

# 1

## **A construção do objeto de pesquisa: interesses, contextos históricos e sociais e desafios da temática**

O interesse pelos conselhos escolares e a sua relação com a gestão democrática da escola pública na rede municipal do Rio de Janeiro está radicado na minha vida profissional e militância política iniciadas nos anos 80, quando então vivíamos os movimentos e as intensas manifestações pela redemocratização do país, marcado desde 1964 pela ditadura militar.

Minha curiosidade acadêmica em torno do tema buscava inicialmente verificar de que forma os conselhos escolares observavam as formalidades legais de organização e funcionamento para atuar na gestão da escola, e se eram espaços de práticas de democratização da mesma. Outro aspecto que mobilizou meu interesse se relacionava ao modo como são construídas as relações entre os membros dos conselhos, dadas as suas diferenças sociais. Além disso, as primeiras questões tinham também por interesse identificar, em diferentes contextos institucionais, os estilos de gestão construídos com esses organismos e com outros instrumentos do ideário da gestão democrática.

No início dos anos 80 exercia a função de professora regente de turma de alfabetização e experimentava as contradições entre as proposições democráticas dos movimentos sociais e a vida profissional marcada pela falta de recursos materiais, de professores, e as altas taxas de repetência em uma escola localizada em um dos bairros mais pobres da Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro.

O processo de redemocratização do país nesta época, trouxe o acúmulo do debate político de diversas organizações contrárias à ditadura<sup>1</sup> que mobilizaram um conjunto de forças democráticas e reivindicaram a transformação do Estado brasileiro. Neste contexto, se intensificaram os movimentos populares e sociais, as

---

<sup>1</sup> Destacadamente os movimentos sindicais, as comunidades eclesiais de base, os movimentos estudantis a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a Associação Brasileira de Imprensa - ABI, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB.

oposições sindicais, os partidos políticos e entidades que propunham derrotar a ditadura militar e recompor o processo democrático no país.<sup>2</sup>

Os debates em torno da reorganização do Estado brasileiro e do restabelecimento dos direitos civis e políticos, concebidos por diferentes setores sociais e pela intelectualidade brasileira, enfrentavam também os desafios de romper com a desigual distribuição de renda, com a amarga recessão e com a inflação galopante.

Contribuíram para essa atmosfera política dos anos 80, os movimentos de greve do final dos anos 70, a reorganização do movimento estudantil, a abertura política, a anistia e a reorganização partidária. A extinção do bipartidarismo<sup>3</sup> e o consequente restabelecimento do pluripartidarismo<sup>4</sup>, componentes da transição democrática, promoveram a ampliação do leque partidário através da criação de cinco novos partidos políticos que concorreram, em 1982, à primeira eleição direta para governador de estado após os “anos de chumbo”.

---

<sup>2</sup> No campo educacional cabe destacar, como exemplos, a ANPED (1977), o CEDES (1978), a ANDE (1979) e a realização das primeiras Conferências Brasileiras de Educação. Remontados anos 80 a fundação do Partido dos Trabalhadores – PT (10/02/1980), da Central Única dos Trabalhadores – CUT (agosto de 1983), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (janeiro de 1985). A União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) são fundados em 1986.

<sup>3</sup> A edição do Ato Institucional nº 02 de 1965 extinguiu os partidos políticos que havia àquela época e criou pré-condições, de difícil execução, para a fundação de novas legendas. A intenção era conter a expansão dos partidos de oposição, vitoriosos nas eleições para governo dos estados em 1965, e dessa forma consolidar o projeto do regime militar sem os constrangimentos e embates do jogo democrático. O estrategema era ampliar a bancada do governo na Câmara e no Senado Federal nas eleições seguintes. Em 1966 foram organizados dois partidos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O primeiro arregimentou as forças e os partidos conservadores, constituindo-se como partido e aliado do regime militar. E o segundo, reuniu os partidos de centro-esquerda e liberal democratas. No entanto, nos anos seguintes, o MDB consolidou-se muito mais como uma frente ampla de oposição, abrigando setores que estavam na clandestinidade, correntes políticas da esquerda nacional e segmentos do movimento estudantil, atuando ativamente no combate à ditadura militar e na defesa da redemocratização do país.

<sup>4</sup> A “abertura política” e a reestruturação político-partidária promoveram a fundação de novos partidos políticos. Em 1979 é enviada ao Congresso Nacional a Lei nº 6767 de 20/12/79, iniciando o processo de restabelecimento do pluripartidarismo no Brasil. Das correntes existentes nos dois partidos (ARENA e MDB) foram criadas novas legendas que se organizaram politicamente e fundaram novos partidos no início dos anos 80. Da extinta ARENA surgiu o PDS (Partido Democrático Social). Do MDB se originaram o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), e alguns de seus quadros políticos passaram a integrar o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista), partidos de oposição que participaram das eleições em 1982.

O crescente protagonismo social pôs em evidência as lutas políticas de movimentos mais amplos e questionou as políticas públicas vigentes, especialmente nos campos da saúde e da educação.

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 da 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.

### **1.1. A educação pública do Rio de Janeiro no contexto da redemocratização**

Em 1982 foram realizadas eleições para governadores, senadores, deputados federais, e deputados estaduais. A retomada das eleições diretas para governadores dos estados, interrompidas em 1965, contou com o voto vinculado, no qual os eleitores estavam condicionados a votar na mesma legenda para todos os cargos em disputa.

No Estado do Rio de Janeiro, os debates políticos ocorridos durante a campanha eleitoral foram pautados pelo quadro de abandono dos serviços públicos, herança dos governos militares. No campo educacional tais debates foram balizados, sobretudo, pelas greves dos professores ocorridas em 1979, que chamaram a atenção para a legitimidade da luta salarial e para o quadro de precarização da escola pública fluminense.

A eleição do PDT em 1982 significou um marco no projeto de transição democrática pela conjunção de forças progressistas e de setores da esquerda. A

educação se constituía como prioridade de todos os candidatos, e para o governo eleito, cumprir as promessas de campanha significava desenvolver um projeto de escola pública de grande magnitude que se constituísse como um divisor de águas no campo educacional. Neste sentido, na agenda das políticas educacionais adotada pelo novo governo estadual, o Programa Especial de Educação – PEE ocupava um lugar central.

