



**Maria de Fátima Magalhães de Lima**

**Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do  
ensino em quatro escolas da rede pública municipal  
do Rio de Janeiro**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Cynthia Paes de Carvalho

Rio de Janeiro

Maio de 2011



**Maria de Fátima Magalhães de Lima**

**Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do  
ensino em quatro escolas da rede pública municipal  
do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- graduação em Educação da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>ª</sup>. Cynthia Paes de Carvalho**

Orientadora  
Departamento de Educação - PUC-Rio

**Prof<sup>ª</sup>. Alicia Catalano de Bonamino**

Departamento de Educação - PUC-Rio

**Prof. Ângelo Ricardo de Souza**

Universidade Federal do Paraná - UFPR

**Prof<sup>ª</sup>. Denise Berruezo Portinari**

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas  
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de maio de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Maria de Fátima Magalhães de Lima**

Graduada em Ciências Biológicas pela Faculdade de Humanidades Pedro II. Possui Especialização em Administração Escolar pela Universidade Castelo Branco - RJ e em Educação Brasileira e Movimentos Sindicais pela Universidade Federal Fluminense - RJ. Estatutária da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, exerce a função de Diretor de Escola. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Gestão. Atualmente participa do Grupo de Pesquisas em Sociologia da Educação - SOCED - da PUC-Rio.

#### Ficha Catalográfica

Lima, Maria de Fátima Magalhães de

Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro / Maria de Fátima Magalhães de Lima ; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho. – 2011.

223 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2011.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Gestão escolar. 3. Gestão democrática. 4. Conselhos escolares. 5. Política educacional. 6. Qualidade de ensino. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Aos meus pais, Armênio e Thereza, pelo incentivo, carinho e empenho na  
educação e formação dos filhos.  
Aos meus filhos, Danielle e Gabriel, porque com eles encontro mais motivos para  
continuar esta caminhada.  
À Sofia, minha neta, rebento que chega para encher de esperança e doçura os  
novos dias, incentivar na busca de conhecimentos e no inacabável projeto de  
mudanças.

## Agradecimentos

A Deus, que realimenta minha fé nos tempos incertos.

A minha orientadora, professora Cynthia, pelo acolhimento, incentivo, apoio e, sobretudo, pela generosidade acadêmica. Obrigada pelas provocações e debates políticos. Espero colher mais frutos em novas caminhadas de pesquisa.

Aos professores do Departamento de Educação da PUC-Rio pelas contribuições a minha formação, estímulo à pesquisa e ao conhecimento.

À professora Zaia Brandão, por aguçar minha curiosidade pela pesquisa, pela recepção no SOCED e pelos momentos instigantes em que meus prévios conhecimentos foram colocados em xeque.

Às professoras Alícia Bonamino e Fátima Alves, pela atenção ao projeto de pesquisa e valiosas sugestões.

À professora Ana Waleska, pelas contribuições incorporadas às abordagens desta pesquisa.

A minha querida turma da PUC-Rio, pelo maravilhoso clima acadêmico e solidariedade entre pares, valores inesquecíveis e inestimáveis.

À Andréia Martins, querida companheira de turma e do SOCED, pela amizade e discussões acadêmicas ímpares.

À Cecília e Marisa, pela amizade e pelas trocas durante a pesquisa de campo.

Às pesquisadoras do SOCED, pelas contribuições e aprendizado coletivo.

Ao NEFF – Núcleo de Educadores Florestan Fernandes, em especial, à Guilhermina e Peixoto, pela amizade sempre presente.

A minha família pela paciência e compreensão durante esta jornada, e ao Márcio, meu genro, pela presença e ajuda nas tarefas cotidianas.

As minhas irmãs, especialmente: Lourdes, Glória e Isabel. Obrigada pela compreensão, companheirismo e acolhimento aos nossos pais quando não pude estar presente.

As minhas sobrinhas, Gabriella e Rachel, e minha afilhada Juliana, pelas palavras de apoio e contribuições.

Às amigas e companheiras de direção de escola, Márcia Villas Bôas, Márcia Torres e Fátima Affonso, pelo apoio fundamental ao meu estudo.

