimento merece destaque que

embora agora exista a previsão expressa de cursos para conselheiros escolares, ou seja, para todos os segmentos, há uma particularidade que pode representar mais um obstáculo no fortalecimento dos conselhos escolares. A carga horária dos cursos de técnicos e dirigentes de secretarias será de 100 horas aula, já para conselheiros escolares será de 40 horas aula. Tal disposição leva à reflexão de que, se nos cursos para técnicos e dirigentes, como o que realizei, aspectos importantes dos direitos dos conselheiros não são objeto de reflexão, que tipo de conhecimento será disponibilizado aos conselheiros escolares em menos da metade de tempo daqueles? (107)

Complementa a autora:

A eficácia dos cursos de formação promovidos para técnicos e dirigentes fica comprometida ao deixarem de ser refletidos e problematizados os direitos dos segmentos do conselho escolar em relação à educação que a escola oferece. Essa omissão e resistência provavelmente será reproduzida pelos multiplicadores e da mesma forma pelos profissionais da escola (p.107).

Ainda continuando a análise deste mesmo referencial legal também é possível constatar um diferencial no que diz respeito ao repasse de recursos financeiros às Instituições Federais de Ensino Superior. O curso sendo oferecido aos técnicos das Secretarias de Educação, o PNFCE, com o auxílio do FNDE, presta assistência financeira, por meio da descentralização de crédito orçamentário a estas instituições referendadas como parceiras da SEB/MEC no art. 5º. Já no art. 9, inciso 5º determina: A execução dos cursos de formação continuada para conselheiros escolares não contará com repasse de recursos financeiros para as Instituições Federais de Ensino Superior.

⁷⁰ //www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/98600/000922586.pdf?sequence=1 . Acesso em jan./2017

Por fim, outro obstáculo a ser tratado é com relação à discussão evidenciada no material didático, que segundo o MEC, foi disponibilizado em todas as escolas públicas brasileiras. Sob esta questão Aguiar (2008)⁷¹ afirma que:

Vale ressaltar, ainda, que o processo de produção do material pedagógico se estendeu por um período de um ano, concomitantemente ao período destinado à formação dos conselheiros escolares nos diversos estados. Nesse processo estiveram envolvidos, de forma diferenciada, os atores mencionados, o que gerou uma dinâmica que influenciou o próprio direcionamento do Programa. Em vez de agir como fazem usualmente as burocracias governamentais, definindo o produto esperado, o staff técnico responsável pela implementação das ações, na SEB/MEC, procurou participar ativamente de todas as etapas de elaboração do material pedagógico, junto com os especialistas das discussões teóricas e metodológicas concernentes ao Programa. Esse procedimento gerou uma dinâmica de interações entre os gestores do Programa e os especialistas que influenciou decisivamente o formato definido para o processo de formação dos conselheiros escolares (p.134-135).

Este Programa, de acordo com o art. 2º da Resolução nº 45, de 24 de setembro de 2012, pontua como principal objetivo:

fomentar a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio da elaboração de material didático específico e da formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com a gestão democrática (...).

Porém, ao refletir sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares algumas questões merecessem destaque, dentre elas: de que tipo de fortalecimento, nesse contexto, estamos falando? Seria um fortalecimento conquistado através da formação de técnicos das secretarias estaduais e municipais e posteriormente dos conselheiros escolares? E, ainda sobre essas formações, quais aspectos motivaram a evasão da Fase I para a Fase II, conforme exposto anteriormente? Quais aspectos foram relevantes para estabelecer diferenças no material didático, na estrutura e na carga horária dos cursos apresentados para os técnicos e para os conselheiros escolares? Por fim, quais resultados podem ser considerados pela destinatária desta política pública educacional– a escola brasileira?

Nesse complexo quadro do lugar do conselho escolar na escola pública brasileira e de formação dos conselheiros, apresentamos, no capítulo três, a pesquisa de campo realizada na

⁷¹ http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602008000100009 . Acesso em dez./2016

cidade de Mangaratiba (RJ) a partir das percepções dos conselheiros, procurando articular a literatura sobre o tema, as políticas públicas e as vozes de seus destinatários no espectro da concepção de uma gestão democrática praticada.

CAPÍTULO 3

OS CONSELHOS ESCOLARES EM MANGARATIBA: O RETRATO DE DUAS ESCOLAS MUNICIPAIS

A participação democrática não se dá espontaneamente; sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública. Isso parece tanto mais necessário quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, poder altamente concentrado e de exclusão de divergências nas discussões e decisões. (PARO, 1992, p.262-263)⁷²

Considerando a perspectiva de Paro (1992), os Conselhos Escolares podem ser considerados mais um instrumento de força democrática no interior da escola por ser uma estratégia de gestão que busca caminhar como mecanismo de elevação do poder de decisão dos sujeitos envolvidos. É condição *sine qua non* para a participação democrática e profundas transformações organizativas, a compreensão de que decisões participativas nem sempre agradam a todos, o entendimento de que o representante assume o coletivo espelhando seus representados, a aprendizagem sobre a diferença e o enfrentamento de conflitos.

Segundo Werle (2003):

A adoção de processos participativos impõe um ritmo nas decisões e altera a rotina da escola. É preciso ajustar agendas, promover reuniões em horários acessíveis a todos, rastrear os ausentes, envidar esforços para reintegrá-los ao processo, fazer circular os encaminhamentos tomados, participativamente, junto aos demais membros da comunidade escolar (p. 40).

Neste contexto, esse terceiro capítulo buscará analisar a constituição e dinâmica desse tipo colegiado no Município de Mangaratiba/RJ a partir dos significados atribuídos pelos conselheiros na compreensão de sua função, nos sentidos e reivindicações acerca da gestão democrática, do exercício da cidadania na consolidação ou não, da democracia e no incremento à participação da comunidade nos caminhos da escola. Partimos da compreensão, como afirma Paro (2007, p.256), que comunidade é “o conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais de seus serviços”.

⁷² http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/leitura3_sala7.pdf Acesso em dez./2016

3.1 Caminhos trilhados na pesquisa

No desenvolvimento dessa pesquisa apresentaremos os instrumentos que foram considerados na tomada da investigação. Este desenho metodológico foi recriado e flexibilizado a medida que as etapas apresentadas exigiam outras formas de repensar a necessidade do objeto. Neste processo, foram investigadas duas escolas da rede pública municipal que apresentam características semelhantes quanto ao segmento, ao porte (número de alunos), etapas e modalidades de ensino oferecidas. A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de setembro de 2016 à janeiro de 2017.

A escolha por uma abordagem qualitativa se deu pelo seu caráter multidimensional dos fenômenos em sua manifestação natural, bem como captar os diferentes significados de uma experiência vivida, auxiliando a compreensão do indivíduo no seu contexto (ANDRÉ, 1983)⁷³. Os dados qualitativos podem contribuir para que a criatividade, a subjetividade, a interpretação, o pensamento encontrem lugar para serem investigados na interação do pesquisador com o objeto pesquisado.

Quanto ao aporte teórico dialogaram com a pesquisa bibliográfica: Alves (2010); Amaral (2015, 2016); Bordenave (1994); Cury (1992, 1996, 2000, 2001, 2003, 2007); Lima (1998, 1999, 2000, 2008, 2011, 2014); Mainardes (2006); Marques (2003, 2005); Paro (1992, 1995, 1996, 2001, 2003, 2007); Souza (2009, 2012); Werle (2003), entre outros. Além deste quadro que foi escolhido pelas consonâncias apresentadas, foi realizado um levantamento no tocante a produção legislativa sobre a temática dos Conselhos Escolares. Neste arcabouço legal fizeram parte: a Constituição Federal Brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o atual Plano Nacional de Educação, a Resolução 03/09 que institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Mangaratiba/RJ e o Plano Municipal de Educação deste município, entre outros.

Na coleta de dados houve material disponível sobre a implantação desse colegiado na legislação municipal e registros em atas, regimentos e outros documentos. Utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturada contendo questões de ordem abertas e fechadas com a participação de 06 (seis) conselheiros escolares em uma escola e 04 (quatro) em outra unidade escolar, totalizando 10 (dez) representantes destes colegiados com o objetivo de observar a formação e atuação destes nos Conselhos Escolares em Mangaratiba.

⁷³ <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1491/1485> Acesso em fev./2017

3.2 Entre contos, cachoeiras e serras: a terra de muita banana

Nome de origem indígena tem na junção “mangará”, o significado que é a ponta terminal da influência da bananeira (coração) e “tiba”, o local de abundância. Considerada como “terra de índios brabos”, devido à forte presença dos tupinambás⁷⁴, Mangaratiba conquistou sua independência administrativa na data de 11 de novembro de 1831, quando foi categorizada a Vila de Nossa Senhora da Guia de Mangaratiba⁷⁵.

Localizada a 105 km da capital do estado do Rio de Janeiro e com população estimada de 41.557⁷⁶, essa “princesinha colossal da Costa Verde”⁷⁷, é conhecida por suas ilhas paradisíacas, turismo náutico, caminhadas ecológicas contando com mais de 34 praias ao longo de sua faixa litorânea, e está distribuída administrativamente por 6 (seis) distritos: Mangaratiba, Conceição de Jacareí, Itacuruçá, Muriqui, Serra do Piloto e Praia Grande⁷⁸. Dentre os pontos turísticos históricos destacam-se: o Parque das Ruínas do Saco, o palacete do Barão do Sahy, a Estrada Imperial que liga Mangaratiba a São João Marcos.

Quanto a economia atual, o município conta com investimento no setor imobiliário, na construção civil, indústria de minério, administração pública além dos setores do turismo como: hotéis e resorts, passeios ecológicos, pesca esportiva e comércios praieiros.

Quanto ao IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IBGE, 2010), Mangaratiba ocupou a 9ª (nona) colocação empatando com Nilópolis dentre os municípios do Rio de Janeiro. Fruto de três dimensões: educação, longevidade e PIB⁷⁹ per capita, o resultado de 0,753, dentro da escala IDHM, é considerado alto.

Quanto ao Produto Interno Bruto:

Tabela 3- Produto Interno Bruto de Mangaratiba (RJ) 2010-2014

⁷⁴ Para saber mais informações: <http://concursos.biorio.org.br/Mangaratiba2015-SAG/legislacao/Resumo-Econ%C3%B4mico-e-Social-da-Hist%C3%B3ria-de-Mangaratiba.pdf> Acesso em fev./2017.