Para Mignot (1989), o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1984/1987) – PDES, o Programa Especial de Educação – PEE e o Plano Quadrienal de Educação - PQE (1984/1987) explicitavam o eixo da política educacional e o caráter da escola pública que se pretendia implementar como antídoto ao autoritarismo do regime militar (Bomeny 2009).

Tanto no PDES, quanto no PEE já se verificava que não seriam construídas apenas escolas. As novas escolas faziam parte de um plano de impacto que pretendia revolucionar o setor educacional brasileiro e ajustar a escola pública ao ‘alunado popular’. Elaborado por técnicos dos órgãos representados na Comissão Coordenadora de Educação e Cultura, o PQE demonstra ser desejo do governo ‘devolver à escola pública prestígio e qualidade’; antecipar a escolaridade para crianças fora da faixa de obrigatoriedade, atendendo crianças com cinco, seis anos; construir novas escolas e assegurar condições de nutrição, saúde e locomoção aos alunos da escola pública (p. 117).

Mignot (2001) lembra ainda que o PEE, desenvolvido nos dois governos do PDT (1983-1987 e 1991-1994), tinha como meta principal “recuperar a dignidade da escola pública” (p. 156), e como marca mais visível os CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública.

As reações ao projeto educacional concebido e liderado por Darcy Ribeiro geraram artigos acadêmicos, produções de mestrado e doutorado, além de análises de especialistas<sup>5</sup>, compondo um campo crítico a pontos relevantes do Programa, como as questões relacionadas ao horário integral e ao assistencialismo. Mignot (1989) sublinha que as polêmicas em torno dos CIEPs estavam circunscritas, originariamente, aos debates acerca da democratização e da qualidade da educação pública.

---

<sup>5</sup> Ver BOMENY, Helena: Salvar pela escola: educação no governo Brizola, In: A Força do Povo: Brizola e o Rio de Janeiro, Org. FERREIRA, Marieta, Fundação Getúlio Vargas, ALERJ, 2008. Texto disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br>.

A recuperação da escola pública acolheu a retomada de um tema caro aos Pioneiros da Educação Nova das décadas de 20 e 30, expresso, destacadamente, na vida e na obra de Anísio Teixeira, um de seus maiores expoentes.

Darcy Ribeiro, admirador de Anísio Teixeira, de quem se aproximou nos anos 50, assumiu a herança do projeto inacabado de universalização da escola pública. Ele ocupou cargos estratégicos nos dois governos do PDT: foi Vice-Governador, Secretário de Cultura e Coordenador do Programa Especial de Educação, do qual foi também idealizador. Em tese, tinha condições favoráveis para assegurar o apoio e a organização de uma escola aberta, de horário integral, que pretendia transformar as estruturas sociais do Rio de Janeiro.

Contudo, como afirma Bomeny (2009), o PEE ficou reduzido quase que exclusivamente à controversa temática dos CIEPs, quer seja pelas polêmicas em torno da extensa abrangência social que compunha aquele modelo de escola, ou pela clivagem entre as escolas de tempo integral e as escolas públicas tradicionais. Por outro lado, vale realçar que desde o início do 1º PEE foram propostas e desenvolvidas políticas voltadas para o estreitamento da relação escola-comunidade, como o Programa de Animação Cultural, o Programa Mãos à Obra na Escola, e a criação do CEC - Conselho Escola-Comunidade. Este último, criado em 1984, perdura até hoje na rede pública municipal e se constitui como objeto deste estudo.

Cabe lembrar, que naquela época os governadores dos estados nomeavam os vice-governadores e prefeitos, o que possibilitava a extensão de políticas e programas educacionais da rede estadual às redes públicas municipais.

A institucionalização do CEC na rede pública municipal do Rio de Janeiro, na gestão de Maria Yedda Linhares, Secretária Municipal de Educação e Cultura, indicou o desenvolvimento de uma política educacional que pautou, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, 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 (Anexo 1), a criação dos conselhos respondeu sobre as 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 (Rio de Janeiro [Município], 1984 p. 10).

Apesar da restrição esboçada no caráter “essencialmente consultivo” e do estabelecimento do termo “trabalho de co-participação com a direção”, predominam os sinais de um instrumento progressista que podem ser observados através de outros elementos presentes na legislação original, tais como: a escolha dos membros por meio de eleição direta, a representação de todos os segmentos da comunidade escolar na constituição dos CECs, a representação da Associação de Moradores e o reconhecimento da importância de entidades como FAMERJ e FAFERJ<sup>6</sup> no processo eleitoral. (Rio de Janeiro [Município], 1984, p. 10).

A análise dos conselhos escolares e da gestão democrática, nos seus diferentes contextos, orientou a pesquisa para uma abordagem teórica baseada no ciclo de políticas de Ball e Bowe, considerando que esta abordagem analítica, conforme acentua Mainardes (2006),

destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Este referencial teórico analítico postula que “há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político” (*op. cit.* p. 49), o que implica reconhecer que entre a formulação, a implementação e o uso da política há embates, conflitos, disputas de interesses e apropriações, dada a natureza complexa das articulações nos macro e micro campos das políticas educacionais.

O autor referindo-se às operações de análise das políticas, apresenta um ciclo contínuo dos cinco contextos organizados por Ball: o contexto de influência, o

---

<sup>6</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>

contexto de produção do texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política. Segundo o autor, operar com os contextos, “envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidade entre os discursos nessas arenas” (op. cit. p.50).

Neste sentido, nas três seções seguintes que compõe este capítulo, apresento um recorte historiográfico que contempla resumidamente: o contexto do Movimento de Educação Nova, nas décadas de 20 e 30 e seus desdobramentos sobre a gestão escolar; a relação escola, família e comunidade; os contextos da Constituição de 1988 e da Reforma do Estado da década de 90 no Brasil, além da apresentação de algumas formulações sobre a complexidade que envolve o tema “comunidade”. Tais aspectos são importantes para compreender o pano de fundo das mudanças na legislação sobre os conselhos, bem como os contextos que operam sobre os canais que visavam ativar a democracia e a participação na gestão da escola pública.

