

# **Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e pais e professores**

Cynthia Paes de Carvalho e Maria de Fátima Magalhães de Lima  
(SOCED/PUC-Rio)

## **Resumo**

Este artigo discute os conselhos escolares, a eleição de diretores e o projeto político pedagógico como instrumentos da gestão democrática em escolas de ensino fundamental, reconhecidas pelo êxito acadêmico comprovado em exames nacionais. Na análise foram consideradas as percepções dos pais e professores destas escolas obtidas através de um *survey*, entrevistas e questionários, mediados às disposições legais. A análise dos dados evidenciou que a gestão democrática e os correlatos instrumentos de participação não se efetivam plenamente nestas escolas. O empenho dos pais pela qualidade do ensino ministrado, e pela aprendizagem, parece não repercutir na participação na gestão escolar. E, no caso dos professores, a elaboração do Projeto Político-Pedagógico sugere baixo protagonismo, indicando que este instrumento não se constitui como componente central das práticas docentes.

**Palavras-chave:** Gestão escolar; gestão democrática; conselhos escolares; política educacional; qualidade de ensino.

# **School Boards, democratic management and quality of education: perceptions in public schools in the city of Rio de Janeiro**

Cynthia Paes de Carvalho e  
Maria de Fátima Magalhães de Lima  
(SOCED/PUC-Rio)

## **Abstract**

This article discusses the school board, the election of directors and the political pedagogical project as instruments of democratic management in elementary schools - recognized for academic achievement by national examinations. In the analysis we considered the insights of parents and teachers obtained from a survey, interviews and questionnaires. Legal documents were also consulted. Data analysis showed that the democratic management and related instruments of participation is not fully actualize in these schools. The commitment of the parents for the quality of teaching, and learning does not appear to impact on participation in school management. And in the case of teachers, the development of the Political-Pedagogical leadership suggests low, indicating that this instrument does not constitute a central component of teaching practices.

**Keywords:** School management, democratic management, school boards, educational policy, quality of teaching.

## 1. Contextos históricos, sociais e desafios da temática

A importância da gestão escolar, como espaço mediador das políticas públicas educacionais, tem sido regularmente articulada ao debate da qualidade da educação. Os conselhos escolares, assim como a eleição de diretores de escolas e o projeto político-pedagógico estão inscritos, na legislação vigente, como instrumentos da gestão democrática da escola pública.

Consolidada na legislação educacional na década de 90, a gestão democrática é tributária da redemocratização do país dos anos 80, quando intensos movimentos populares, sindicais, políticos e a sociedade civil organizada pretendia superar o "entulho autoritário" e os "anos de chumbo" da ditadura militar através da instauração de um Estado democrático que respondesse às dívidas políticas e sociais da nação, especialmente com as camadas populares.

No tocante à educação, a bandeira de luta "por uma escola pública gratuita, laica, e de boa qualidade" combinava desde as reivindicações corporativas dos profissionais de educação até os princípios ético-políticos, tais como: a participação na gestão escolar; a descentralização administrativa do Estado brasileiro; a autonomia pedagógica e administrativa das instituições escolares; o planejamento participativo e o controle social das verbas públicas. Sob o imperativo de superação do caráter centralizador e autoritário do Estado, foram propostos mecanismos de participação, controle e tomada de decisão nas esferas públicas e privadas da educação brasileira. Essa perspectiva traduzia o desenvolvimento de uma nova cultura política, na qual os sujeitos, portadores de direitos, participam e interferem na "coisa pública", no

sentido de promover a cidadania e de garantir que os interesses populares e as demandas locais ganhem visibilidade e sejam atendidas.

Um marco importante, já na dinâmica constituinte, foi o lançamento em 1987 do Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>1</sup>, que defendia a gestão democrática da educação, pois "naquele momento, a idéia de democratização da educação superava o conceito de escola para todos, incluindo a noção da escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa" (Mendonça, 2000, p. 4).

A inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, embora restrita à escola pública (Art. 206, IV), constituiu-se em importante avanço para o campo educacional. Embora, do ponto de vista do FNDEP, que defendia a gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidades, sem distinguir estabelecimentos públicos e privados, a restrição ao ensino público representou uma conquista limitada. Autores como Adrião & Camargo (2007, p. 67) e Souza (2001, p. 547) apontam que os consensos gerados na ANC produziram a fragmentação e a postergação da aplicabilidade de diversos artigos constitucionais. É o caso do impreciso termo "na forma da lei" (Art. 206, VI) que postergou a exequibilidade deste princípio constitucional às futuras disposições jurídicas.