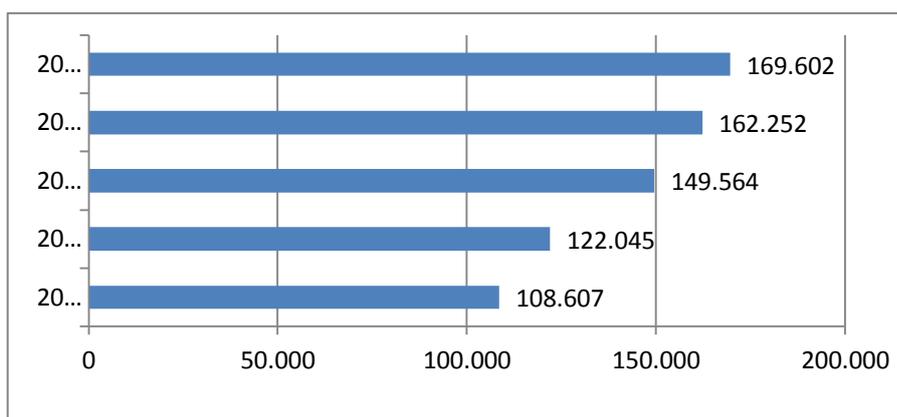
⁷⁵ <http://www.mangaratiba.rj.gov.br/novoportal/pagina/historia.html#ixzz4YEjmDija> Acesso em fev./2017

⁷⁶ <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330260&search=rio-de-janeiro|mangaratiba|infograficos:-informacoes-completas>. Acesso em out./2016

⁷⁷ Trecho do Hino de Mangaratiba. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/hinos-de-cidades/1824932/> Acesso em out./2016

⁷⁸ <http://www.mangaratiba.rj.gov.br/novoportal/distritos> Acesso em jun./2016

⁷⁹ Produto Interno Bruto.



Elaborado pela autora.

Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330260&search=rio-de-janeiro|Mangaratiba>

Entre 2010 a 2014, verifica-se que houve um aumento de 56,16% no PIB do município. Essa taxa positiva representa que a atividade econômica municipal como um todo está crescendo. Porém, só o lado construtivo da economia econômico não é o suficiente. O desenvolvimento tem que estar associado à forma como esse crescimento tem sido distribuído socialmente verificando se os impactos têm se manifestado de forma positiva ou negativa junto aos moradores locais.

3.3 A educação mangaratibense

Segundo dados disponíveis no portal Q-Edu, em 2015, o município tinha 38 escolas com a seguinte configuração de matrículas:

Matrículas em creches	842 estudantes	RJ: 124.120 Brasil: 1.930.859
Matrículas em pré-escolas	911 estudantes	RJ: 210.370 Brasil: 3.634.812
Matrículas anos iniciais	2.562 estudantes	RJ: 763.074 Brasil: 10.550.096
Matrículas anos finais	2.275 estudantes	RJ: 475.103 Brasil: 5.155.066
Matrículas ensino médio	0 nenhum	RJ: 5.529 Brasil: 51.245
Matrículas EJA	1.012 estudantes	RJ: 97.873 Brasil: 1.462.387

Matrículas educação especial

51 estudantes

RJ: 8.450

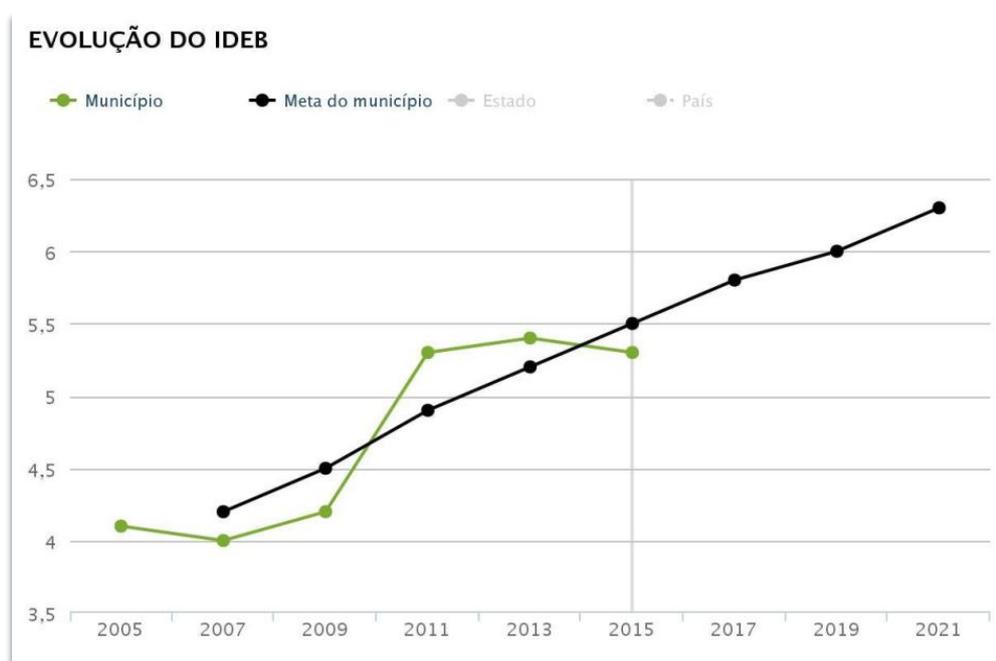
Brasil: 30.693

Elaborado pela autora.

Fonte Censo Escolar/INEP 2015 | Total de Escolas de Educação Básica: 38 | QEdu.org.br

No último IDEB⁸⁰ (2015), o município apresentou a média de 5.3 para os anos iniciais (5º ano de escolaridade). Resultado muito próximo à meta estipulada que era 5.5, como pode ser observado:

Tabela 4 - IDEB Mangaratiba anos iniciais do ensino fundamental.

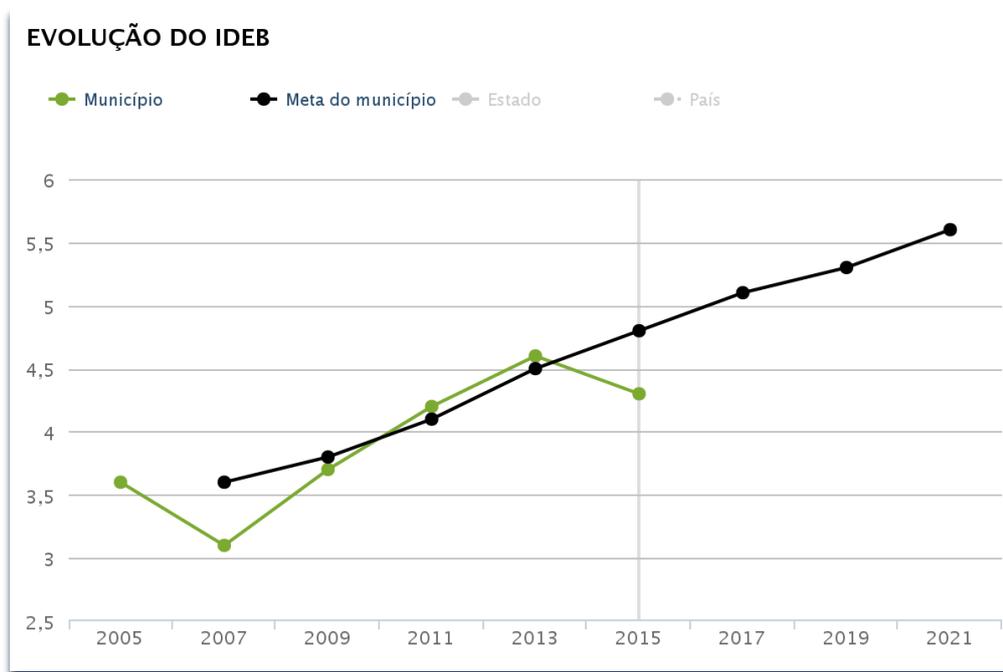


Elaborado pela autora. Fonte: Q-Edu.

Em relação aos anos finais do ensino fundamental (9º ano de escolaridade), a meta estipulada para o município era 4,8 e o IDEB observado, em 2015, foi 4,3, conforme explicitado:

⁸⁰ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-aco-es?id=180>. Acesso em out./2016

Tabela 5 - IDEB Mangaratiba anos finais do ensino fundamental.



Elaborado pela autora. Fonte: Q-Edu.

Com base nesses dados, a educação mangaratibense apresenta, em relação aos municípios da região da Costa Verde no Rio de Janeiro, o 1º lugar nos anos iniciais e 2º lugar nos anos finais do Ensino Fundamental⁸¹. Já em comparação aos demais 91 municípios do estado do Rio de Janeiro, Mangaratiba encontra-se na 33ª posição para os anos iniciais⁸² e 29ª posição para os anos finais⁸³. Em uma perspectiva nacional, o município está muito próximo ao índice do país divulgado em 2015 que foi de 5.5 pontos para os anos iniciais e 4.5 para os anos finais. Conforme dados do INEP (2015), o ensino fundamental já se encontra integralmente municipalizado.

No sentido de contextualizar a discussão da gestão democrática no município de Mangaratiba, destacamos, com base em Amaral (2015) que entre os meses de agosto a dezembro de 2014, a Faculdade de Educação da UFRJ, em parceria com a Fundação Vale e a Secretaria de Educação do município ofereceu um Curso de Extensão em Gestão Escolar. Com duração total de 96h, destinado os gestores educacionais (diretores) das escolas públicas da rede

⁸¹ IDEB/ Brasil. Resultados dos municípios brasileiros em 2015. Anos Iniciais do Ensino Fundamental: 5.4. Anos Finais do Ensino Fundamental: 4.3. Disponível em: ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=434000. Acesso em set./2016.

⁸² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=780484>. Acesso em out./2016.

⁸³ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=780164>. Acesso em out./2016.

municipal, na perspectiva da gestão democrática da educação. Os objetivos do curso foram debater o papel do município na oferta da educação básica; o estudo das políticas públicas em educação, da gestão escolar e das relações interpessoais na escola.

Ao longo das aulas, os alunos, todos gestores das escolas municipais, apresentaram 11 (onze) demandas atuais do município para a melhoria da qualidade da educação:

1. Discutir as metas do PNE.
2. Aproximar a comunidade da escola.
3. Qualificação e valorização dos profissionais da educação infantil.
4. Melhorar a infraestrutura.
5. Maior atenção ao processo de seleção dos profissionais da educação.
6. Formação para o atendimento educacional especializado.
7. Promover parcerias com: conselho tutelar, Ministério Público, entre outros.
8. Discutir os indicadores de qualidade.
9. Incentivar a criação dos grêmios estudantis.
10. Instituir a gestão democrática.
11. **Incentivar conselhos escolares.** (grifo nosso).