## **1.2. Um pouco de história: as Reformas, o Movimento de Educação Nova e as repercussões nas políticas educacionais**

Na década de 20 a relação escola-família-comunidade já se destacava como uma das preocupações dos gestores públicos da Cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal. As preocupações com a expansão da educação, em um contexto de crescente urbanização da população, se traduziram num *modus operandi* que buscava, através da máquina pública, toda sorte de medidas para contornar, atenuar e resolver os problemas de ordem social e econômica enfrentados na administração da instrução pública na Capital.

Neste sentido, são relevantes as análises de Paulilo (2007) sobre os mecanismos, as tecnologias, as táticas e as estratégias empreendidas por Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, nas reformas que operaram no período compreendido entre 1922 a 1935, nos quadriênios em que administraram a Diretoria de Instrução Pública de Ensino, no Distrito Federal. Neste contexto foram criadas as caixas e cooperativas escolares, foram instituídos os círculos de pais, os conselhos escolares, as ligas de bondade e as ligas de auxílio mútuo, exemplos de ações

comunitárias que se estenderam a outros estados brasileiros no conjunto das reformas ocorridas no período.

Durante o curto período em que dirigiu a Instrução Pública em São Paulo, (1930-1931) Lourenço Filho criou as Associações de Pais e Mestres. Segundo Branco (1996), estas entidades tinham como principal objetivo “estabelecer mútuo entendimento entre pais e professores acerca dos problemas da educação” (p. 30), assegurando reuniões nas quais os professores deveriam explicar “quais os processos educativos postos em prática” nas escolas, visando provocar o interesse das famílias e aproximá-las dos trabalhos educativos (*op. cit.*).

As Associações não dispunham de quaisquer formas de contribuição ou arrecadação e foram previstas para serem organizadas livremente de acordo com as condições particulares de cada escola. A partir de 1934 as Associações sofreram mudanças, estabelecendo-se novas regras de organização e funcionamento que previam tanto a participação de todos os segmentos escolares sob a presidência do diretor, quanto o estímulo à arrecadação de recursos financeiros, por meio de contribuições espontâneas dos associados para organização de bibliotecas, instalação de gabinetes dentários e assistência médica aos alunos.

Na década de 30, o Brasil apresentava-se política e economicamente atrasado, com demandas sociais extremas que dificultavam o ajuste do país aos patamares de desenvolvimento da Europa e dos Estados Unidos. Neste período dois processos históricos marcaram a vida social e política do país. O primeiro diz respeito à crise econômica mundial de 1929 que repercutiu nos mercados do mundo inteiro. Em países de característica agrária, como no caso do Brasil, o processo de industrialização foi acelerado trazendo para as cidades a população rural, impactando na ampliação de atendimento do sistema escolar bem como expondo o desafio de desenvolver um sistema de ensino que atendesse às demandas das transformações econômicas e sociais. Além do mais, era necessário reduzir o elevado índice de analfabetismo, considerado como um dos obstáculos para o progresso do país em processo de industrialização.

Outro marco importante, tanto pela efervescência social quanto pelos seus desdobramentos culturais, foi a Revolução de 30. Este movimento funcionou como



catalisador e inspirador de diferentes concepções políticas e sociais de um conjunto de intelectuais que, já na década de 20, tinham em comum a discussão a respeito dos graves problemas do país. Muitos desses intelectuais participaram como membros da ABE – Associação Brasileira de Educação, fundada em 1924, ou atuaram no Ministério da Educação e Saúde criado em 1930, ou ainda, desempenharam papéis importantes na administração educacional, como foi o caso de Francisco Campos, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Anísio Teixeira, por exemplo.

Segundo Cunha (1985), influenciados pelo pensamento liberal de John Dewey, esses intelectuais defendiam a reconstrução da sociedade através da educação. Acreditavam que, com ela e exclusivamente por meio dela, os indivíduos desenvolveriam competências, valores, aptidões e talentos que promoveriam a transformação do homem e da sociedade. Defendiam a educação pública, gratuita, laica sob a responsabilidade do Estado, com o papel social de civilizar, unificar e democratizar a sociedade brasileira. Concebiam a educação sistêmica, descentralizada, com métodos de ensino abertos e uma escola voltada para a vida e a comunidade.

Contextualizando historicamente o pensamento de Dewey, Souza & Martineli (2009) chamam a atenção para a predominância da biologia, da psicologia e da sociologia, como os três princípios fundamentais de sua filosofia. Os autores mencionam a influência da religião sobre as suas idéias. Destacam “a experiência democrática e igualitária vivida em sua comunidade” na ordem congregacionista, na qual as relações entre os fiéis não se estabeleciam hierarquicamente, havendo um princípio de igualdade entre os membros da congregação. Os mesmos autores ressaltam também que Dewey segue uma perspectiva de reforma do liberalismo e uma crítica ao capitalismo.

Anísio Teixeira, seu discípulo e principal tradutor, foi o intelectual que mais se destacou na difusão de suas obras, muito embora Francisco Campos, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo também tenham, à mesma época, se ocupado desta tarefa político-pedagógica. É preciso salientar que, se o movimento de reformas está filiado a este ideário, os contextos e as dinâmicas de desenvolvimento foram distintos. No Brasil, o baixo investimento em educação não permitia a implantação da escola

idealizada por Dewey. Seu custo era elevado, o que acentuou as dificuldades enfrentadas nas Diretorias de Instrução Pública para assegurar e adaptar insumos que viabilizassem, diante dos constrangimentos financeiros, o projeto escolanovista (Paulilo, 2007).

Outro aspecto peculiar, no caso dos reformadores brasileiros, foi o empenho na criação e organização de um conjunto de leis e de serviços articulados (de orientação, coordenação e controle) com a finalidade de desenvolver políticas sistêmicas de educação pública. Destacam-se, neste aspecto, as estatísticas educacionais que deram visibilidade aos problemas enfrentados pelos administradores da instrução pública (Teixeira, 1997).

Em 1932, sob o signo cultural dos movimentos reformista da década de 20 e o lastro escolanovista, é lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Dirigido “ao governo e ao povo”, o Manifesto apresenta a urgência de uma organização sistêmica de educação e aborda, como desdobramentos, dois princípios de grande magnitude e permanência histórica no debate das políticas públicas educacionais reapresentados vigorosamente nas décadas posteriores: autonomia e descentralização.