À 8ª Coordenadoria Regional de Educação, em especial à Prof<sup>a</sup>. Sônia de Araújo Marques, pela concessão de licença quando precisei dar prosseguimento à pesquisa.

Às diretoras das escolas da pesquisa, pelas contribuições, atenção e permissão para a realização do trabalho de campo.

## Resumo

Lima, Maria de Fátima Magalhães de; Paes de Carvalho, Cynthia. **Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011, 223p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A pesquisa investiga o funcionamento dos conselhos escolares como uma das estratégias da gestão democrática comprometida com a promoção da qualidade do ensino. No estudo foram consideradas as modificações da legislação em seus contextos políticos, a gestão da rede de ensino, os processos de gestão escolar e os dados coletados em quatro escolas públicas da rede municipal do Rio de Janeiro com bom desempenho em avaliações nacionais. No estudo de caso, foram observados os processos de escolha dos conselheiros escolares, seus perfis e percepções acerca do funcionamento e da organização dos conselhos. Foram também analisadas as percepções dos pais, professores, funcionários e alunos destas escolas, obtidas através de documentos, questionários e entrevistas. Apresenta-se também o perfil dos diretores, suas percepções acerca dos processos de participação na escola e o modo como operam a autonomia na gestão escolar. Na análise procurou-se estabelecer uma interlocução fecunda com a produção acadêmica recente no campo das políticas educacionais e da sociologia da educação. A análise dos dados evidenciou que a gestão democrática e os correlatos mecanismos de participação não se efetivam plenamente e os conselhos escolares, em particular, se constituem como instrumentos predominantemente protocolares. Alunos e funcionários são os segmentos com menor visibilidade na gestão. Os diretores, por sua vez, expressam estilos diferentes de conduzir, dispor e operar as políticas de descentralização e autonomia escolar, a favor da qualidade do ensino, que nestas escolas está assentada no empenho dos pais, professores e diretores pela aprendizagem, embora não repercuta na democratização da gestão.

## Palavras-chave

Gestão escolar; gestão democrática; conselhos escolares; política educacional; qualidade de ensino.

## **Abstract**

Lima, Maria de Fátima Magalhães de; Paes de Carvalho, Cynthia (Advisor) **School councils, democratic management and quality of teaching in four public schools in the city of Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011, 223 p. MSc. Dissertacion – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The research investigates the operations of school councils as a strategy of democratic administration committed to promoting quality of teaching. The study considered changes in the law in their political context, the management of the school system, the processes of school management and data collected from four Rio de Janeiro public schools with good performance in national assessments. In the case study, we observe the procedures for choosing school counselors, their profiles and perceptions of the operation and organization of the councils. We also had analyzed the perceptions of parents, teachers, staff and students of these schools with documents obtained through questionnaires and interviews. We also had showed the profiles of the principals, their perceptions about the processes of participation in schools, and how they operate with autonomy in school management. The analysis sought to establish important dialogue with the recent academic staff in the field of educational policy and sociology of education. Data analysis showed that the democratic management and related functional of participation is not fully actualized and school councils, in particular, constitute a mostly predominant instrument. Students and staff are the segment with lower visibility in management. The principals, express different styles of leading, and have operating policies of decentralization and school autonomy, to promote quality education, that these schools are ironclad in the commitment of parents, teachers and principals of learning, although it is not reflected in the democratization of management.

## **Keywords**

School management; democratic management; school councils; educational policy; quality of teaching.

## Sumário

1. A construção do objeto de pesquisa: interesses, contextos históricos e sociais e desafios da temática	19
1.1. A educação pública do Rio de Janeiro no contexto da redemocratização	21
1.2. Um pouco de história: as Reformas, o Movimento de Educação Nova e as repercussões nas políticas educacionais	25
1.2.1. Escola, família e comunidade	29
1.3. A Constituição Federal de 1988 e a gestão democrática da educação: avanços, limites e perspectivas	32
1.4. Reforma do Estado e gestão da educação: impactos na organização e funcionamento dos conselhos escolares	34
1.5. Tendências das pesquisas na área da gestão escolar no Brasil	37
1.6. Questões de pesquisa	41
2. A pesquisa em escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro	47
2.1. O processo de escolha das escolas públicas	47
2.1.1. Estrutura e funcionamento da rede pública municipal do Rio de Janeiro	49
2.2. As Escolas Públicas	52
2.2.1. Escola Municipal Ana Cristina César	56
2.2.2. Escola Municipal Florbela Espanca	61
2.2.3. Escola Municipal Frida Kahlo	64