Exercida por profissionais indicados pelo executivo, a função de diretor escolar foi discutida nesse curso pelos alunos/gestores. Nesse processo, gostaríamos de destacar quais foram os requisitos necessários definidos pelos presentes para o provimento do cargo de gestor escolar no município:

1. Graduação em Pedagogia ou em outra licenciatura com pós-graduação em gestão escolar.
2. 40 horas de trabalho com dedicação exclusiva à escola.
3. Capacitação técnica (prova/análise de currículo/plano de gestão) e participação da comunidade no processo seletivo (esquema misto).
4. Experiência docente de pelo menos 3 anos.
5. Pertencer à rede municipal de Mangaratiba.
6. Mandato de 4 anos (permitida uma recondução).
7. Experiência na comunidade.
8. Gratificação compatível com o porte da escola e com os cargos de gestão da SME.

Nesse sentido, universidade e escola, em debates, negociações ao longo da formação realizada procuraram firmar um consenso acerca da consolidação da gestão democrática, dos processos de provimento do cargo de diretor de escola e do perfil deste profissional de forma que o debate alcançasse o executivo e a comunidade local.

3.4 Gestões democrática e Conselhos Escolares: normativas municipal

É relevante acentuar a existência de alguns documentos legais que alicerçam a gestão democrática do sistema de ensino público municipal: a Lei nº 963⁸⁴, de 22 de junho de 2015, referente ao Plano Municipal de Educação⁸⁵ e a Resolução nº 03, de 16 de abril de 2009 que instituiu os conselhos escolares em Mangaratiba.

Destacamos que, conforme o Plano Municipal de Educação de Mangaratiba:

é preciso que, para além das resoluções, crie-se uma cultura democrática de gestão e essa cultura deve começar nas escolas. A criação dos Conselhos Escolares já se constitui em um dos patamares para essa ação, entretanto a ação desses conselhos precisa ser efetiva na sua inferência pedagógica, administrativa e financeira para que se possa constituir de fato a democracia. A regulamentação dessas ações para além da escola também precisa ser melhor exercida e normatizada na representatividade desses órgãos colegiados nos conselhos de controle social como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e do Conselho de Alimentação Escolar (p.71).

A meta 19 do Plano Municipal de Educação (MANGARATIBA, 2015) prevê assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. E, dentre as estratégias para cumprimento do plano destacamos:

19.7). Estabelecer e divulgar critérios técnicos, de mérito e desempenho para a nomeação de diretores de escola e que a escolha dos dirigentes escolares seja validada por meio de consulta à comunidade escolar em assembleia com quórum mínimo e com a presença dos quatro (4) segmentos: professores, alunos, funcionários da Educação e pais de aluno. E que os critérios sobre a escolha do diretor seja definido pela comunidade escolar e divulgado pela SME no prazo de **seis meses** (grifo nosso).

19.18). Garantir que a nomeação/exoneração do diretor seja pautada também na aprovação da comunidade escolar.

19.19). Garantir a avaliação, a cada dois anos, do desempenho do diretor escolar (p. 87).

⁸⁴ <http://www.mangaratiba.rj.gov.br/portal/arquivos/plano-municipal-de-educacao/pmm-lei-963-pme.pdf> . Acesso em out./2016

⁸⁵ <http://www.mangaratiba.rj.gov.br/portal/arquivos/plano-municipal-de-educacao/pmm-plano-municipal-de-educacao%20-%20documento-base-2015.pdf> . Acesso em out./2016

Mesmo já tendo um modelo proposto e acordado pela equipe gestora das escolas como aconteceu no curso de extensão, gostaríamos de ressaltar a dificuldade acerca do estabelecimento e do cumprimento dos acordos firmados. Nesse sentido, o prazo estipulado pela legislação expirou e, até o momento de elaboração desse texto, já com o novo executivo eleito, não existe uma proposta que efetivasse a viabilização de mudanças no provimento do cargo dos gestores municipais das escolas em Mangaratiba. Essa informação ilustra a dificuldade de se colocar em prática questões aprovadas e sancionadas legalmente pelo legislativo e pelo executivo local acordadas em colegiado por grupos de interesse. Como escapar da armadilha da gestão democrática somente como um *slogan*?

Através da resolução nº 03 de 16 de abril de 2009, os conselhos escolares foram instituídos em Mangaratiba pontuando seu surgimento como uma alternativa de diálogo entre escolas, comunidade e Secretaria Municipal de Educação. Este documento legal determina que a participação deste colegiado deve ser vislumbrada em discussões que envolvam os seguintes aspectos: o Projeto Político Pedagógico; calendário das atividades extraclasse da unidade escolar; empréstimo das dependências da escola; ações disciplinares aos alunos e intervenções pedagógicas, administrativas e financeiras. Destaca-se também a indicação dos membros para compor o Conselho Fiscal da Unidade Executora. Quanto às reuniões, convocadas por seu Presidente nato - o Diretor da Unidade Escolar (Art. 12 §1) - deverá ser a cada mês letivo, como o mínimo de 06 (seis) encontros anuais.

Atualmente, sua composição é determinada por no mínimo de 07 (sete) e no máximo 14 (quatorze) membros conforme o número de alunos matriculados na respectiva unidade escolar e deve ter como representantes as seguintes instâncias: comunidade local (uma liderança comprometida com a educação), alunos (maior de 16 anos⁸⁶), diretor da escola, pais ou responsáveis, professor regente e outros funcionários. Todos os seus componentes devem ser eleitos “mediante processo eletivo direto e secreto, mandato de 02 (dois) anos, com direito a uma reeleição” (art. 19).

Esta resolução destaca o estabelecimento de uma Comissão Eleitoral, composta para este fim e com a publicação de edital próprio especificando suas atribuições em cada escola. Fixa a idade acima de 18 (dezoito) anos para seu presidente e o registro em ata de todo esse processo eletivo. O art. 11 estabelece que compete à Secretaria Municipal de Educação subsidiar a

⁸⁶ Segundo legislação vigente (LBD/1996), o ensino fundamental tem que ser oferecido prioritariamente pelos municípios. Diante do exposto, dificilmente teremos representatividade estudantil nos conselhos escolares de Mangaratiba (RJ) com este tipo de determinação. Como exemplo citamos o fato de que em uma das escolas pesquisadas neste trabalho, não havia este tipo de representação neste colegiado pois todos alunos eram menores de 16 anos.

atuação dos conselhos escolares e que esta função não tem direito a qualquer tipo de gratificação. Por fim, cita a elaboração de um Regimento Interno para reger este colegiado, tendo por base a resolução supracitada e mediante a aprovação do Conselho Municipal de Educação.

3.5 O campo da pesquisa: Araçá e Itaoca

Conforme já mencionado foram pesquisadas 2 (duas) escolas da rede municipal de Mangaratiba, região situada na Costa Verde do estado do Rio de Janeiro. Essa escolha foi motivada por conterem indícios da atuação dos conselhos escolares como unidade gestora dessas escolas, espaço de construção social para consolidação de práticas democráticas. Araçá e Itaoca, assim como Mangaratiba, são expressões que estão inseridas no vocabulário de origem indígena e nomeiam 2 (duas) praias locais. Diante do exposto, estes nomes serão utilizados para se referir as escolas apresentadas.

A Escola de Araçá está localizada em uma das ilhas de Mangaratiba. É uma área de remanescentes quilombolas e de segurança nacional controlada por militares. A entrada e saída dos visitantes e trabalhadores só pode ser realizada mediante autorização prévia.

Quanto a estrutura física deste espaço:

Quadro 5 – Estrutura Física da Escola de Araçá

Ambiente		Quantidade
Sala	Direção/Secretaria	1
	Aula	8
	Informática	1
	Música	1
	Leitura	1
	Professores	1
	Recursos	1
	Multifuncionais ⁸⁷	

⁸⁷ <http://portal.mec.gov.br/pnaes/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17430-programa-implantacao-de-salas-de-recursos-multifuncionais-novo> . Acesso em fev./2017

Cozinha com refeitório	1	
Dispensa	1	
Depósito para materiais de limpeza	1	
Área coberta	1	
Área livre	1	
Banheiro	Feminino	1
	Masculino	1
	Funcionários	1

Elaborado pela autora

Esta instituição escolar foi criada em agosto de 1965 após a cessão deste espaço por parte da Marinha à Prefeitura Municipal de Mangaratiba. O prédio apresenta uma arquitetura antiga que não pode ser modificada por motivos de preservação histórica. Houve alteração com relação à parte elétrica e algumas melhorias na cozinha e no refeitório para se ajustar as normas sanitárias.

Quanto ao quadro de funcionários a Escola de Araçá conta com: direção (1), auxiliar de secretaria escolar (1), coordenação pedagógica (1), orientação educacional (1), apoio (9)⁸⁸, professores (12)⁸⁹.

Merece destaque que Araçá é a única escola da ilha. Essa realidade praticamente ímpar reúne filhos dos remanescentes quilombolas e dos militares. Ao observar o Projeto Político Pedagógico percebe-se um trabalho mergulhado na cultura da comunidade a fim de manter viva suas histórias, tradições, festas, culinária, dentre outras. Ainda, neste documento, o Conselho Escolar é citado como parte da equipe que constitui a organização escolar.

Abaixo apresentamos, na figura 1, as matrículas do ano de 2015:

Figura 1– Matrículas da Escola de Araçá/2015

⁸⁸ Inspetor de alunos e servente escolar.

⁸⁹ Educação infantil e ensino fundamental.

Busca por filtro		Resultado de busca		Dados da escola			
Dados cadastrais	Ensino Regular	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Educação Profissional	Atividade Complementar	Atendimento Educacional Especializado (AEE)	Transporte Escolar público
Educação Infantil - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total	Notas *Anos Iniciais Primeira Fase do ensino fundamental, ou seja, da 1ª a 4ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 1 ao 5º ano para sistemas com 9 anos de duração. *Anos Finais Segunda Fase do ensino fundamental, ou seja, da 5ª a 8ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 6º ao 9º ano para sistemas com 9 anos de duração.			
Creche	0	0	0				
Pré-escola	0	0	4				
Total	0	0	4				
Ensino Fundamental - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total	Notas *Anos Iniciais Primeira Fase do ensino fundamental, ou seja, da 1ª a 4ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 1 ao 5º ano para sistemas com 9 anos de duração. *Anos Finais Segunda Fase do ensino fundamental, ou seja, da 5ª a 8ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 6º ao 9º ano para sistemas com 9 anos de duração.			
Anos Iniciais*	0	0	25				
Anos Finais*	0	0	28				
Total	0	0	53				
Ensino Médio - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total				
Médio	0	0	0				
Médio Integrado	0	0	0				
Total	0	0	0				

Fonte: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam> . Acesso em fev./2017

A figura nos mostra a quantidade de 4 (quatro) alunos na Educação Infantil e 53 (cinquenta e três) no Ensino Fundamental, totalizando 59 alunos. Devido a este quantitativo há turmas multisseriadas na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental. Quanto a porcentagem de aprovação, Araçá apresentou 95,65% nos anos iniciais e 93,75% nos anos finais do Ensino Fundamental, no ano de 2015.