Quanto à primeira, o texto destaca a necessidade de criar um fundo público para a educação: de caráter permanente e regular, vinculado às fontes de recursos orçamentárias com gestão descentralizada.<sup>7</sup> No tocante à descentralização, o Manifesto ressalta a importância da racionalidade técnica para consecução de melhores resultados educacionais e racionalização de despesas, como meio de resolver problemas locais.

No que diz respeito às famílias, os signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), admitem que “o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores” (p. 6). Possivelmente o exercício das funções técnico-

---

<sup>7</sup> “A autonomia econômica não poderá se realizar, a não ser pela instituição de “um fundo especial ou escolar”, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (Manifesto da Educação, p. 8)

administrativas de alguns signatários nos Departamentos de Instrução Pública<sup>8</sup>, tenha contribuído para destacar no texto a importância do apoio das famílias e a sua relação com a função socializadora da escola. Nesse sentido, o documento assinala também que é necessário “recorrer à comunidade como a fonte que lhe há de proporcionar todos os elementos necessários para elevar as condições materiais e espirituais da escola” (p.15).

### **1.2.1. Escola, família e comunidade**

No projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro e no novo modelo de educação nacional foram atribuídos papéis importantes à família e à comunidade com a finalidade de assegurar o êxito de diversas políticas relacionadas à instrução pública. Era de fundamental importância o apoio destas duas esferas para a garantia da frequência escolar, do desenvolvimento de programas de saúde e higiene, entre outros.

Por outro lado, no contexto das reformas, os filiados ao Movimento da Escola Nova consideravam que as famílias tinham poucas condições de educar, e buscavam restringi-las de suas atribuições educadoras, opondo-se às formas tradicionais e particulares como conduziam a educação de seus filhos. Para Cunha (1996), no pensamento destes intelectuais era fundamental ampliar o caráter socializador da instituição escolar, em face das novas relações sociais e de trabalho que o país pretendia desenvolver para estar em sintonia com o progresso do mundo ocidental.

As categorias família e comunidade foram mobilizadas e operadas estrategicamente para o desenvolvimento e a afirmação de políticas educacionais reformistas. Com efeito, a produção e o incremento de políticas voltadas para o controle do fluxo, frequência, resultados da aprendizagem, formação docente, edificação de prédios escolares e serviços de assistência e inspeção médica escolar, tiveram como apoio um volumoso conjunto de normas, leis e regulamentações. Tais disposições legais foram operadas também para coordenar as relações da escola com a sociedade e, em particular, com as famílias e com a comunidade local.

---

<sup>8</sup> Sampaio Dória, Lourenço Filho, Fernando Azevedo, Anísio Teixeira, são exemplos.

Décadas mais tarde, já nos anos 70, o resgate do termo comunidade ganhou força nos debates acerca das políticas educacionais e da gestão escolar. Sua centralidade suscitou posições diferentes no meio educacional. Luiz Antônio Cunha (1991), um dos opositores do que denomina “ideologia do comunitarismo” (p. 18), tece considerações a respeito da relação escola-comunidade e apresenta dois efeitos prejudiciais à educação quando a ênfase da ação política recai sobre a comunidade local. O primeiro efeito prejudicial, segundo o autor, diz respeito ao “sectarismo”, resultante da vigilância de uma suposta identidade comum de seus membros. O segundo efeito é a “busca da homogeneidade” e a ausência do confronto das diferenças. Segundo Cunha (*op. cit.*, p.18-19), “a ideologia do comunitarismo” é essencialmente prejudicial à construção da democracia e até mesmo da “urbanidade”. O autor argumenta que a ação da comunidade local em resposta às suas necessidades prementes, desresponsabiliza o Estado da garantia dos direitos educacionais à população.

Do outro lado do debate, um dos representantes do campo educacional em defesa do comunitarismo é Carneiro (1988)<sup>9</sup>, que defende a experiência comunitarista como saída para os problemas educacionais. Na sua visão, “a volta às origens” consubstancia a cultura e as tradições locais e favorece a organização popular para a discussão e superação dos seus problemas. Para o autor, a idéia da educação comunitária pauta-se em três pressupostos basilares que orientam a ação da comunidade: o desenvolvimento de uma consciência crítica, o estímulo de comportamentos associativos e o favorecimento da organização popular.

Embora este debate filosófico não seja o objeto central da pesquisa ora apresentada, certamente ele oferece elementos heurísticos para compreendermos as concepções que fundamentaram a construção do Conselho Escola-Comunidade na rede pública municipal do Rio de Janeiro, que combina os princípios universais da democracia representativa liberal, com as decisões coletivas, que têm como parâmetros a vida e a experiência local.

---

<sup>9</sup> Para estudos mais aprofundados a respeito das idéias do autor em relação à temática, ler *Temas de Educação Comunitária*, de Moaci Alves Carneiro, Editora Vozes, 1988.

A rigor, o largo campo ideológico brasileiro defensor do comunitarismo, trazia no bojo de seus interesses a perspectiva da descentralização e do controle das ações políticas no nível local com participação popular, evidenciando-se o termo fortemente intrincado aos movimentos empreendidos por um amplo campo da esquerda<sup>10</sup> que lutava por transformações sociais.

Neste sentido, as idéias comunitaristas influenciaram os movimentos sociais na luta pela democratização do país e pela gestão das políticas públicas nas décadas de 70 e 80. O bem comum, a solidariedade, as relações intersubjetivas consubstanciaram proposições cuja ênfase na democracia popular atraiu e se estendeu a diferentes organizações e setores da sociedade brasileira.

Entretanto, sob o impacto das transformações políticas e econômicas, o sentido e o emprego do léxico foram se modificando no cenário nacional. Autores como Macedo (2005) e Silva (2008), sinalizam que o uso do termo comunidade foi se transformando através do tempo, assumindo significados que se aproximaram de sociedade civil, até terceiro setor nos diferentes contextos históricos. Correspondendo, neste sentido, às formas diferentes de gestão de políticas sociais, orientando mecanismos diversos de participação que variaram desde as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica aos projetos que minimizavam os gastos com serviços sociais na Reforma do Estado Brasileiro.