---

<sup>1</sup> O Fórum articulou inicialmente 14 entidades nacionais: CGT - Central Geral dos Trabalhadores, OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, ANPED - Associação Nacional de Pesquisa em Educação, CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade, SEAE, ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, ANDE - Associação Nacional de Educação, CBP - Confederação de Professores do Brasil, SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, FASUBRA - Federação dos Sindicatos das Universidades Públicas Brasileiras, FENOE - Federação Nacional dos Orientadores de Ensino, ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação, UNE - União Nacional dos Estudantes e UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Em 1991, o Fórum é transformado em Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB - FNDEP, quando são integradas a sua base outras entidades, como por exemplo a CUT - Central Única dos Trabalhadores e a CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

Após a promulgação da nova Carta Magna foram iniciadas discussões para elaborar uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), com a finalidade de consolidar os direitos garantidos na Constituição Federal e regulamentar seus dispositivos e princípios, em particular os referentes à gestão democrática da educação e ao direito à educação pública de qualidade para todos, em todos os níveis. Na nova LDB (Lei 9394/1996), a gestão democrática continuou como prerrogativa somente para a escola pública, estabelecida na forma da Lei e da regulamentação local de cada sistema de ensino (Art. 3º, VIII), assegurando o princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (Art. 14º, I) e da comunidade escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes (Art. 14º, II). A LDB menciona ainda a perspectiva de progressivos graus de autonomia; pedagógica, administrativa e de gestão financeira das unidades escolares da educação básica (Art. 15º).

O caráter, a constituição e as dinâmicas que relacionam os agentes à gestão escolar, através dos conselhos, não foram explicitados no texto da Lei. Mesmo assim, a inclusão desses instrumentos de democratização da gestão foi um avanço para os que defenderam, ao longo de décadas anteriores, os conselhos como instrumentos de alargamento do Estado e parte "de uma cultura de contra hegemonia à ordem dominante" (Gohn, 2003, p. 51), prevendo a tensão democrática entre diferentes posições político-ideológicas. Para o FNDEP, os conselhos representavam a possibilidade de aumentar o controle social sobre as instituições e o Estado, bem como mais uma estratégia de aprofundamento da democratização do país através da organização das reivindicações populares e da ampliação dos direitos sociais, contribuindo para consolidar uma nova cultura política de participação.

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, a institucionalização dos CECs - Conselhos Escola-Comunidade, no ano de 1984, demarcou o desenvolvimento de uma política educacional pautada, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, por uma nova forma de participação da família e da comunidade na escola, na qual buscava superar as características colaborativas das antigas Caixas Escolares e das Associações de Pais e Professores. Nesse sentido, conforme disposto na legislação (Rio de Janeiro [Município], 1984), a criação dos conselhos respondeu às seguintes demandas:

- A necessidade da existência de um Organismo de forma mais abrangente do que a Associação de Pais e Professores;
- A necessidade de discutir questões de interesse da Comunidade Escolar, propondo alternativas e soluções;
- A necessidade de democratizar a escola com o entrosamento constante e efetivo entre Escola/Família/Comunidade (p. 10).

A legislação também assegurava a escolha dos membros dos Conselhos por meio de eleição direta, a representação de todos os segmentos da comunidade escolar em sua constituição, a participação da Associação de Moradores no organismo e o reconhecimento da importância de entidades como FAMERJ e FAFERJ<sup>2</sup> no processo eleitoral. (Rio de Janeiro [Município], 1984, p. 10).

---

<sup>2</sup> A FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro e FAFERJ - Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro, tiveram destaque na década de 80 na luta pela moradia, especialmente no 1º Governo do PDT em vista do apoio de Brizola ao movimento comunitário. Entretanto, os movimentos foram muitas vezes aparelhados e as lideranças cooptadas pelo Governo, esvaziando as organizações, como relato de lideranças dos movimentos nos anos 80. Ver em *A Favela Fala* pág. 266 e <<http://www.alquimidia.org/farj/index.php?id=2212&mod=noticia>>.

Na década de 90, as mudanças das políticas educacionais ocorridas no bojo da Reforma do Estado brasileiro, impactaram na relação entre os conselhos escolares e a política de descentralização do financiamento e gerenciamento da escola pública. Tais mudanças deflagraram, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, um processo de redefinição do papel do Ministério da Educação - MEC, das redes de ensino e das unidades escolares dos entes federados.

Como parte constitutiva do processo de descentralização, o MEC criou em 1995 o PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola que, tendo como principal finalidade "agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino" (BRASIL, 1995, p. 1), influenciou a transformação de parcela considerável de conselhos e colegiados escolares em entidades jurídicas com o propósito de gerir recursos públicos federais encaminhados às unidades escolares.