A Escola de Itaoca, até 1997, era uma instituição do Governo de Estado do Rio de Janeiro e atendia somente aos anos iniciais do Ensino Fundamental. Um ano depois, a mesma foi municipalizada e isso possibilitou a inserção de turmas que atendessem os anos finais do Ensino Fundamental.

No aspecto estrutural, há salas para direção, para os professores, para a coordenação pedagógica/orientação educacional, secretaria escolar, almoxarifado, salas de aula, leitura, biblioteca, laboratório de informática, refeitório, cozinha, despensa e banheiros. Todos esses espaços são divididos em dois pavimentos. Os segmentos são divididos por turnos sendo que o 1º turno funciona com as turmas do 6º ao 9º ano de escolaridade do ensino fundamental e o 2º turno com as turmas da Educação Infantil ao 5º ano de escolaridade do ensino fundamental. Em virtude da metragem das salas, o limite para cada turma é de até 25 alunos.

Com relação a equipe de profissionais que atuam na Escola de Itaoca, o quadro abaixo nos traz algumas informações:

Quadro 6: Profissionais da Escola de Itaoca



Elaborado pela autora

Observamos que o maior quantitativo está no grupo de docentes inseridos nos anos finais (6º ao 9º ano de escolaridade do ensino fundamental). Atualmente há uma turma para cada ano de escolaridade e, de acordo com a grade curricular, é estabelecido 11 (onze) ou 13 (treze) professores por área de conhecimento.

A figura 2 ilustra o número de matrículas do ano de 2015:

Figura 2 – Matrículas da Escola de Itaoca/2015

Busca por filtro		Resultado de busca		Dados da escola			
Dados cadastrais	Ensino Regular	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Educação Profissional	Atividade Complementar	Atendimento Educacional Especializado (AEE)	Transporte Escolar público
Educação Infantil - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total	Notas *Anos Iniciais Primeira Fase do ensino fundamental, ou seja, da 1ª a 4ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 1º ao 5º ano para sistemas com 9 anos de duração. *Anos Finais Segunda Fase do ensino fundamental, ou seja, da 5ª a 8ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 6º ao 9º ano para sistemas com 9 anos de duração.			
Creche	0	0	0				
Pré-escola	14	0	14				
Total	14	0	14				
Ensino Fundamental - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total				
Anos Iniciais*	83	0	83				
Anos Finais*	101	0	101				
Total	184	0	184				
Ensino Médio - Número de Matrículas							
Etapa	Menos de 7 horas de duração	7 horas ou mais de duração	Total				
Médio	0	0	0				
Médio Integrado	0	0	0				
Normal/Magistério	0	0	0				
Total	0	0	0				

Fonte: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam> . Acesso em fev./2017

No ano de 2016, do total de 184 alunos inseridos no Ensino Fundamental, aproximadamente 55% das matrículas foram efetivadas nos anos finais e 27 (vinte e sete) destes alunos apresentaram distorção na relação ano de escolaridade e idade. Ainda considerando este segmento, o PPP⁹⁰ da unidade escolar revela que as disciplinas que mais reprovaram foram: Ciências, História e Geografia.

Merece destaque que, na leitura do Projeto Político-Pedagógico, não foi constatado algum tipo de referência com relação a existência do Conselho Escolar ou qualquer outro tipo de colegiado. Porém, observou-se que os gestores de Itaoca demonstram pleno respeito ao que é acordado pelo Conselho Escolar e, em alguns momentos, se colocam em posição contrária a questões que não foram objeto de debate e consenso no âmbito do conselho escolar. Concordamos com Lima (1998) ao entender a escola como um objeto de estudo complexo e multifacetado que exige uma abordagem teórica plural e multifocalizada, seja em termos de abordagem analítica e de escala de observação, seja ainda em termos de interpretação teoricamente sustentada. Como afirmado pelo autor, a escola é um espaço onde não somente se reproduz, mas é também um espaço de produção da política (p.151).

3.6 Com a palavra: os conselheiros escolares das escolas

Em Mangaratiba, percebeu-se que, no âmbito de cada unidade escolar, a participação deste colegiado é bem diversificada e isso reflete consideravelmente na gestão administrativa, pedagógica e financeira na escola. Sob este prisma, parecem ampliar a abertura de “espaços para o diálogo público a respeito das questões com as quais se preocupam” (GIDDENS, 1997, p. 52).

Neste processo, os olhares se voltam para perceber a necessidade de desenvolver investimentos na implementação e fortalecimento neste tipo de colegiado. Silva (2013, p. 5-6)⁹¹, afirma que “as experiências do funcionamento de Conselhos Escolares no Brasil não seguem modelo único, mas varia ao longo da história dependendo do contexto em que se desenvolvem as políticas educacionais”. Segundo a autora, é comum observar que muitos sistemas de ensino instituíram os colegiados para compor a estrutura administrativa de suas escolas, permanecendo estes na condição de letras mortas, uma vez que apresentam carência de categorias teóricas e de elementos conceituais explicitadores para orientar a sua implementação.

⁹⁰ Projeto Político-Pedagógico/2016.

⁹¹ <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaAldeizadaSilva-ComunicacaoOral-int.pdf> . Acesso em fev./2017

A autora afirma que a literatura mostra que a sua formação pode garantir a socialização do poder de decisão no interior da escola quando a sua finalidade volta-se, sobretudo, para a tomada de decisões coletivas acerca dos diferentes aspectos da gestão, observando a organização escolar como um todo e, de modo especial, o processo pedagógico.

Nos relatos apresentados, todos os conselheiros entrevistados foram unânimes em relatar que gostam de participar do Conselho Escolar. Os motivos que os levaram a estar ali, em sua maioria, estão relacionados ao fato de terem filhos na unidade escolar, embora, alguns, mesmo após a saída dos filhos resolveram permanecer.

3.6.1 Escola de Araçá: em pauta – A ATA

Ao observar o Livro Ata, o mesmo abre com o registro da primeira reunião do Conselho Escolar, em 2010. Não é citado nada sobre eleição, já apresenta os conselheiros escolares e enfatiza a importância deste colegiado e sua efetiva participação dentro das decisões tomadas na escola. Após, evidencia a implantação de novo horário para o 1º segmento, aula de musicalização e informática, simulado no lugar dos testes com valor de 20 (vinte) pontos, além de considerar a necessidade de comprar instrumentos para a banda com a decisão de solicitá-los para a Secretaria Municipal de Educação e que este ano não haveria uniforme. Assinam a ata somente 4 pessoas, sendo que a primeira é a direção, a auxiliar de direção e mais dois representantes do conselho.

Cerca de um mês após a primeira reunião, o resultado do simulado é avaliado pelos representantes de forma muito proveitosa para a escola. Discorrem, posteriormente, sobre a organização da Festa Junina, os instrumentos que estão sendo comprados pela SME, além de todos os projetos que a escola está desenvolvendo. Quanto a estes, registra-se que serão implementados nos próximos bimestres e citam o Projeto EDUCATRÂNSITO, REVIVENDO NOSSA CULTURA. Há, também, escritos sobre PDDE⁹² e sua divisão para uso na escola, entre capital e custeio.

No ano seguinte, aparece registrado a comissão eleitoral destinada a montar um edital para a convocação de eleição, com os pré-requisitos e períodos de inscrição. Discutem sobre o assunto com a presidente da comissão eleitoral, deliberam as datas da eleição. Após esse processo, discutem assuntos como: calendário de reuniões (mensais), PDDE, avaliações finais

⁹² <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao> . Acesso em fe./2017

e a necessidade de reformular o regimento interno da unidade escolar. Sugerem curso de alfabetização para adultos.

Na última reunião de 2011, planejaram o ano de 2012, com turma de Aceleração⁹³, proposta de compra de material didático com recurso do PDDE, e fecham as festas. Enfim, um planejamento para o ano vindouro. Apontam também algumas obras importantes para a Educação Infantil. Deliberam se a escola deveria ou não funcionar em janeiro do ano seguinte e todos foram unânimes em não abrir a unidade escolar neste período. Em caso de necessidade fariam contato. Somente a diretora assina essa Ata.

Após, os registros apontam para discussões em torno dos seguintes assuntos:

- Programas do Governo Federal
- Atividades pedagógicas da escola
- Horário das aulas
- Definição de espaços para a realização de algumas atividades
- Planejamento das aulas e de eventos
- Carga horária dos alunos

Durante o processo de análise deste documento, observou-se que nem sempre todos os membros assinam as Atas e falta continuidade na abordagem de alguns aspectos evidenciados pelo grupo como, por exemplo, a sugestão de implementar o curso de alfabetização para adultos.

3.6.2 Os conselheiros escolares da Escola de Araçá

Diante da pergunta sobre o que faz um conselho de escola, o representante dos pais afirmou que

na verdade o conselho é para decidir em conjunto todos os caminhos e diretrizes que a escola tem que tomar. Tanto financeiramente, como com a coordenação, com a direção, os alunos. Então eu acho que assim, o Conselho Escolar deve atuar em todas as áreas da escola, no administrativo, no financeiro, no pedagógico, em todas as áreas.

⁹³ Resolução nº 6 de 25 de abril de 2016.

Disponível em: <http://www.mangaratiba.rj.gov.br/porta1/arquivos/publicacoes/dom-611.pdf> Acesso em fev./2017

No discurso da representante de pais da Escola de Araçá, mais uma vez, ‘decidir em conjunto’, logo, participar dos processos decisórios, é destacado no sentido democrático de caminhar em consonância às ações políticas e a vontade dos sujeitos imersos na realidade escolar. Convergindo para as esferas financeira, administrativa e pedagógica da escola, a conselheira mergulha nos seus principais desafios que, se superados, alcançariam seu fortalecimento traduzindo comunicação, diálogo, superação das dificuldades apresentadas, vez e voz da comunidade escolar.

A mesma entrevistada completa que decidiu ser conselheira escolar porque seu filho era aluno da escola e desejava esta parceria. Tinha muita vontade de saber como “funcionava, como eram deliberadas as coisas, para onde ia isso e para onde ia aquilo, como era decidido, por isso eu quis participar. Eu gosto de participar, me identifico totalmente, vale a pena.”