Para Macedo, (*op. cit.*) nos anos 70 e 80, no declínio do regime militar, o sentido de comunidade, como “dimensão legitimadora das iniciativas religiosas e governamentais no plano local” (p. 7), está relacionado às CEBs - Comunidades Eclesiais de Base, da Igreja Católica.<sup>11</sup> Segundo a autora, o declínio das CEBs está entrelaçado ao movimento de redemocratização do país nos anos 80, se acentuando na década de 90, quando “seus militantes passam a integrar os quadros partidários ou instituições estatais responsáveis pela formulação e execução das políticas sociais públicas” (p. 8), contribuindo para influenciar nas proposições políticas de base popular a favor da participação social no controle do Estado e das políticas públicas.

---

<sup>10</sup> Neste campo estão ateus, cristãos, socialistas, marxistas e anarquistas identificados com os movimentos internacionalistas contra a exploração do trabalho pelo capital.

<sup>11</sup> De acordo com Sader, E. (2001, p.156) O movimento chegou a um número extraordinário de 80 mil comunidades de base em 1981, ocasião em que alcançou o seu apogeu.

### 1.3. A Constituição Federal de 1988 e a gestão democrática da educação: avanços, limites e perspectivas

No período de redemocratização do país, destacaram-se no campo educacional, os fóruns nacionais de debate que reuniam entidades de educadores e pesquisadores, além da criação de associações de Secretários Estaduais e Municipais de Educação<sup>12</sup>. Estas últimas adensaram aos debates as contribuições dos gestores e demais agentes dos sistemas públicos de ensino.

Produziu-se, naquele contexto, uma extensa agenda de reorganização democrática do Estado, que tinha na democratização da educação e da escola um dos seus pilares, objetivada no compromisso com a superação dos elevados índices de analfabetismo produzidos por um sistema educacional seletivo e excludente. 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>13</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).

Um dos avanços da Constituição Federal de 1988, no campo educacional, foi a inclusão do princípio da gestão democrática, embora restrita à escola pública (Art. 206, IV). 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 gestão democrática do ensino público representou uma conquista limitada. Autores como Adrião & Camargo (2007, p. 67)

---

<sup>12</sup> A União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) são criados em 1986.

<sup>13</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.

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 adiou a exeqüibilidade deste princípio constitucional às futuras disposições jurídicas.

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.

Deste ponto de vista, os conselhos escolares constituíam-se como promessas de democratização da escola e da sociedade, herança da luta contra o autoritarismo, que promoveu avanços políticos, mas também “contribuiu decisivamente para uma visão

homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema” (Dagnino, 2004, p. 9).

#### **1.4. Reforma do Estado e gestão da educação: impactos na organização e funcionamento dos conselhos escolares**

A relação entre os conselhos escolares e a política de descentralização do financiamento e do gerenciamento da escola pública integrou as mudanças ocorridas no papel do Estado e nas políticas educacionais da década de 90. Tais políticas relacionavam-se, sobretudo, às recomendações do Banco Mundial acatadas pelos governos Collor e Itamar Franco, e aprofundadas no governo Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2002.

Para Dagnino (2004) a apropriação dos espaços públicos de participação como instrumentos para a consecução da lógica de reconstrução do papel do Estado “sugere a existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal” (Dagnino, 2004, p. 95). Segundo a autora, esta lógica desloca o sentido de três conceitos basilares dos movimentos de democratização do país da década de 80: sociedade civil, participação e cidadania e “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos querem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2004, p. 97). A mesma autora ressalta ainda que o projeto de reforma do Estado redefiniu as organizações da sociedade civil como organizações sociais; a participação como voluntariado, numa perspectiva individualista e moralista, relacionada à gestão; e a cidadania como ação individual, relacionada ao mercado, ao consumo, à solidariedade, à caridade e à assistência (aos mais pobres e às instituições precarizadas).

Diversos estudos (Silva, 2001; Borges, 2003; Adrião & Peroni, 2007) também relacionam a apropriação do léxico identificado com os movimentos de democratização do país da década de 80, às reformas do Estado da década de 90 e às mudanças das políticas em direção a descentralização e a autonomia, que atingiram e reorientaram a gestão escolar. Os autores consideram que esse processo afetou,



principalmente, as formas de conceber a sociedade civil e a democracia, com reflexos relevantes nos processos de implementação das políticas correlatas.

Segundo Vital (2003, p. 13), em nosso país, esta lógica coaduna-se aos princípios do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQPAP, que enfatiza não apenas a qualidade total, instrumento estratégico para aplicação do PDRAE<sup>14</sup>, mas também a participação e sua estreita relação com a melhoria da qualidade e da eficiência na prestação de serviços públicos na área social.

Por outro lado, sem dúvida era preciso vencer o desafio de universalizar o ensino fundamental e construir um sistema nacional de educação básica, compromissos assumidos na Conferência de Jomtien junto a organismos internacionais, como UNESCO, PNUD e Banco Mundial. Assim, o Governo Federal deflagrou, através do FNDE, um processo de redefinição dos papéis 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 influenciou em larga medida a transformação dos conselhos e colegiados escolares tendo como principal finalidade “agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino” (Brasil, 1995, p. 1).

A partir de 1997 o PDDE passou a exigir, como condição para o repasse dos recursos financeiros para as escolas, a constituição de uma 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.

Para Adrião & Peroni (2007), no novo paradigma das reformas do Estado, esse procedimento foi uma estratégia de privatização do serviço educacional, perversamente dissimulada como forma de racionalização e de controle social do uso de recursos públicos para a educação, como se os problemas estruturais encontrados nas escolas fossem tributários da (ineficiente) gestão escolar e não da falta de verbas.

---

<sup>14</sup> Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, criado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, do Ministro Bresser Pereira, no bojo da crise mundial do capitalismo na década de 90.

Em que pese a relevância de tais críticas, o PDDE, enquanto política de indução à participação e à descentralização da gestão financeira empreendida pelo MEC, promoveu uma expressiva proliferação de Unidades Executoras nas redes públicas estaduais e municipais de ensino do país<sup>15</sup>, muitas das quais se organizaram a partir das estruturas de conselhos e colegiados escolares já existentes nas escolas: de 11.643 em 1995 para 54.591 em 1998, e 75.056 em 2004.