Tal procedimento foi deflagrado a partir de 1997, quando o MEC, através do PDDE, passou a exigir como condição para o repasse dos recursos financeiros para as escolas, a constituição de Unidade Executora, "uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas" (BRASIL, 2009, p. 3), organizada como associação e composta pelos membros do colegiado, do conselho escolar, da associação de pais e mestres, da caixa escolar, ou de agremiações similares que representassem a comunidade escolar.

Apesar da política de indução à participação e à descentralização da gestão financeira empreendida pelo MEC, através do PDDE, e a consequente proliferação de Unidades Executoras nas redes públicas estaduais e municipais

de ensino do país<sup>3</sup>, várias pesquisas (Yanaguita, 2010; Taborda, 2009; entre outras) têm mostrado que este procedimento muitas vezes contribuiu para distorcer o caráter democrático dos conselhos como instâncias de participação da comunidade escolar.

Ademais, a existência formal dos conselhos e sua institucionalização como Unidades Executoras - UEx, não necessariamente asseguram a participação dos diferentes agentes sociais da escola na gestão, a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades, ou o seu funcionamento de fato.

Na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, cada CEC, integrante das estruturas organizativas das escolas para um mandato de dois anos, é composto por: três professores, dois responsáveis, dois alunos, um funcionário de apoio, um representante da Associação de Moradores, legalmente constituída, além do diretor.

A integração escola-família-comunidade, principal objetivo dos Conselhos Escola-Comunidade, tem como propósito<sup>4</sup> "a melhoria do ensino". Dentre as competências destes organismos, destacam-se: promoção de reuniões mensais, registradas em Atas, com a direção da escola e por segmento; participação do planejamento, da consecução e da avaliação do Projeto Político-Pedagógico; gestão dos recursos financeiros e prestação de contas dos gastos à comunidade; participação no planejamento, nas avaliações da escola e nos conselhos de classe. Em 2010, com a vigência do Regimento Escolar, os CECs

---

<sup>3</sup> As UEx cresceram de 11.643 em 1995 para 54.591 em 1998, saltando para 75.056 em 2004. Dados disponíveis no portal do MEC, FNDE, <<http://www.smec.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-jornada-pedagogica/gestao-escolar/pdde.pdf>>, acesso em 27/01/2010

<sup>4</sup> Portaria E/SUBE/CGG nº 48 de 17 de março de 2010 e no Regimento Escolar - Resolução SME 1074 de 14/04/2010.

passaram a deliberar também sobre medidas disciplinares aplicadas aos alunos<sup>5</sup>.

Ao longo dos últimos anos, pesquisas e estudos sobre a relação família-escola-comunidade têm reforçado que a presença, o acompanhamento e a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar é uma das dimensões que impacta na melhoria da qualidade educacional<sup>6</sup>. Os conselhos escolares, neste sentido, funcionariam como organismos que mobilizariam e articulariam as famílias e a comunidade para salvaguardar os interesses públicos e comunitários, com vistas à melhoria da escola nas dimensões pedagógicas e administrativas por meio de uma cultura de participação.

Considerando a legislação e as políticas públicas que regulam e induzem os conselhos escolares para que estes atuem como instrumentos de democratização da gestão, representando os interesses da comunidade escolar, parece relevante analisar seu funcionamento em escolas com bons resultados educacionais. Particularmente por se tratar de contextos em que, hipoteticamente, o envolvimento dos pais no processo de escolarização bem sucedida, bem como o empenho dos agentes escolares na melhoria da aprendizagem pode repercutir na participação na gestão escolar para assegurar o bom funcionamento da escola e a promoção de um ensino de qualidade. Função precípua da instituição escolar.

---

<sup>5</sup> Ver Regimento Escolar - Resolução SME 1074 de 14/04/2010.

<sup>6</sup> Conforme os Indicadores da Qualidade na Educação, instrumento resultante da ampla parceria entre organizações governamentais e não-governamentais, cujo objetivo é mobilizar as comunidades escolares acerca do debate da qualidade da educação, a gestão escolar democrática se constitui como uma das dimensões a ser observada para a melhoria da escola. Ver em: [www.acaoeducativa.org.br/indicadores](http://www.acaoeducativa.org.br/indicadores). Segundo dados do INEP, os alunos matriculados em escolas com conselhos escolares têm mostrado um desempenho médio superior em relação aos alunos de escolas sem conselhos. Ver em: <[http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/SIPS/110228\\_sips\\_educacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/SIPS/110228_sips_educacao.pdf)>.