Considerando a mesma pergunta, a representante da comunidade declarou:

Porque é uma forma da gente estar presente dentro de uma escola. Aqui as pessoas ficam meio assim, muito distantes dos problemas e acham que isso acontece porque é obrigação dos alunos, dos professores, mas às vezes não é. Quando passa a ter o conselho dentro da escola a gente passa a ser também, a estar dentro dos conteúdos, das coisas que acontecem. Porque às vezes o que as pessoas estão vendo de fora não é o que eles estão vendo aqui dentro. É um outro olhar! É uma porta que fica aberta pra poder acompanhar as crianças e eu gosto desses movimentos. A diretora acolhe muito a comunidade aqui dentro da escola e a comunidade fica com uma confiança, uma autoconfiança, né? De você chegar e ver como estão os seus filhos e qualquer probleminha ela (diretora) chama. Não tenho mais filhos na escola mas procuro participar de todas as formas como uma representante da comunidade. Sou amiga da escola e me apresentei como representante da comunidade e teve uma votação onde fui eleita com maior número de votos no conselho da escola.

Conforme depreendido na fala desta conselheira, a divisão da responsabilidade deve ser assumida por todos os atores presentes. Há um desejo expresso em trazer o olhar de fora para dentro da unidade escolar fortalecendo o poder local dentro da esfera pública. Os Conselhos Escolares acabaram representando, muitas vezes, nos discursos dos entrevistados um instrumento capaz de ir além dos muros da escola:

Eu aceitei ser conselheira porque eu acredito na educação. E eu vi ali, no conselho, um verdadeiro respaldo para nós estarmos colaborando e tirando dali um proveito diretamente para aplicar no quê? Na qualidade de ensino, não somente da nossa escola, mas de todo o município (Representante dos professores).

Percebemos que este órgão colegiado é capaz de assumir um campo político de incentivo ao domínio das informações, de desejo que a escola pública possa ser um espaço de garantia da democracia e participação coletiva.

Eu sempre via a necessidade de estarmos juntos. E a comunidade mesmo não participava desse interesse. Então eu falei que queria participar porque eu vejo essa necessidade, que é tanto do fato de morar nessa comunidade, como ser funcionária, entendeu? E assim me apareceu esse desejo, de ver que juntos poderíamos construir algo melhor, fazer um projeto para a escola juntos, entendeu? E fiscalizar porque há muito “disse-me-disse”. Às vezes perguntam: que dinheiro está vindo? É pra que? Está fazendo o que? Comprando o que? Que a gente não tá vendo nada. Por essa parte, eu ser da comunidade e como funcionária acabo explicando para eles. (Representante de funcionários)

Segundo Werle (2003, p. 82), na relação entre representantes e representados opera-se um tipo de operação de crédito, isto é, um “crédito de confiança que o grupo deposita no seu representante, o qual tem o poder em relação ao grupo a partir da fé na representação que ele materializa”. Ao considerar a questão da representatividade, alguns entrevistados relataram uma relação distante:

Não! Infelizmente não. Por que? Eu acredito que os nossos professores ainda não estão plenamente conscientes do papel verdadeiro. Até porque nós recebemos professores novos desse último concurso. E eles não estão ainda a par dessa situação, sequer o conhecimento da comunidade. Eu pergunto a você, será que eles realmente estão inseridos no papel da escola? Então nos compete, se eles ainda não vieram a nós, irmos até eles (Representante dos professores).

Eles não me procuram não, mas eu é que procuro mais eles. Porque eu não sei se eles sabem, aí eu acabo indo mais na hora da merenda mesmo e falo com eles, também fico de olho no que tá acontecendo (Representante dos alunos).

A mesma autora acrescenta que o rompimento entre os votantes e seus representados, na maior parte das vezes não constituem um grupo com identidade de interesses, com recursos de comunicação que favoreçam as trocas, os representantes submetidos às pressões imediatas das reuniões falam por si e não pelo segmento correspondente, embora a ele pertençam (p. 104). No entanto, vemos um movimento que pode ser considerado inverso e, nestes casos, os representados utilizam mecanismos diversos para ter contato com seus representantes conforme citado nos relatos anteriores.

A fala seguinte nos motiva a refletir sobre duas questões: os conflitos existentes nessa representação e a marca política da dirigente escolar no estabelecimento das relações cotidianas dentro da escola:

Quando não concordamos com algo resolvemos na passividade. A diretora propôs gastar uma determinada quantia de dinheiro numa obra, aí eu ponderei que não era o momento dela gastar. Nós temos parcerias e poderíamos conseguir isso. Dei ideia de gastar em outras coisas. Então eu questioneei e todos os outros conselheiros acataram a minha ideia e então a diretora também, ela gostou e aceitou nossa decisão. (Representante de professores)

Assim a presidente do conselho começa a reunião e expõe o que está acontecendo na escola e então ela (diretora) dá o tempo para que todos falem. Já chegamos a discordar, mas sempre no final a gente consegue resolver os problemas. Porque a gente começa a ouvir todos, então tem muito essa parceria (Representante da comunidade).

Diante da pergunta sobre como estes conselheiros escolares observam se suas posições e falas são respeitadas ou não:

Com certeza. Sim a todo momento. Porque conforme eu disse ainda a pouco e vou repetir: isso faz parte de um movimento democrático que também existe na escola. Se nós queremos uma qualidade na educação, nós teremos também que saber respeitar, saber ouvir, porque a minha ideia muitas das vezes não contempla aquela situação. Então nós vamos colocar isso em discussão e nós precisamos ouvir também. Porque eu sou uma simples professora aqui na escola. Devemos ouvir e considerar a fala das pessoas daqui da comunidade. Ninguém melhor do que elas (comunidade) para nos trazer novas ideias para resolver os inúmeros problemas da escola (Representante de professores).

Sim, me sinto muito ouvida por todos ali. Ela (diretora) trabalha muito bem, no Conselho, ela ouve cada um e fala: “vamos tentar, gente vamos ver o que a gente pode fazer aqui e ali”. A parte que cabe a comunidade ela fala pois tem muito proximidade com eles (Representante de funcionários).

O procedimento adotado pela gestora da escola chama atenção. Parece evidenciar abertura para o direito de participação ativa dos demais conselheiros na gestão pública escolar. Antes concentrado na figura dos dirigentes escolares, o poder, agora, é demonstrado nestes dados empíricos de forma diferente demonstrando práticas na gestão coletiva dos bens públicos, exteriorizando seus interesses e necessidades.

Neste aspecto, os gestores públicos podem ser mais um mecanismo auxiliar para efetivar esse processo democrático através de ações que aumentem a integração entre a coletividade,

amplie a consciência política dos sujeitos envolvidos, abram espaço para que os destinatários das políticas públicas educacionais sejam inseridos em práticas de participação social.

Na contribuição de Gohn,

(...) a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de “introduzir o povo” em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a ideia de participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer, alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas (2004, p. 7).

Dessa forma, vemos que a participação política também tem que ser alargada para além do ato de votar assumindo novas formas de democracia, de cidadania. Em muitos espaços ainda há configurações manipuladas pelas elites, partidos políticos que estão adotando estratégias para fragilizar a gestão democrática sob o viés de uma democracia que só se faz encolher em tempos atuais.

O poder democratizante dos Conselhos é diferenciado pois há uma realidade que deve ser considerada de acordo com as especificidades apresentadas em cada unidade escolar. Podemos situar os Conselhos Escolares no campo de uma interação estratégica que envolve diferentes relações de poder e conflito e, conseqüentemente, na afirmação da identidade individual e coletiva da comunidade, dos usuários da escola pública. Ao falar de Conselhos Escolares, Barbosa Júnior (2013, p. 30) acrescenta:

o Conselho Escolar não é uma coisa ou uma ferramenta que se pegue para resolver um problema. Ele não é um conceito, porque os conceitos igualam o não igual e serve muitas vezes para que as pessoas derivem do conceito. Ele também não é uma fórmula dada, que sozinho resolve os conflitos da escola. O Conselho é algo incerto, impreciso e ávido para que os conselheiros que dele participam lhe atribuam um sentido.

Em relação à pergunta sobre a formação inicial e continuada, os conselheiros entrevistados responderam:

Sim, sim. Na primeira gestão a diretora nos deu cópias do regimento escolar e outros materiais do próprio conselho escolar. “Aqui estão suas atribuições, leia e faça uso muito bem delas.” Então eu tento me apropriar cada vez mais, de que forma? Me mantendo atualizada (Representante de professores).

Não, eu nunca participei em termos de curso voltado para o CE, eu nunca participei. Mas aqui na escola a gente tá sempre em reuniões vendo isso. A

gente tem um calendário, respeitando as necessidades das pessoas (Representante de funcionários).

Só aqui na escola. Da Secretaria de Educação, nunca. Da direção sim, quando eu fui assumir ela explicou e isso a gente até, sendo bem sincera, sente falta disso, da SME. Às vezes me pergunto: até onde a gente pode chegar, até onde a gente pode cobrar...isso a gente sente muita falta, desse processo de formação. Até para que outros também no futuro perguntem para quem já foi. Sinto falta desse apoio. (Representante de pais)

Observamos que a representante de professores está na sua segunda gestão. Isso a proporciona lembrar de encontros realizados pela Secretaria Municipal de Educação em tempos passados. Fato que não aparece nas falas posteriores por se tratarem de gestões recentes. Outra questão que merece destaque é a atuação da diretora escolar que parece caminhar para transformar as relações de autoridade em relações compartilhadas cada vez mais iguais dentro do espaço escolar. Essa afirmação é pautada ao perceber, nos relatos apresentados, atitudes de aprofundamento na vida democrática desses atores sociais. Ao viabilizar discussões sobre o papel dos Conselhos Escolares e de seus representantes há a intenção de tornar aquele espaço pleno para o exercício de liberdade e direitos civis.

Por fim,

Acho que o Conselho dá mais segurança aos alunos e aos pais. Porque a participação dos pais é muito importante para a escola e eu sei que nem todas as escolas tem conselho, mas isso é bom para fortalecer mais a escola. O Conselho Escolar fiscaliza. É uma forma de você fiscalizar e contribuir naquilo que te cabe. Participar em parceria com a escola. A gente tenta cumprir o que nos marca. Então é isso que a gente faz (Representante da comunidade).

3.6.3 Escola de Itaoca: alguns registros

Na leitura do Livro Ata na Escola de Itaoca, percebeu-se que este registro é efetuado no mesmo caderno desde o ano de 2009. Este documento é aberto pela direção da unidade escolar com uma primeira reunião, assembleia geral, relatando toda a estrutura de um Conselho Escolar: conceito, quem compõe, funcionamento, atuação dos representantes, processo eleitoral. Assinam este momento inicial vários segmentos da comunidade escolar. É esclarecido o edital da Comissão Eleitoral cuja finalidade é de viabilizar os pré-requisitos, o período e a própria inscrição dos candidatos a conselheiros escolares.