Cabe considerar, no entanto, que a existência formal dos conselhos e sua institucionalização como Unidades Executoras 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, os seus propósitos, ou o seu funcionamento de fato. Várias pesquisas (Yanaguita, 2010; Tabora, 2009; entre outras) têm mostrado que a transformação em Unidades Executoras muitas vezes contribuiu para distorcer o caráter democrático dos conselhos como instâncias de participação da comunidade escolar.

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, o impacto das mudanças que conferiram maiores graus de autonomia e descentralização à gestão escolar, na década de 90, repercutiu na criação de novas disposições legais (Anexo 2), que conferiram aos CECs atribuições que conjugaram a ampliação da participação na gestão, através de novos canais democráticos, como também uma inflexão sobre as demandas de caráter burocrático alinhadas às transformações dos conselhos em Unidades Executoras (Rio de Janeiro, 2004).

Borges (2004) ao analisar as reformas educacionais no Brasil, nos EUA e na Grã Bretanha nas últimas duas décadas, ressalta que embora visem ampliar a participação da comunidade na administração da escola, elas encontram dificuldades para incluir grupos marginalizados nos processos decisórios dos colegiados escolares. No Brasil, o autor analisou experiências de descentralização da gestão escolar em dois contextos estaduais distintos e concluiu que, em ambos os casos, pais e estudantes desempenharam papéis secundários na gestão diante das estruturas de poder cristalizadas nos contextos e agentes escolares.

---

<sup>15</sup> 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.

Neste cenário, configuram-se novos desafios para a gestão democrática e para a participação das comunidades em colegiados e conselhos escolares. Emergem também componentes instigantes para uma temática consolidada e prestigiada, a partir dos anos 90, nos campos da política educacional e da gestão escolar, como demonstram os destacados estados da arte consolidados a seguir.

### **1.5. Tendências das pesquisas na área da gestão escolar no Brasil**

O mapeamento da produção do conhecimento e as respectivas abordagens no campo da política educacional e da gestão escolar tem sido objeto de estudos e da elaboração de estados da arte, destacando-se autores como Wittmann & Gracindo (2001) e Martins (2011) que coordenaram a sistematização de balanços, delinearam as tendências e as incidências temáticas presentes no campo acadêmico da política educacional.

Nos anos de 1998 e 1999, a ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, desenvolveu a pesquisa “O Estado da Arte sobre políticas e gestão da educação no Brasil no período de 1991 a 1997”, divulgada no levantamento coordenado por Wittmann & Gracindo (2001). A pesquisa, que contou com um acervo bibliográfico de 922 fichas de livros, relatórios de pesquisa e artigos, analisou os resumos das produções acadêmicas de 1991 a 1997 categorizando-as em dois conjuntos: políticas e gestão.

O mapeamento das pesquisas analisadas neste estudo (teses, dissertações e pesquisas docentes), sinalizou a preponderância das dissertações sobre as demais produções (63,8%); o ano de 1995 como o mais profícuo intelectualmente (25% das pesquisas do período); e a região Sudeste como a região destacada na distribuição de pesquisas por regiões brasileiras, correspondendo a 51,1% de todas as pesquisas, superando os índices somados das outras quatro regiões. O índice residual restante, 1%, diz respeito às produções internacionais e inter-regionais.

Na temática da Gestão da Escola, apresentada por Pazeto & Wittmann, foram analisadas 134 pesquisas relacionadas à gestão escolar: 85 dissertações de mestrado, 12 teses de doutorado e 37 pesquisas docentes. Os autores assinalaram que os

estudos tendem a circunscrever a gestão escolar como componente catalisador e coordenador das ações que envolvem a escola. Neste sentido afirmam que:

a Gestão da Escola é uma categoria que se reveste de complexidade e de importância, em vista das estruturas e contingências que a cercam e em função dos novos cenários e exigências a que a educação e a escola são chamadas a contribuir (p. 145).

Na análise dos temas concernentes ao estudo da gestão escolar, a temática da Democratização da Gestão e Autonomia destacou-se no conjunto produzido. Mostraram-se relevantes os estudos que tratam dos mecanismos institucionais, como conselhos e direção colegiada, bem como as pesquisas sobre o envolvimento da comunidade na gestão escolar e a democratização da gestão. Os autores chamam a atenção, especialmente, para a tendência de dois aspectos enfatizados nas produções crescentes deste grupo temático no período. O primeiro diz respeito à democratização e aos seus movimentos, e o segundo refere-se à centralidade da/na escola em relação à oferta da qualidade educacional. Entretanto, intrincados a estes aspectos, são revelados os processos burocráticos da gestão escolar e as estruturas de poder que permeiam o seu cotidiano.

Outra importante contribuição para a análise do desenho das produções acadêmicas que foram desenvolvidas na área da gestão é o trabalho de Souza (2007), que analisa 514 resumos de teses e dissertações do Banco de Teses da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, no período de 1987 a 2004 e assinala a crescente produção sobre a gestão escolar, o funcionamento das escolas e os seus processos de organização. O autor mapeia 13 (treze)<sup>16</sup> temas principais nos trabalhos produzidos, e destaca como temas mais citados, os seguintes: Diretor (96 trabalhos – 18,7% do total), Instrumentos de Gestão (68 trabalhos – 13,2%) e Modelos de Gestão (64 trabalhos – 12,5%).

No tocante ao Conselho de Escola<sup>17</sup>, este autor identifica a entrada de trabalhos acadêmicos com essa temática a partir do ano de 1991, evidenciando o crescimento

---

<sup>16</sup> 1 – Diretor, 2- Gestão Democrática, 3 – Instrumentos de Gestão, 4 – Modelos de Gestão, 5 – Desafios da Gestão Escolar, 6 – Conselho de Escola, 7 – Participação, 8 – Concepções de Gestão Escolar, 9 – Processos de Gestão Escolar, 10 – Relações de Poder, 11 – Autonomia, 12 – Cultura Organizacional, 13 – Estado da Arte.

<sup>17</sup> O autor destaca que o termo é utilizado de formas diferentes, como Conselho de Escola, Conselho Escolar e Colegiado, sem que o sentido do objeto seja alterado.

de estudos de caso e uma tendência às perspectivas prescritivas nos estudos que tratam do funcionamento e da relação dos conselhos com a gestão escolar.