## 1. A pesquisa em escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro

O SOCED - Grupo de Pesquisa Sociologias da Educação da PUC-Rio desenvolve, desde o ano de 2001, pesquisas sobre processos de construção da qualidade de ensino em escolas públicas e privadas de prestígio na Cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa "Contextos Institucionais e a Construção da Qualidade do Ensino na Educação Básica" <sup>7</sup> busca compreender a relação entre os contextos de instituições escolares e a construção da qualidade em estabelecimentos com bons resultados educacionais, aferidos em avaliações externas de larga escala. No projeto de pesquisa desenhado em 2008, com o intuito de aprofundar e estender a investigação da relação entre os contextos institucionais e a construção da qualidade do ensino às escolas da rede pública municipal, foram agregadas quatro escolas municipais ao *corpus* da pesquisa.

O novo desenho de investigação representou grandes desafios, não somente pela revisão e releitura da bibliografia, ancorada, sobretudo em Pierre Bourdieu, mas também no rigor para selecionar escolas e compatibilizar procedimentos e abordagens metodológicas para operar em redes educacionais tão diversas.

Paes de Carvalho *et. al.*, (2011), descrevem detalhadamente o processo de seleção das escolas da atual etapa da pesquisa. No caso das escolas privadas foram utilizadas as médias do ENEM no triênio de 2005, 2006 e 2007 sua

---

<sup>7</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o Grupo e a trajetória das pesquisas ler: "Percorrendo as questões que guiam o SOCED há uma década: primeira ancoragem" de Patrícia Monteiro Lacerda, Boletim Eletrônico do SOCED nº 04 de 2007, disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/soced.php?strSecao=input>> e "Os novos desafios do programa de pesquisa do SOCED" de Brandão, Z., Boletim Eletrônico do SOCED nº 06 de 2006, disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/soced.php?strSecao=input>>.

localização geográfica na Cidade e o número de participantes nas diferentes edições do Exame. Também foi considerada, no recorte das escolas participantes, a oferta de ensino fundamental completo, dado o interesse de estudar processos de construção das disposições escolares (Brandão, 2008).

No caso da rede pública, ampliar o leque de escolas de sucesso requereu o levantamento dos resultados escolares das escolas municipais com ensino fundamental completo<sup>8</sup> estabelecendo-se critérios de seleção e um controle rigoroso tanto sobre os fatores extra-escolares, expressos no nível socioeconômico médio dos alunos (NSE), como naqueles relativos a sua estrutura organizacional (Paes de Carvalho *et. al.* 2011, p. 130), traduzidas em número de matrículas e turmas.

Assim, foram selecionadas escolas com ensino fundamental completo, de médio à grande porte, que correspondiam aos seguintes critérios: total de matrículas superior a 800 alunos; mínimo de 3 turmas de 8<sup>a</sup> Série/9<sup>o</sup> Ano; nota média padronizada na Prova Brasil na 4<sup>a</sup> e na 8<sup>a</sup> série superior a média do município nas edições de 2005 e de 2007, localização na Cidade e distribuição em faixas de nível socioeconômico (NSE) distintos. As quatro escolas selecionadas para a pesquisa estão inseridas no conjunto das 174 escolas com Ensino Fundamental completo, dentre as 1062 escolas da rede pública municipal<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Tal critério se fez necessário em virtude de que tais escolas deveriam ter suas características compatibilizadas às escolas privadas integradas anteriormente à pesquisa, e que tinham ensino fundamental completo. Tal critério é notadamente interessante para o estudo do *habitus* escolar, pois favorece a análise de uma trajetória de escolarização mais longa dos alunos nos contextos institucionais.

<sup>9</sup> Segundo dados oficiais, em janeiro de 2009 a rede pública municipal era composta por 1062 unidades escolares de ensino fundamental e o quadro de profissionais contava com: 21.579 professores II (do 1<sup>o</sup> segmento do ensino fundamental), 14.116 professores I (do 2<sup>o</sup> segmento do ensino fundamental), 10.536 funcionários de apoio administrativo e 57 psicólogos. O número

Para este trabalho foram selecionados alguns itens dos questionários aplicados aos pais e professores no *survey* SOCED 2009 que permitiam traçar seus perfis socioeconômicos e culturais, e registrar suas percepções a respeito da gestão da instituição escolar (escolha de diretores, participação nos conselhos, elaboração e desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico). Como pode ser observado no Quadro 1, o índice de devolução dos questionários foi relativamente alto. Cabe destacar o empenho das equipes gestoras das escolas que contribuíram para viabilizar a coleta do material.

---

de alunos matriculados no início do ano de 2009, compreendia: 429.594 alunos no 1º segmento do ensino fundamental e 276.065 no 2º segmento do ensino fundamental. A administração deste universo de escola é da competência das 10 Coordenadorias Regionais de Educação, integrantes da secretaria municipal, localizadas em diferentes regiões da Cidade.