Dentre os assuntos expostos nesta Ata estão:

- Passeio dos alunos: toda a estrutura para a saída e a definição de locais

- Repasse de reuniões realizadas com os diretores escolares municipais
- Prática da disciplina de Educação Física
- Planejamento para o gasto com a verba do PDDE⁹⁴
- Deliberação em não participar de programas do governo federal como: Mais Escola e Mais Educação alegando inviabilidade da estrutura física
- Reposição de aulas em virtude da pintura da escola
- Determinam a comemoração do aniversário da escola realizando uma feira literária com poetas locais
- Organização do Dia da CONAE⁹⁵ na escola
- Eleição para o Conselho Municipal de Educação, FUNDEB e do CAE⁹⁶
- Empréstimo da Unidade Escolar – Critérios
- Recursos da Festa Junina – Como gastar/ transparência orçamentária com exposição no mural da escola

São registrados diversos momentos em que aparecem discussões a respeito da função do Conselho Escolar e a importância desse tipo de colegiado para a unidade escolar. Evidencia-se em todos os processos de eleição, a cada dois anos, a presença da Comissão Eleitoral, conforme legislação municipal e a assinatura na Ata de vários sujeitos da comunidade escolar. Há repasse de informações pertinentes à estrutura necessária para a atuação do Conselho Escolar enfatizando sua importância nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros.

Há registro do caso de um aluno em um desses encontros por questões de indisciplina e os conselheiros optam por conversar com os responsáveis. Por fim, o resultado é a transferência do mesmo para outra unidade escolar.

Com relação à eleição para compor outros conselhos como o Conselho Municipal de Educação, o FUNDEB e o CAE está registrado que é esclarecido para os conselheiros escolares toda a estrutura dos mesmos quanto: a finalidade, os objetivos, a atuação, a disponibilidade para participar.

O Conselho Escolar de Itaoca possui, conforme determinação legal municipal⁹⁷, um regimento interno com 12 capítulos estabelecendo natureza e finalidade, funções, objetivos,

⁹⁵<http://conae.mec.gov.br/> Acesso em fev./2017

⁹⁶<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar> . Acesso em fev./2017

⁹⁷ Resolução nº 03 de 23 de novembro de 2006 da Secretaria Municipal de Educação de Mangaratiba/RJ

composição e mandato do conselho, eleição, atribuições do presidente, reuniões, dentre outros. Nesta normativa aparece a representatividade da comunidade local e a extinção do mandato do conselheiro no caso de renúncia ou falta em 3 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, sem pedido de licença (art. 8). O art. 6 considera ainda, que não havendo representação de alunos, as vagas devem ser preenchidas por um representante de pais (§ 4). Diante do exposto, a Escola de Itaoca não tem esta representação, pois a resolução municipal estabelece a idade mínima de 16 anos para efetivar esta participação.

3.6.4 Com a palavra: os conselheiros escolares da Escola de Itaoca

Por que você decidiu ser um/uma conselheiro/a escolar? Essa foi uma das primeiras perguntas que abriu a entrevista cujo objetivo era de perceber como os representantes deste tipo de colegiado compreendem sua função, os processos de participação coletiva, a liderança, a formação inicial e continuada e as legislações que regem os Conselhos Escolares.

Foi unanime entre os conselheiros entrevistados reconhecer a importância do Conselho Escolar na concretização da escola pública desejada. A presidente entrevistada apresenta um discurso atrelado à responsabilidade coletiva e não centrado na figura do dirigente escolar.

Eu queria que todas as escolas tivessem Conselho Escolar. Não cabe mais ao diretor carregar a escola nas suas costas. Todos precisam ter uma parcela de responsabilidade, um pai de aluno, uma pessoa da comunidade, os professores. Antigamente a gente tinha pais que não faziam parte da escola, eram atuantes mas não viviam o dia a dia da escola. Todas as escolas têm que ter um Conselho Escolar atuante, isso faz a escola caminhar. Temos corresponsáveis. Isso dá tranquilidade para a direção. Seu eu precisar me ausentar sei que temos outras pessoas que podem representar a escola.

Esta fala encontra sedimentação na contribuição da conselheira representante de pais:

Eu não sou muito de falar. Mas eu gosto. Passei a optar, a ver se tem algo errado e dizer sim ou não. Entendeu? A direção pede a minha opinião e eu falo. Ela (a direção) diz que o Conselho tem que decidir, que a responsabilidade também é nossa. Eu observo muito as coisas, as necessidades da escola. Eu gosto de participar.

Ao analisar os critérios estabelecidos para a composição deste colegiado todos declararam terem sido escolhidos por votação dos seus representados. Mas evidenciam que primeiramente a direção escolar convidou para participar como candidatos/as à eleição. Mais uma vez, refletimos sobre a importância dos gestores escolares nesse processo. Neste sentido, evidencia-

se as “ações dos dirigentes escolares, por se tratarem de sujeitos à frente da coordenação política das escolas (...)”. (SOUZA, 2012, p.172)

Buscando o caminho do enfrentamento de problemas concretos, uma das entrevistadas declarou respondendo a indagação supracitada:

Por que não participar das decisões junto com a comunidade? Eu me identifico por causa dessa participação. Se é para cobrar, a gente cobra. Uma conselheira de escola acompanha a escola em todos os momentos, em todos os segmentos (Representante dos professores).

O argumento apresentado demonstra que a entrevistada, de posse de determinados esclarecimentos, é capaz de entender que a ocupação deste espaço pode gerar empoderamento para a construção de outra realidade diferente da atual. A responsabilidade aparece tornando as relações mais horizontais ao não concentrar as decisões em uma figura específica como por exemplo, o dirigente escolar. Como destacado por Lima (2008, p. 2), por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial? Afinal, buscamos, como afirmado por Costa e Castanheira (2015, p.26), uma escola onde as práticas da democracia são objetivo da sua ação.

No aspecto da participação, os conselheiros se sentem satisfeitos. Declararam o reconhecimento de suas falas e opiniões. A participação parece ser entendida como a capacidade de coletivamente repensar os problemas, os obstáculos existentes.

Todos participam igual, sempre juntos, sempre estamos comentando e decidindo. Quando eu percebo que não está funcionando eu chego e falo. A gente tem muita liberdade aqui. Sempre nos deram a liberdade de chegar, de falar. Tenho um filho especial e tudo me levou a participar mais e mais, a perguntar o que eu não sabia. Eu nem sempre estou de acordo com as coisas, ai eu falo das prioridades. Você tem que dar uns toques pois quem está do lado de fora pode ter outro olhar. Sempre que começa uma reunião e falta alguém chegar, a gente espera. É difícil não estar todo mundo (Representante de alunos).

Segundo Werle (2003, p. 43), “a ocupação dos espaços participativos, no âmbito das escolas, é diversificada e decorrente de forças políticas e saberes dos atores envolvidos”. A posição da representante de alunos é motivada pela liberdade de se posicionar neste órgão colegiado, o fato de ser mãe de um aluno deficiente, o reconhecimento de que sua posição pode contribuir de alguma maneira neste grupo heterogêneo.

Com relação as reuniões, são realizadas uma vez no mês conforme o Regimento Interno da escola mas há também reuniões extraordinárias. Todos os representantes do Conselho Escolar elogiaram a frequência dos membros e relataram que o registro desses encontros é efetivado com a utilização do Livro Ata. Disseram que, conforme os conselheiros escolares vão se posicionando, ‘alguém faz a Ata’. Posteriormente é lido e todos assinam. Houve somente um caso de discordância: quando uma conselheira não aceitou que a escola “fosse emprestada” a um grupo de religiosos no Carnaval. Diante do exposto, foi decidido realizar uma outra reunião com o grupo interessado e o CE. Mediante um termo de compromisso, elaborado pela direção escolar, o CE “colocou os prós e contras e foi feito um documento único. Por fim, todos assinaram aprovando o empréstimo da unidade escolar” (Representante de pais). Este caso exemplifica a continuidade dos encaminhamentos evidenciados nas reuniões e registrados na Ata.

Ao participar de uma reunião na Escola de Itaoca, percebeu-se um clima bem agradável e de falas contínuas entre os representantes. Observou-se a presença de uma pauta. Nas entrevistas realizadas, todos os conselheiros relataram a existência deste tipo de registro nesses encontros. Dentre os assuntos discutidos, neste dia, os valores arrecadados na Festa Junina entraram em questão. O conselho decidiu gastar esta verba em uma festividade para os alunos em comemoração ao Dia das Crianças. Relatou-se a contribuição dos pais com brinquedos e jogos. Foi projetada toda a estrutura para a realização da premiação dos alunos inseridos nos Anos Finais do Ensino Fundamental que participaram de uma gincana cultural; definida a data da próxima reunião e uma proposta de discussão para esse encontro: projeção para o ano de 2017 e as prioridades da escola. Neste momento houve a proposta de elaborar um planejamento a fim de dar continuidade e amplitude às questões que são tratadas no Conselho, independente da permanência dos dirigentes escolares.

Cumprе ressaltar que, no decorrer dessa reunião, a presidente do Conselho Escolar apresentava a dinâmica de incentivar a intervenção de todos os presentes provocando o grupo para o diálogo, a discussão, a participação plena conforme apresentado por Paterman (1992). Segundo a autora, neste tipo de modelo, as decisões são tomadas equanimemente pelos sujeitos envolvidos envolvidos num processo de horizontalidade nas relações de poder. O “estar presente” para aceitar decisões já estabelecidas previamente é apenas uma “pseudoparticipação” e em sua teoria eleva a importância da dimensão informativa para concretizar uma participação que promova e desenvolva “as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p.61).

Quanto às legislações federais e municipais que regulamentam o Conselho Escolar, os relatos demonstraram que há total desconhecimento de algumas dessas normativas. Essa informação só tem um viés afirmativo na fala da diretora geral. Neste contexto, o foco recai sobre o art. 25, da Resolução Municipal nº 03/2009 “O presidente do Conselho de Escola será o Diretor da Unidade Escolar” (parágrafo único). E, neste sentido a gestora escolar se posiciona da seguinte forma:

Eu não acho que necessariamente o diretor tem que ser o presidente do conselho escolar. Qualquer outro membro poderia assumir essa responsabilidade. Isso não tem que ser uma exigência. Essa mudança oportunizaria outros representantes. Não teria que ser uma imposição. Eu gosto de fazer, não me onera em nada. Eu gosto de estar na escola, agora a questão de ser legal é desnecessária.

Outra questão que reconhece alguns processos de democratização nesta escola é o tratamento dado aos membros do conselho escolar no que concerne à formação para atuar nessa função. No discurso sobre isso é destacado a ausência de formações iniciais e continuadas promovidas pela Secretaria Municipal de Educação ou pelo Conselho Municipal de Educação, exceto pela gestora atual da escola. Também não houve indicativos a respeito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Não tem formação. Nada. Pela Educação né? Não teve. Quem passou alguma coisa foi a diretora. Ela sempre fala e lê documentos do Conselho Escolar. Esses dias leu o regimento interno da nossa escola. Eu nem sabia que tinha mas tem (Representante de alunos).