Com o propósito de contribuir para a divulgação de pesquisas brasileiras, que têm como objetos a gestão escolar, a autonomia e o funcionamento de órgãos colegiados, Martins (2011) coordenou um recente mapeamento cujo foco de análise é a unidade escolar. Este estado da arte buscou compreender “de que forma os estudiosos de políticas públicas vêm analisando a gestão da escola, os órgãos colegiados e o seu papel na constituição da autonomia escolar” (*op. cit.* p.28).

Assim como nos levantamentos anteriores no levantamento de Martins *et al.* (2011) há uma vigorosa predominância da região Sudeste, em relação à distribuição geográfica dos trabalhos apresentados (352 - 47%), observada em todas as fontes documentais, provavelmente relacionadas à permanência de um quadro desigual da distribuição dos programas de pós-graduação e das pesquisas nas regiões do país. A sistematização dos dados realizada pelos autores permitiu mostrar a prevalência dos trabalhos classificados na Categoria “Políticas, programas e projetos governamentais e não-governamentais”, (321 ou 43% do total). Em segundo lugar os trabalhos sobre “Relações e práticas intra-escolares”, totalizaram 310 produções acadêmicas (41% do total). Na categoria de análise “Espaços e canais de participação intra-escolar”, cujos focos são os conselhos escolares, órgãos colegiados e organismos similares, foram encontrados 85 trabalhos (11% do total).

Souza (2011) analisou 130 trabalhos publicados em Anais das reuniões da ANPAE e da ANPED, enquanto Oliveira & Lopes (2011) apresentaram uma pormenorizada visão de 217 artigos publicados em 107 periódicos científicos nacionais.

No primeiro caso, Souza (*op. cit.*) conclui que 90% dos trabalhos publicados derivam de eventos realizados nas regiões Sul e Sudeste do país. Grande parte está relacionada a estudos sobre relações e práticas intra-escolares e observa-se uma tendência a abordagens que estabelecem vínculos virtuosos entre democracia, descentralização e participação, explorando a questão do financiamento local, da qualidade e da participação nestes mecanismos de gestão. Para o autor são poucas as

referências de cunho propositivo, e a problematização de cunho teórico conceitual é tênue.

Oliveira & Lopes (*op. cit.*) destacam que nos artigos analisados sobressaem pesquisas que evidenciam a fragilidade dos canais e mecanismos de participação nas comunidades escolares. Os autores acentuam que um conjunto de artigos tende a estabelecer relação entre democracia e melhoria da qualidade, sem que haja entretanto, relatos consistentes de experiências bem sucedidas neste sentido. Sublinham que grande parte das abordagens é lastreada de análise das disposições legais derivadas de 1988.

No panorama geral do mapeamento da produção científica, no período de 2000-2008, Martins (2011) ressalta que os estudos sobre gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados estão notadamente voltados para analisar as formas de indução que orientam a “autonomia escolar”, através do cumprimento de disposições normativas por parte dos profissionais que atuam na escola. A autora destaca o número reduzido de trabalhos que apresentam experiências exitosas da democratização da gestão, e de trabalhos que relacionam os perfis socioeconômicos dos alunos e famílias, bem como do entorno escolar aos resultados das avaliações de larga escala.

Da análise conjunta dos estudos coordenados por Wittmann & Gracindo (2001); da pesquisa de Souza (2007) e do estado da arte organizado por Martins (2011), é possível depreender que embora a temática dos conselhos escolares e equivalentes permaneça no campo, o acentuado interesse acadêmico dos anos 90 é menos proeminente. Evidencia-se também o surgimento de novas inquietações de pesquisa na área da política educacional no início do século XXI, voltadas para as políticas orientadas para a elevação dos resultados educacionais, incrementadas nas duas últimas décadas pela busca da “qualidade da educação”. Neste sentido, sobressaem nas investigações recentes as variadas formas de indução usadas pelos governos para melhorar os resultados escolares.

Por outro lado, a centralidade, a polissemia do termo qualidade, e a renovação de sua racionalidade – traduzida no alcance e no monitoramento de índices e de resultados das avaliações da aprendizagem escolar – apresentam novos desafios para a gestão democrática, ao mesmo tempo em que expõem também as potencialidades,

os limites e as fragilidades da organização educativa e da participação das comunidades escolares em organismos que, em tese, contribuem e favorecem a melhoria da escola e a promoção do sucesso escolar.

## 1.6. Questões de pesquisa

Como mencionado anteriormente, meu interesse em pesquisar o funcionamento dos conselhos nas dinâmicas escolares, sua vitalidade política e a relação com a gestão democrática reside, sobretudo, na minha trajetória de militância política - partidária e sindical - iniciada em meados dos anos 80. Este interesse foi consolidado nos estudos acadêmicos e na experiência dos últimos quinze anos como diretora de uma escola pública da rede municipal na Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro, e como participante do CEC desta escola ao longo destes anos.

Minha participação no Grupo de Pesquisas do SOCED também interveio neste processo. No Grupo pude realizar pesquisas no âmbito da Sociologia da Educação, a partir da exploração dos dados de um *survey* aplicado no ano de 2009 em quatro escolas públicas municipais, com bom desempenho em avaliações nacionais na Cidade do Rio de Janeiro.

Assim, esta pesquisa se desenha como um estudo de caso sobre o funcionamento dos conselhos escolares como instrumento da gestão democrática nestas escolas, cuja qualidade do ensino foi aferida e confirmada nas edições da Prova Brasil de 2005 e 2007.

Em face da expectativa que informa a legislação, e das políticas públicas que regulam os conselhos escolares visando à democratização da gestão, e à melhoria da escola, parece relevante analisar seu funcionamento em escolas com bons resultados educacionais em avaliações externas. Considera-se, particularmente, o envolvimento dos pais e dos agentes escolares no processo de escolarização bem sucedida dos alunos, e as possibilidades e limites dos conselhos na dinâmica da gestão democrática comprometida com a qualidade da educação.