Quadro 1: Resumo da aplicação dos questionários nas escolas públicas

Segmento	Questionários		
	Previstos	Respondidos	%
Pais	578	467	80,8%
Alunos	617	530	85,9%
Professores	116	89	76,7%
<b>TOTAL</b>	<b>1311</b>	<b>1086</b>	<b>83,54%</b>

Fonte: SOCED/2009

Além da articulação com a legislação, a análise dos dados foi mediada pelas respostas a um questionário dirigido aos conselheiros eleitos em maio de 2010, que teve como propósito, no processo de observação, captar as percepções sobre o funcionamento dos conselhos e a relação destes com a gestão escolar.

## 2. Pais e Responsáveis

Os respondentes destas escolas são majoritariamente mães (77,2%) e mais da metade (52,1%) se declarou casado. Quanto à escolaridade, a maioria se divide entre aqueles que concluíram o ensino fundamental (41,3%) e aqueles que concluíram o ensino médio (24,9%). Parcela considerável informou que trabalha em tempo integral (33,7%), seguidos das donas de casa (28%) e daqueles que trabalhavam em tempo parcial (16,4%). Dos que afirmaram trabalhar com vínculo empregatício, 48,6% tinham carteira assinada e 14,3%, embora empregados não possuíam carteira assinada, enquanto 34,9% se declararam autônomos. A maioria das famílias (75,5%) declarou ter renda familiar entre um e quatro salários mínimos.

Cabe reforçar, desde logo, que os pais em análise não podem ser considerados representativos destas escolas, e ainda menos das escolas de qualidade de ensino da rede pública municipal do Rio de Janeiro, tanto porque estão circunscritos ao 9º Ano de Escolaridade (o que sem dúvida reduz a análise da percepção dos pais a uma parcela limitada da escola) como também, em face do volume de dados comparados à totalidade das escolas de ensino fundamental da rede. Entretanto, pode-se considerar que a análise desta população apresenta como vantagens para esta pesquisa, o fato dos pais dos alunos do 9º Ano expressarem, em relação aos demais, percepções de uma trajetória mais prolongada dos anos de escolaridade. Neste sentido, a trajetória longeva da escolarização dos filhos, nestes contextos institucionais, favorece o adensamento dos dados, posto que estes agentes podem apresentar percepções mais abrangentes e profundas das escolas.

As percepções dos responsáveis sobre a democratização da gestão escolar foram registradas através de perguntas sobre participação e conhecimento acerca dos conselhos escolares e da eleição de diretores. Ressalte-se que apenas 30,2% dos pais declararam saber da existência de uma representação de pais na escola. A maioria (78,8%) declarou que não era nem nunca havia sido membro do CEC e ainda, 19,3% responderam que não havia Conselho/Colegiado na escola. Quanto à participação em reuniões ou eleições do CEC, 59,4% declararam nunca haver participado.

Conforme respostas coletadas nos questionários autoaplicados aos conselheiros eleitos em maio de 2010, a participação dos pais e responsáveis nos conselhos apresentou baixa adesão, decorrente, sobretudo, da ausência de reuniões e de desconhecimento sobre a estrutura, organização e funcionamento deste organismo.

A ênfase destes aspectos é reforçada nas respostas dos pais quando inquiridos sobre a participação no conselho. Conforme a Tabela 1, é razoável considerar que o CEC não alcançou visibilidade e viabilidade de participação para 79% dos pais, índice que representa a soma dos que afirmaram nunca ter participado e dos que responderam que não há conselho na escola.

**Tabela 1 : Participação no conselho da escola**

Você já participou do Conselho/Colegiado da escola?	N	%
Nunca participei	246	59,4
Não tem Conselho/Colegiado na escola	81	19,6
Já votei em eleições para o Conselho/Colegiado	60	14,5
Já participei de uma ou mais reuniões	27	6,5
<b>Total</b>	<b>414</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SOCED/2009

Em revisão a cinco estudos acerca dos conselhos escolares, Santos (2007) enfatiza a constituição fictícia destes organismos, a fragilidade da representação expressa nos vínculos orgânicos entre representantes e representados, além da falta de condições construídas, efetivamente, para o seu funcionamento.

No tocante à eleição de diretores, na rede pública municipal do Rio de Janeiro, o processo de escolha e de provimento no cargo comissionado de diretor e na função de diretor adjunto, combina seleção (através da avaliação da vida profissional, análise de plano de trabalho e currículo) e consulta à comunidade escolar por meio do voto dos segmentos da comunidade escolar<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Portarias E/AIE nº 33 e 34 da SME de 16 de setembro de 2008.