A gente participou de diversas reuniões. A Secretaria de Educação quem fez. Recebemos muito material de apoio explicando o que era o Conselho Escolar, porque estava sendo instituído nas unidades escolares e qual era as atribuições dos membros. Ultimamente não tem tido, tem estado restrito nas unidades escolares. Capacitações externas não têm acontecido ultimamente mas já teve (Representante do CE desde 2009. Atualmente é a Presidente).

Percebe-se a fragilidade da política pública educacional evidenciada no município. Há uma descontinuidade nas formações dos membros conselheiros. Os entrevistados foram unânimes em relatar a importância de “mais momentos de capacitação” (Representante de alunos). Com o tempo, o Conselho Escolar vai mudando, seus representantes se afastam e outros sujeitos vem ocupar este espaço. Para a institucionalização de práticas democráticas na gestão das escolas públicas é necessário formar sujeitos democráticos no alargamento da

participação dos conselheiros escolares na escola. Quanto a isto, Nascimento (2007, p.30) nos alerta,

esta participação envolve um processo global de educação, visando principalmente atacar um dos problemas vividos pelo Conselho Escolar: a falta de capacitação sistemática, técnica e política de seus membros. Capacitá-los representa um aprendizado, em que todos podem refletir sobre os problemas, dificuldades e superações para aquilo que está posto, mas que pode ser transformado.

Ao perguntar com que frequência os representados que os elegeram trazem questões para serem discutidas nos Conselhos Escolares, uma das entrevistadas respondeu: “nunca me procuraram. Com certeza procuram a direção. Já aconteceu de colocarem uma caixinha de sugestão para escreverem melhorias para a escola e as crianças acabam pedindo para colocar bife com batata frita na merenda.”

Essas observações indicam que

os Conselhos Escolares são únicos, não há fórmulas de procedimentos. Não se constitui um Conselho Escolar apenas pela exigência da Lei. Ao contrário, o Conselho é um ato de vontade dos que estão na escola, (...) que reconhecem como legítimo espaço de discussão e de tomada de decisões, envolvendo questões administrativas, pedagógicas e financeiras. (WERLE, 2003, P. 60)

Quando se busca a concretização de uma escola autônoma, o Conselho Escolar, ao viabilizar a participação na materialização da tomada de decisões, pode se tornar o órgão mais importante para o redimensionamento no nosso olhar e de nossas posições usuais de compreender e respeitar que há outros pontos de vista além do nosso. O Conselho tem como ressignificar aprendizagens, crescimento, inclusão, confronto, identidade. Transformar-se em um lugar de efetivar a construção, o respeito, a responsabilidade, as interrogações, as oportunidades, as informações, a orquestração do exercício do poder entre os seus representantes. Ao discutir sobre Conselhos Escolares, a compreensão sobre poder não pode ser tratada de maneira ingênua. Considerando Foucault (1984, p. 183), “o poder funciona e se exerce em rede” e na dinâmica das reuniões com os conselheiros escolares, pais, alunos, professores, comunidade, funcionários, dirigentes escolares têm que figurar suas diferenças e poderes no enfrentamento de propostas e ações que hierarquicamente instituídos devem alcançar desde os sistemas de ensino até o interior da própria escola.

Os Conselhos Escolares inserem-se, neste contexto, num locus de pluralismo de ideias, pensamentos, posições capazes de redefinir os papéis dos atores no espaço escolar e nas demais instâncias administrativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe o marco de possibilitar aos municípios que seus respectivos sistemas de ensino tivessem autonomia para formular suas políticas educacionais nas instâncias que lhe compete: educação infantil e ensino fundamental, sendo este último compartilhado com os estados. Essa descentralização do Estado traz a prerrogativa de avançar na repartição de competências e atribuições com os entes federados e a sociedade que, através de fortes lutas, requer frentes que envolvam a discussão das políticas públicas sociais. Desta forma, a gestão democrática aparece com princípio a ser efetivado em todos os sistemas públicos de ensino em seus níveis e etapas nas escolas públicas brasileiras.

Fato que merece destaque é que este e demais arcabouços legais como a LDB (BRASIL, 1996) e o atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) abriram precedentes para que os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovassem leis para que seus respectivos sistemas de ensino disciplinassem a gestão democrática. O prazo de 2 (dois) anos parece ter se entendido na agenda de muitos. Soma-se o fato do próprio Ministério da Educação também não construir um consenso acerca desse direito.

Reside aí uma questão complexa acerca do estabelecimento de mecanismos capazes de consolidar a gestão democrática nas escolas públicas e sistemas de ensino brasileiros. Pautada na participação efetiva dos destinatários das políticas públicas educacionais, este tipo de gestão exige a tomada de decisões, a descentralização do poder, o envolvimento na prática democrática refletindo processos de cooperação e ampliação de argumentação.

No redirecionamento de ações que estabeleçam o fortalecimento de políticas que objetivem a democratização desses processos de participação coletiva, os Conselhos Escolares podem ou não constituir mecanismos de se exercer a democracia. Dependendo das vozes institucionalizadas neste espaço, este órgão colegiado é capaz de representar o poder emancipatório dos conselheiros escolares para que a defesa de interesses individuais e coletivos sejam garantidos na liberdade de expressão, de autonomia, de tomada de decisões.

Sendo assim, faz-se necessário que esses representantes passem por um processo em que a fundamentação teórica e a prática da participação se estabeleçam através da formação crítica dos atores envolvidos com o destino da escola e sistemas de ensino.

Apresentamos como política pública para a formação desses sujeitos a proposta do Programa Nacional de Fortalecimentos dos Conselhos Escolares. Porém, pelos dados apresentados nessa pesquisa, parece ter se tornado secundário se considerado no contexto de algumas iniciativas voltadas para a gestão promovidas pelo MEC. Apesar do material

disponibilizado enfatizar a importância da implantação e do fortalecimento deste órgão colegiado na perspectiva da gestão democrática afirmando em seus cadernos que “o Conselho Escolar constitui a própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão” (BRASIL, 2007, p.34) ao que tudo indica, o mesmo não tem caminhado no sentido de dar solução de continuidade e aperfeiçoamento aos conselheiros escolares.

Na descontinuidade de mais uma política educacional brasileira percebemos a fragilidade exposta ao observarmos a própria estrutura do programa, a falta de material adequado, a dificuldade de acesso à dinâmica apresentada, a escassez de verbas para manter os acordos estabelecidos previamente com as Instituições Federais de Ensino Superior, a rotatividade nos cargos de “confiança” dos técnicos das secretarias de educação envolvidos com esta formação.

Um fato que merece destaque diz respeito a Resolução nº 03 de 23 de novembro de 2006 da Secretaria Municipal de Educação de Mangaratiba/RJ. Ao trazermos um olhar mais aprofundado sobre esta normativa observamos a determinação expressa que o dirigente escolar seja membro nato e presidente do Conselho Escolar. Dentre os relatos apresentados anteriormente, um dos gestores que ocupam este cargo, externou uma postura acrescida a este direcionamento. Citou que outros membros podem contribuir com esse processo. Algo que também nos chama atenção é o fato do aluno, que demonstrar interesse em ser representante deste tipo de colegiado, ter que ser maior de 16 anos. Caso contrários não poderá nem concorrer a eleição. Se “um aspecto importante da existência dos Conselhos Escolares decorre de sua base na representatividade dos seus componentes” (Werle, 2003, p. 10) como garantir a participação de todos os alunos no bojo das práticas dos Conselhos Escolares? Como almejar o exercício da democracia, da criticidade, da autonomia impondo esse tipo de centralidade, de marginalidade, de sentido restrito? Não precisamos rever conceitos, estratégias e discursos engendrados pelo monopólio de uma representação movediça?

Considerando as entrevistas realizadas com os conselheiros escolares observamos que os relatos apontaram na Escola de Araçá uma busca direcionada para o consenso. Tem dentro do seu quadro a representação dos alunos, uma comunidade local bem atuante, apresentam visão de colaboradores e a direção mantém discussões que caminham no sentido de promover a formação inicial e continuada dos membros deste colegiado. Em contrapartida pontuaram dificuldades quanto aos dias e horários das reuniões e falta de continuidade em alguns assuntos registrados no Livro Ata.

Quanto à Escola de Itaoca há uma presença mais politizada de seus representantes, as reuniões sempre têm uma pauta previamente estabelecida, têm calendários de encontros

presenciais, a gestora da escola apresenta uma visão ampliada, valorizam a participação e o fortalecimento da autonomia.

Há pontos em comum entre ambas: a existência do Regimento Interno do Conselho Escolar, o convite da direção para concorrer à eleição, atuação da Comissão para o Processo Eleitoral, registro e assinatura de Ata em todos os encontros, falta de informações das legislações vigentes que regem os Conselhos Escolares, deliberações sobre assuntos nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro (este último com mais recorrência), reconhecimento da participação, liderança exercida de forma igual entre os membros, formação continuada realizada somente pelas dirigentes escolares.

Fato que não poderíamos deixar de citar é que apesar da troca do executivo e do legislativo no ano de 2017 em Mangaratiba (RJ), até a presente data da publicação desta dissertação, não houve por parte desses respectivos poderes adesão ao Plano Municipal de Educação aprovado em 2015. Destacamos que as nomeações geradas no grupo de dirigentes escolares, realizadas no presente ano, não respeitou que esta escolha fosse ratificada por meio de consulta pública à comunidade escolar. Não há também qualquer encaminhamento quanto a participação da comunidade escolar para a definição dos critérios técnicos de mérito e desempenho conforme estabelecido neste arcabouço legal.

Considerando o aludido, soma-se a esta dura realidade a dificuldade da comunidade enfrentar o patrimonialismo⁹⁸ exposto se recusando a defender o atual Plano Municipal de Educação ao sucumbir à prática de “chamar”, através de manifestações e abaixo-assinados, os diretores exonerados que também exerceram o cargo fruto de indicação política partidária.

Logo, somos enfáticos em defender que os Conselhos Escolares possam se materializar em um dos instrumentos propiciadores da democratização da gestão escolar abrindo espaço para a possibilidade de um aprendizado coletivo através da participação de todos os segmentos da escola na tomada de decisões. Há o reconhecimento de que ainda existem diversos obstáculos a serem sanados para a concretização de uma gestão escolar democrática. A formação política e técnica dos sujeitos para o exercício da autonomia participativa ainda se constitui um dos principais desafios para a construção de uma cultura democrática nas escolas brasileiras.