2.2.4. Escola Municipal Maria Callas	68
2.3. O processo de investigação	71
2.3.1. A construção do <i>survey</i> 2009 e o uso dos questionários	73
2.3.2. Outros instrumentos de pesquisa	76
3. Conselho Escola-Comunidade e gestão escolar	80
3.1. A escolha dos conselheiros escolares: uma resposta protocolar às disposições legais?	81
3.1.1. As eleições nas escolas	83
3.2. Conselheiros: perfis e percepções sobre o conselho e a gestão escolar	93
4. Gestão democrática e qualidade da educação: contornos e percepções	114
4.1. Pais e responsáveis	115
4.2. Professores	121
4.3. Funcionários e alunos	126
5. Gestão escolar da qualidade do ensino	132
5.1. Aspectos da gestão das quatro escolas	132
5.2. Perfis das diretoras	138
5.3. Gestão pedagógica: diretores e Projeto Político-Pedagógico	140
5.4. Gestão financeira, descentralização e autonomia	149

5.5. Considerações finais	151
6. Referências bibliográficas	158
10. Anexos	169

## Lista de tabelas

Tabela 1: Candidatos ao conselho por segmento e Escola	85
Tabela 2 : Devolução dos questionários por segmento	96
Tabela 3: Percepções dos conselheiros escolares quanto à raça/cor	99
Tabela 4: Participação no processo eleitoral para escolha do diretor	117
Tabela 5 : Participação no conselho da escola	118
Tabela 6 : Desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico	124

## Lista de quadros

Quadro 1: Resumo das escolas públicas	54
Quadro 2: Resumo da aplicação dos questionários nas escolas públicas	74
Quadro 3: Observação do processo eleitoral dos Conselhos Escola-Comunidade – CECs	84
Quadro 4: Dificuldades encontradas nos conselhos	106
Quadro 5: Demonstrativo das percepções sobre as funções do CEC	109

## Lista de gráficos

Gráfico 1: Composição dos conselhos eleitos	96
Gráfico 2: Questionários devolvidos pelos conselhos	97
Gráfico 3: Faixa etária dos conselheiros	100
Gráfico 4: Nível de escolaridade dos conselheiros	101
Gráfico 5: Confiança dos professores do 2º segmento na direção	126
Gráfico 6 : Tempo de exercício na função de diretor	139

## Lista de mapas

Mapa 1: Coordenadorias Regionais de Educação SME/ RJ	50
Mapa 2: Regiões Administrativas da Cidade do Rio e Janeiro e as escolas públicas da pesquisa	53
Mapa 3: Índice de Desenvolvimento Social por bairro – Município do Rio de Janeiro	55

## Lista de siglas

ABE – Associação Brasileira de Educação

ANC – Assembléia Nacional Constituinte

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CE – Comissão Eleitoral

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEC – Conselho Escola-Comunidade

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

CGU – Corregedoria Geral da União

CME – Conselho Municipal de Educação

COC – Conselho de Classe

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica

CP – Coordenadora Pedagógica

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

DEM – Democratas – Partido Político

EF – Ensino Fundamental

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FAFERJ – Federação da Associação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro

FAMERJ – Federação da Associação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP – Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDE-RIO – Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro

IDS – Índice de Desenvolvimento Social

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
NSE – Nível Socioeconômico  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PEE – Plano Especial de Educação  
PDES – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP – Projeto Político-Pedagógico  
PQE – Plano Quadrienal de Educação  
PQPAP – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC/Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
RA – Região Administrativa  
SME/RJ – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro  
SDP – Sistema Descentralizado de Pagamento  
UE – Unidade Escolar  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões, punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber que vai além do saber da pura experiência feita, que leve em conta suas necessidades e os torne instrumentos de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história.

Paulo Freire