O último processo sucessório para direção das escolas ocorreu em novembro de 2008. Embora o processo seja conhecido pela maioria dos respondentes (84,1%), é preciso salientar que somente pouco mais de 1/3 dos responsáveis afirmou ter sempre participado da eleição da direção dessas escolas, tornando discutível a legitimidade do processo, particularmente considerando o absenteísmo superior a 1/4 da amostra, conforme observado na Tabela 2.

Ainda que consideremos relevantes as ponderações feitas pelos membros dos conselhos, durante as entrevistas, acerca das dificuldades de participação dos pais em atividades que não estejam relacionadas diretamente ao desempenho e aprendizagem dos alunos, sobretudo porque grande parcela trabalha, é importante destacar que os percentuais assinalam que o processo de escolha dos diretores, através do voto, não apresenta a manifestação da vontade de parcela considerável dos pais destas escolas. O que fragiliza, em certo sentido, a legitimidade do processo de escolha do diretor, dada a restrita participação deste segmento no processo.

**Tabela 2: Participação no processo de escolha da direção da escola**

Nas eleições para a direção da escola, sua participação foi:	N	%
Sempre votei nas eleições para diretor	143	36,2
Nunca votei	105	26,6
Voto nas eleições quando posso	80	20,2
Votei na última eleição	67	17,0
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Survey SOCED/2009

Os dados apresentados sugerem questões importantes a serem aprofundadas no estudo da relação entre essa estratégia de democratização da gestão e as dinâmicas internas das escolas. É interessante observar que estes resultados contrastam com as respostas dadas pelos responsáveis sobre a participação na vida escolar dos filhos, que mostraram que as mesmas famílias se mobilizam a favor das reuniões escolares e do acompanhamento do desempenho escolar: 69,9% declararam ir sempre às reuniões de pais e, 73,6% responderam que sempre comparecem em dias de entrega de boletins. Tais respostas indicam um engajamento na relação com a escola e interesse pelo desempenho dos alunos.

Entretanto, convém acentuar que, não obstante tenhamos um escopo legal que assegura a participação das comunidades escolares no planejamento e na avaliação global das unidades escolares (Rio de Janeiro 2010b; Rio de Janeiro 2010c) bem como proposições que ensejam a articulação entre a promoção da qualidade educacional e a participação das famílias nas escolas (Brasil, 2007), o segmento responsável destas escolas, não vislumbra nos espaços institucionalizados como os CECs, ou a escolha dos diretores, canais de debate sobre a aprendizagem ou a melhoria da escola.

### 3. Professores

Nestes contextos institucionais, os professores caracterizam-se por serem predominantemente mulheres (72,1%), brancas (67,4%), na faixa etária de 40 a 49 anos (41,6%). E, 64%, têm renda familiar bruta inferior a 10 salários mínimos.

Dentre os 89 respondentes, 36,4% lecionam há mais de 20 anos e, conforme declarado por 46,1% o curso superior foi concluído entre 16 a 20 anos atrás. Mas, a formação inicial antiga é compensada com a especialização cursada por 38% dos declarantes. Somada a experiência profissional, parcela considerável (56%), trabalha na escola há pelo menos 6 (seis) anos, o que pode sugerir, a princípio, uma vinculação consolidada às instituições escolares.

É necessário destacar que os professores da análise não se constituem como amostra representativa destas escolas, ou de um conjunto de escolas do ensino fundamental que obtiveram bons resultados em exames nacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro. Tanto pelos procedimentos adotados para a seleção, bem como em razão do restrito número de professores do 6º ao 9º Ano, que permite um panorama parcial dos professores das escolas e rede.

Nestas escolas as funções docentes são exercidas sob intensa jornada de trabalho, posto que 47,2% trabalham em duas escolas e 43% lecionam de 31 a 40 horas semanais. Cabe sublinhar que em estudo sobre a temática Souza *apud* Gatti e Barreto (2009, p. 30) destaca que esta jornada de trabalho não corresponde efetivamente ao tempo dedicado ao conjunto de atividades correlatas ao trabalho docente, como a preparação de aula, preparação e

correção de provas, além de outras atividades similares que não estão dimensionadas na jornada de trabalho informada.

Apesar das condições de trabalho, muitas vezes desfavoráveis, expressas inclusive na inadequada estrutura física das escolas, apontada por 66% dos respondentes, são significativos os aspectos que indicam a coesão docente e o compartilhamento de decisões. Na amostra pesquisada 90% afirmaram que participam nas decisões relacionadas com o seu trabalho, 89% declararam que os professores da escola concordam com as suas idéias e, o desenvolvimento do ensino nas escolas é influenciado pela troca de idéias entre os professores, conforme afirmado por 87% dos respondentes. Este aspecto reforça resultados de pesquisas (Sammons, 2008, p. 335-387) que mencionam este fator como componente da construção da eficácia escolar. Ademais, 69% declararam que o trabalho desenvolvido na escola dá satisfação profissional, e 64% responderam que o trabalho com alunos reforça a opção docente, coroando a construção de um clima escolar favorável.