Concluimos que, atualmente, a participação dos destinatários nas políticas públicas educacionais, marcada em termos discursivos, ainda não encontra espaço satisfatório para práticas significativas. Participação exige a tomada de decisão e dificilmente se concretizará

⁹⁸ Considerar conceito anterior.

onde decidido está. É preciso proliferar espaços de participação social em que a expressão de interesses e de representação de demandas e de atores junto ao Estado sejam deliberadas através de canais institucionalizados como a seleção para o provimento do cargo dos gestores escolares, a implementação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e a formação teórica, política e técnica dos sujeitos envolvidos neste processo.

A gestão democrática como um todo deve ser ancorada na ação de interlocutores próprios afastando-se do “predomínio claro de uma determinada categoria de participante sobre as outras, mas também e, sobretudo por uma delimitação bastante precisa das áreas impostas como legítimas, e consideradas legítimas, para a intervenção na escola” (LIMA, 1998, p. 281).

BIBLIOGRAFIA

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs.) Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã. 2007.

AGUIAR, M. A. S.; FERREIRA, N. S. C. (orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez. 2000.

ALVES, A. V. V. Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. 2010. Tese (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2010.

AMARAL, D.P. A formação dos gestores escolares na perspectiva da gestão democrática: políticas e práticas. In: Daniela Patti do Amaral. (org.). Gestão Escolar Pública: desafios contemporâneos. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Vale, UNESCO, 2015, v., p. 27-38.

_____. Planos municipais de educação e os sentidos da gestão democrática. In: VI Seminário Estadual da ANPAE RJ e XIII Encontro estadual da ANFOPE RJ, 2017, Niterói. O Plano Nacional de Educação em Tempos de Crise. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2017.

ARAÚJO, A, C. de. Gestão democrática da educação: a posição dos docentes. PPGE/UnB. Brasília. Dissertação de Mestrado, mimeog., 2000.

ARENDT, H. A condição humana. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2000.

BARBOSA JÚNIOR, W. P. Um conselho para o cotidiano. In: VASCONCELOS, F. H. L. (et al.). Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013, p. 25-40.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. O que é Participação. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G; Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2004

BORDIGNON, G; GRACINDO, R.V. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário da União, Brasília: 1996

____. Lei Federal Nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília 2001.

____. Ministério da Educação. Portaria no 2.896, de 16 de setembro de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004

____. Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade. Caderno 3. Brasília: MEC, SEB, 2004.

____. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Caderno 5. Brasília: MEC, SEB, 2004.

____. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, SEB, 2007.

____. Projeto de lei. Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Brasília, 2010.

____. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2014

____. Curso de Formação para Conselheiros Escolares: módulo 1: Conselho Escolar na democratização da escola. (Coleção Conselhos Escolares) Brasília: MEC, 2015.

CARVALHO, M. J. de. A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. Revista Lusófona de Educação, 22, pp.103-121, 2012.

CONTI, C. L. A.; SILVA, F. C. da. Gestão Democrática da Educação e Conselhos de Escola. XXIII Congresso Brasileiro e III Simpósio Interamericano de Políticas e Administração da Educação – Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação, ago./2009, Vitória – ES. Anais. Vitória: Cadernos da ANPAE, v. 8, 2009.

COSTA, J. A; CASTANHEIRA, P. A liderança na gestão das escolas: contributos de análise organizacional. RBPAAE - v. 31, n. 1, p. 13 - 44 jan./abr. 2015.

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão. 20ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 1997.

CURY, C.R.J. Educação, Estado e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001

____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Bernardo do Campo. V. 18, n. 2, 2002.

____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). *Gestão Democrática da Educação: Atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 77-95.

_____. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

FERREIRA, E. (D)enunciar a autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar. Porto: Porto, 2012.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

FREIRE, P. *Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar*. Olho D'água. 6. ed., 1995.

_____. *Pedagogia da Autonomia - saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, M. *Escola cidadã*, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1994a.

_____. *Gestão democrática e qualidade de ensino*. 1º Fórum Nacional Desafio da Qualidade Total no Ensino Público, Belo Horizonte: Minascentro, 28 a 30 de julho de 1994b.

GANDIN, D. *Participação, Poder e Escola Democrática*. In: FETZNER, A. R.; MENEZES, J. S. S. da. *A quem interessa a Democratização da Escola? Reflexões sobre a Formação de Gestores*. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2012. p. 37—54.

GIDDENS, A. *Admirável mundo novo: o novo contexto da política*. In: MILIBAND, D. (org.) *Reinventando a esquerda*. SP: ED UNESP, 1997.

GOHN, M. G. *Conselhos Escolares e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões de nossa época, 84).

_____. *Os conselhos municipais e a gestão urbana*. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. *Revista Brasileira de Educação* v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

LIBÂNEO, J. C. *A organização e a Gestão da Escola: Teoria e Prática*. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo, Cortez, 2003.

LIMA, Licínio. *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. 2.ed. Universidade do Minho, Braga: 1998.

_____. *Centro (s) e periferia (s) das decisões no governo das escolas*. *Revista Portuguesa de Educação, Minho*, v. 12, n.1, p. 57-80, 1999.

____. Organização Escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

____. Administração Escolar: Estudos. Porto: Porto Editora. Revista Portuguesa de Educação, 2011.

____. Audição parlamentar sobre Projecto Governamental do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Lisboa: Assembleia da República, Comissão de Educação e Ciência, 12 de Fevereiro de 2008.

____. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária. Educ. Soc., campinas, v. 35, Nº. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. M. de; LIMA, A. B. de L. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. Revista Ensaio. Belo Horizonte. v. 14. n. 01. p.51-64. Jan-Abr, 2012.

LÜCK, H. A gestão participativa na escola. Série: Cadernos de Gestão 5ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

____. Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. soc., campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANGARATIBA (RJ). RESOLUÇÃO, nº 03/09. Aprovada em 16 de abril de 2009. Institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Mangaratiba e dá outras Providências. Mangaratiba/RJ, 2009.

MARQUES, L. R. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 83, p. 577-597, agosto 2003.

____. A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE 2005.

MOTTA, F. C. P. Administração e participação: reflexões para a educação. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, jul./dez.2003.

NASCIMENTO, M. S. Conselho Escolar: os desafios na construção de novas relações na escola. 2007. Dissertação (Mestrado em políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza/CE 2007.

NOGUEIRA, S. M. A. & RANGEL, J. S. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. Ensaio: aval.pol.públ. Edu., Rio de Janeiro, v. 19,n72,p.509-526,jul/set.2011.

OLIVEIRA, I. B. (Org.). A democracia no cotidiano da escola. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

PARO, V.H. Por dentro da escola pública. São Paulo, Xamã, 1995

____. Administração escolar: introdução crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

____. Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2001.

____. Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs.) Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã. 2007

PATEMAN, C. Participação e Democracia. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.

PINTO, A. M. C.; BARRETO, K. M. F.; SANTIAGO, L. B. C. O Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares no Instituto UFC Virtual na Universidade Federal do Ceará (UFC): Uma Experiência Docente de Tutoria nas Fases I e II. In. VASCONSELOS, F. H. L.; SOARES, S. P. L.; MARTINS, C. A.; AGUIAR, C. M. S. (Org.). Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

SANTOS, F. F. F. dos. Informática e educação: formação de professores e políticas públicas. Mestrado acadêmico em educação. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, J.F. Introdução ao simpósio “Situação geral: das críticas às propostas de ação”. In: Conferência Brasileira De Educação, 3. Niterói, 1985. Anais... São Paulo: Loyola, 1986. p. 94-97.

SILVA, M. A. da. Os colegiados e a gestão escolar no RN: experiências dos gestores. XXVI Simpósio Brasileiro de política e Administração da Educação. Recife, PE, 2013.

SOUZA, A. R. de. Perfil da gestão escolar no Brasil. Tese (Doutorado em História, Política, Sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

____. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. Educação em Revista. Belo Horizonte. v.25. n.03. p.123-140. Dez. 2009.

____. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. Revista Brasileira de Educação. v. 17. n.49, jan.-abr., 2012

SOUZA, D. B. de; CASTRO, D. F. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. Edu. Soc., Campinas, v.33, n.121, p. 1195-1213, out.-dez.2012.

SOUZA, D. B. de; CASTRO, D. F.; ROTHES, L. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. *Revista Portuguesa de Educação*, 2013, 26(2), pp. 7-33

SOUZA, M. L. e FARIA, L. Municipalização do ensino no Rio de Janeiro. *Caderno de Pesquisa*. n. 120, novembro, 2003.

VANDRÉ, G. Pra Não Dizer Que Não Falei Das Flores. Festival Internacional da Canção, 1968. Disponível em <https://www.vagalume.com.br/geraldo-vandre/pra-nao-dizer-que-nao-falei-das-flores.html>.

WEBER, M. *Economia y sociedade: esbozo de sociologia comprensiva*. Tradução de José medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio ìmaz, Eduardo Garcia Máynez e José Ferrater Mora. México:FCE, 2004.

WERLE, F. O. C. *Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

APÊNDICE

Roteiro de entrevistas com membros dos Conselhos Escolares

I. Dados Pessoais

1. Formação inicial
2. Atuação na rede: professor/outro profissional da educação/funcionário administrativo/membro da comunidade/pai-mãe-responsável-aluno
3. Por que você decidiu ser um Conselheiro (a) Escolar?
4. Você se identifica como um Conselheiro (a) Escolar? Justifique.
5. Quais devem ser as atribuições de um Conselheiro (a) Escolar?
6. Qual dessas atribuições você realiza?
7. Como você iniciou suas atividades como conselheiro, isto é, como você foi designado para compor esse colegiado? Você já integrou conselhos de outras escolas/redes?
8. Qual/quais critérios foram utilizados para esta escolha?
9. Você percebe algum tipo de liderança que mais se destaca nesse processo?
10. Quais as dificuldades que você percebe na sua gestão como Conselheiro (a)?
11. A participação de todos os conselheiros é igual? Justifique.
12. Que tipo de formação foi realizada para se atuar nessa função? Acontecem formações periódicas, continuadas?

II. Atuação no Conselho escolar

1. Sua escola possui conselho escolar há quanto tempo?
2. Como e quando você se tornou membro do Conselho Escolar da escola?
3. Quais você considera as atribuições de um Conselho Escolar?
4. Quais as ações que o Conselho Escolar desenvolve nessa escola (seja administrativa, financeira e/ou pedagógica; outras)?
5. Quais as dificuldades enfrentadas pelo Conselho Escolar dessa escola?
6. Com que frequência o Conselho Escolar se reúne?
7. Como ocorre e quais recursos são utilizados para o registro das reuniões?
8. Foi elaborado algum Regimento Interno do C.E. e está sendo cumprido?
9. Você tem conhecimento de legislações federais e/ou municipais que regulamentam o Conselho Escolar?

Pode ter uma questão mais aberta do tipo: que contribuições um conselho escolar articulado e integrado pode trazer para as relações escola/família/comunidade?