Os professores destas escolas realizam trabalhos de apoio aos alunos que apresentam baixo desempenho e correm risco de reprovação. Dentre os respondentes, 55% declararam que, nestes casos, se dedicam à realização de atividades extras, e 64 % contam com o apoio das famílias, ainda que estas apresentem na visão da maioria (67,4%), nível cultural que não favoreça a aprendizagem.

No tocante ao Projeto Político Pedagógico, instrumento da gestão democrática, "documento de referência escolar, que organiza o planejamento escolar e expressa as concepções das pessoas que atuam na/sobre a escola acerca da função social desta instituição" (Souza, 2007, p. 240), a legislação assegura a participação dos profissionais da educação e das comunidades

escolares na sua construção. (Brasil, 1996; Brasil, 2001, Brasil, 2007, Rio de Janeiro, 2010a, 2010b).

Para apreender como o processo de elaboração ocorreu nos contextos escolares, foi encaminhada, através do *survey*, a seguinte pergunta aos professores: "Como foi desenvolvido o Projeto Político-Pedagógico NESTA escola?"

Nestas instituições escolares, conforme exposto na tabela seguinte, aproximadamente 1/4 dos professores responderam que participaram mais ativamente da elaboração do projeto político pedagógico e assumiram papel central no processo. É surpreendente que 19,8% dos professores destas instituições não saibam como o projeto foi desenvolvido, especialmente porque este instrumento diz respeito à gestão escolar e ao trabalho educativo realizado nas escolas. Ressalte-se que estamos nos referindo a quatro escolas consideradas de qualidade, expressa nos bons desempenhos em exames nacionais, decorrentes, em tese, do planejamento, da organização e do desenvolvimento do trabalho educativo nestas escolas.

**Tabela 3: Como foi desenvolvido o Projeto Político-Pedagógico**

Como foi desenvolvido o projeto pedagógico NESTA escola?	N	%
Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, o diretor chegou à versão final	23	25,9
O diretor elaborou uma proposta de projeto, apresentou-a aos professores para sugestões e depois chegou à versão final	21	23,5
Não sei como foi desenvolvido	18	19,8
Foi elaborado pelo diretor e por uma equipe de professores	13	14,8
De outra maneira	9	9,9
Pela aplicação de modelo encaminhado pela Secretaria de Educação	3	3,7
Foi elaborado pelo diretor	2	2,5
Não existe projeto pedagógico	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>	<b>100</b>

Fonte: *Survey SOCED/2009*

Os dados sugerem que o diretor se destaca como a peça chave para o desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico. No cômputo geral, para 65% dos respondentes, o diretor foi partícipe deste processo, sendo citado como o agente mais implicado em sua elaboração. Há indícios, portanto, da prerrogativa da equipe gestora sobre o corpo docente na concepção do Projeto nestas escolas. Possivelmente assegura-se, desta forma, a eficiência no cumprimento das determinações oficiais que dispõem sobre a obrigatoriedade da construção do PPP, tendo em vista que nenhum professor declarou que "*não existe projeto pedagógico*", ainda que esteja, face às respostas apresentadas, deslocado dos princípios da gestão democrática.

#### **4. Considerações Finais**

A gestão democrática, proclamada na Constituição Federal e consolidada na legislação educacional posterior, consagrou os anseios políticos e culturais de uma parcela da sociedade civil organizada que aspirava uma escola cidadã capaz de produzir novas formas de participação e controle social a favor de uma educação pública de qualidade para todos.

Contudo, a Reforma do Estado na década de 90 impactou os propósitos políticos idealizados para o funcionamento destes organismos, redefinindo os graus de autonomia e descentralização, pautados fortemente nas políticas educacionais de regulação promovidas pelo Estado. Desta forma, o virtuoso pendor político original destes organismos é estreitado diante da abrangência eminentemente técnica das políticas de indução deste período, notadamente o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, que reorientou o funcionamento dos conselhos, ao propor sua organização jurídica como unidade executora, responsabilizando os agentes escolares pela gestão das escolas.

No limite dos dados analisados, nas escolas da presente pesquisa, reconhecidas pela qualidade de ensino ministrado, verificou-se que os conselhos não figuram como instrumentos de democratização da gestão. O empenho dos pais dos alunos para matricular seus filhos, acompanhar o processo de escolarização, aprendizagem e desempenho acadêmico não parece impactar na participação na gestão escolar ou nos Conselhos Escola-Comunidade.

As análises sugerem que o interesse pelos bons resultados acadêmicos é partilhado pela equipe gestora e professores, que se empenham, até mesmo, na

promoção de atividades para melhoria da aprendizagem aos alunos que necessitam de reforço escolar. Até onde se pode depreender dos dados analisados (referentes, sobretudo às séries finais do ensino fundamental destas escolas) os pais parecem identificar, nestes aspectos, garantias suficientes de que a escola promove a qualidade do ensino e o sucesso escolar de seus filhos, não valorizando os mecanismos de participação na gestão como instrumentos que devam ser ativados para efetivar este direito.

Também no âmbito da eleição dos diretores, outro instrumento da gestão democrática, os responsáveis consultados demonstraram baixa participação na etapa eleitoral. Ressalte-se que estes responsáveis, face os anos de escolaridade destes alunos, partilham das normas que orientam a organização destas instituições escolares há um tempo razoável.

No tocante ao Projeto Político-Pedagógico, instrumento que define não somente as práticas docentes da escola, mas que expressa, sobretudo, concepções, meios e fins da educação escolar, há evidências da fragilidade da participação docente em sua construção. As disposições legais, derivadas dos princípios da autonomia e da descentralização da educação, asseguram às escolas a construção coletiva deste instrumento de gestão, com propósitos partilhados entre a comunidade escolar. Entretanto, parcela dos professores revelou que desconhece de que forma o Projeto foi construído na escola, e ainda, salienta que teve um papel secundário em sua construção frente os diretores.

As análises parecem indicar que os pais depositam a confiança em um projeto de escola, de longo prazo e alcance, com resultados favoráveis para a aprendizagem. E ainda, nos professores, que apresentam coesão docente, estão

vinculados às instituições escolares e partilham objetivos voltados para melhoria da aprendizagem. Neste sentido, parecem ter importância menor, os mecanismos basilares da gestão democrática, dispostos na legislação: conselhos escolares, eleição de diretores e Projeto Político-Pedagógico, que, em vista da análise, demandam maiores incentivos e esclarecimentos à comunidade escolar.

## 5. Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; MEC/INEP. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. A. *A Gestão democrática na Constituição Federal de 1888*, In: ADRIÃO, T.; PORTELA, R. (Org.). **Gestão, Financiamento e direito à educação**. 3ª ed. São Paulo, Xamã, 2007a. p. 63-71.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** INEP, Brasília - DF, 2007b.

BRANDÃO, Z. Os novos desafios do programa de pesquisas do SOCED. **Boletim SOCED**, Rio de Janeiro, n. 06, p. 1- 11, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/index.shtml](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtml)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**. Conselho Deliberativo. Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995. Brasília, DF. FNDE: 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei 9394, de 20/12/1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172/001 - Plano Nacional de Educação.** Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **FUNDESCOLA - MEC/DIPRO/FNDE.** Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola. 3ª ed. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes.../pde\\_escola.pdf](http://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes.../pde_escola.pdf)>. Acesso em: jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora.** Brasília, DF. FNDE: 2009.

GATTI, B. A. & BARRETO, E. S. S. (Coord.) **Professores do Brasil: impasses e desafios,** Brasília: UNESCO, 2009.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

PAES DE CARVALHO, C. FELIPE, L. H. L.; MANDERLET, D. Desafios para a imaginação e o rigor metodológico. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.** vol. 19, nº 70, Rio de Janeiro, jan.mar. 2011.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 212 de 24 de agosto de 1984. Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, RJ, 27/08/1984, p. 10, Municipalidades, 1984.**

\_\_\_\_\_. **Resolução SME nº 827, de 02 de abril de 2004.** Altera a Resolução SME de 24 de agosto de 2004 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Portaria E/SUBE;CGC nº 47, de 17 de março de 2010a.** Estabelece normas para a realização da eleição dos membros do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Portaria E/SUBE;CGC nº 48, de 17 de março de 2010b.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Resolução SME nº 1074 de 14 de abril de 2010c.** Dispõe sobre o Regimento Básico do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.** Tradução Viamundi Idiomas, Cleusa Aguiar Brooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008. p. 335-392.

SANTOS, J. M. T. P. A quem tem servido a gestão democrática restrita à escola pública? In: **XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso Brasileiro, I Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação.** 2007. Rio Grande do Sul. Anais. ANPAE 2007. Disponível em <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/223.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/223.pdf). Acesso em jun. 2010>. p. 1-14.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil.** 2007. 322 f. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

TABORDA, C. R. T. **Conselho Escolar como Unidade Executora: Limites e possibilidades no processo da construção da gestão democrática.** 2009. 197 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. 2009. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp086791.pdf>>. Acesso em abr. 2010.

YANAGUITA, A. **A descentralização da gestão financeira para a escola**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf>>. Acesso em jan.2010.