No postulado dos programas de indução e de promoção da qualidade de caráter nacional são exemplares o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), e o PDE Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola) como referências para o

funcionamento e a organicidade dos conselhos escolares que, do ponto de vista formal, devem planejar, acompanhar e monitorar o desenvolvimento da qualidade da educação nas escolas das diferentes redes públicas de ensino. Segundo o MEC,

cabe ao conselho escolar, zelar pela manutenção da escola e participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira na escola, contribuindo com as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade de ensino. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, garantindo a gestão democrática da escola pública.<sup>18</sup>

Complementarmente, pretendo captar as dinâmicas microsociais, os contextos das práticas, os processos micropolíticos em que a gestão democrática e os conselhos escolares funcionam em escolas com destacado desempenho acadêmico, para isso considere também a gestão pedagógica, comunitária e administrativa, bem como a percepção dos agentes escolares sobre os mecanismos de gestão democrática desenvolvidos nestas escolas.

É importante ressaltar que há um conjunto de estudos no campo político (Demo 1990; Oliveira & Araújo, 2005; Silva 2009), entre outros, que discute a qualidade da educação. As críticas aos sentidos atribuídos ao termo, em face da polissemia do conceito e de suas transformações históricas, se traduzem, em grande parte das vezes, no movimento pendular das pesquisas que oscilam entre a qualidade social da educação (de forma mais abrangente e política), e a racionalidade de sua mensuração através da análise de indicadores e índices de desempenho (em vista das necessidades prementes do diagnóstico, do alcance de resultados educacionais e da centralidade do IDEB como mecanismo de monitoramento).

Concordo com Silva, (2009) quando destaca que:

A escola de qualidade é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (p. 225).

---

<sup>18</sup> Competências dos Conselhos Escolares, conforme o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12384&Itemid=655](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384&Itemid=655).



Entretanto, como afirma Demo (1990), referindo-se às polêmicas inscritas nas discussões entre quantidade e qualidade para avaliar a educação, “em dado momento é possível (por vezes inevitável ou desejável) priorizar uma das faces, não por ser mais importante, mas por ser mais *imediata*” (p. 11)

As análises de Oliveira & Araújo (2005) corroboram esta perspectiva acerca das taxas de distorção idade/série, abandono, repetência e aprovação observadas, no ensino fundamental nos últimos anos, nas unidades da federação. Os dados alarmantes evidenciam as agudas desigualdades regionais na oferta dos serviços educacionais e a fragilidade da garantia do direito constitucional da educação como preceito social basilar da Constituição de 1988. Os autores analisam que vencido o desafio da universalização do acesso, o país tem pela frente profundos problemas a enfrentar para assegurar a qualidade educacional.

Com efeito, os números apresentados indicam que, apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória da escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais, quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois princípios basilares da educação, entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos. Se a pouca capacidade de os sistemas de ensino garantirem a permanência foi evidenciada nesse item, a questão da qualidade deve passar necessariamente pela abordagem dos testes padronizados, que se configuram como mecanismos de aferir o desempenho acadêmico dos alunos, na ausência de outros indicadores (p. 13-14).

Não obstante confirmem a necessidade de políticas de avaliação como o SAEB e o PISA, e conseqüentemente dos testes padronizados, por apresentarem o painel das demandas educacionais que orientarão a melhoria da qualidade, os autores ponderam sobre os limites da “validade consequencial” (p. 18). Salientam ainda, sobre a necessidade de pensarmos em formas mais abrangentes de qualidade de ensino que articulem “insumos e processos” (p.20), e considerem outras dimensões de qualidade.

Uma das dimensões que permeia a qualidade da educação aponta para a presença, o acompanhamento, e a participação dos pais e da comunidade escolar na gestão da escola. Os conselhos, neste sentido, funcionariam 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.

Ressalto que, se do ponto de vista acadêmico a temática tem se mostrado relevante, do ponto de vista social a projeção da temática e as preocupações com a sua efetividade reforçam a tese de que os conselhos permanecem como uma questão a ser, ao menos, discutida amplamente.

Neste sentido, destaco a seguir cinco argumentos que reforçam a afirmativa.

O primeiro diz respeito à recente mobilização de amplos setores da sociedade brasileira na CONEB, e posteriormente na CONAE, em torno da elaboração de propostas para o Plano Nacional de Educação a vigorar no decênio 2011-2020. No tocante aos conselhos escolares, o documento final, resultante das discussões ocorridas nas duas Conferências, assinalou que o novo PNE “deve aprofundar a gestão democrática e os mecanismos de participação, como os conselhos escolares, na definição dos rumos das instituições de educação básica [...]” (Brasil, 2010 b, p. 63).

No tocante ao segundo argumento, enfatizo que no plano normativo há, ainda, propostas de incremento ao escopo legal sobre a matéria. Tramitam na Câmara dos Deputados dois Projetos de Lei que tratam dos conselhos escolares. Um deles, o PL 4483/08 da Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), inclui na LDB a obrigatoriedade dos Estados e Municípios aprovarem leis específicas para o funcionamento dos conselhos. O segundo, PL 1785/99, do Deputado Enio Bacci (PDT-RS), define a composição e as atribuições dos conselhos escolares.

No campo das pesquisas de opinião, uma referência particularmente interessante é a recente pesquisa sobre educação publicada pelo IPEA<sup>19</sup>. Neste levantamento de percepções da população, realizado através do SIPS (Sistema de Indicadores de Percepção Social), a maioria dos entrevistados (71%) informou que desconhece a existência dos conselhos escolares. E, entre os que conhecem, 90% consideraram que eles desempenham função importante ou muito importante na aplicação dos recursos financeiros e no acompanhamento das questões pedagógicas.

Outra pesquisa de opinião, no âmbito dos conselhos escolares, realizada pela Agenda Pública no ano de 2010 em parceria com o Instituto Camargo Corrêa em três

---

<sup>19</sup> O Sistema de Indicadores de Percepção Social, desenvolvido pelo IPEA, tem como finalidade captar a opinião da população brasileira sobre diferentes temas políticos e serviços públicos. A edição sobre educação, a que faço referência, foi realizada em novembro de 2010 e encontra-se disponível no portal do Instituto, em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110228\\_sips\\_educacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110228_sips_educacao.pdf).

idades do Nordeste<sup>20</sup>, assinalou que a participação dos alunos nestes organismos tem caráter apenas formal, que o processo eleitoral apresenta fragilidades, que os pais têm pouco conhecimento sobre o funcionamento e que sua efetividade depende quase que exclusivamente da liderança do diretor.

Finalmente, para reforçar a importância destes organismos, como instrumentos que podem melhorar a qualidade das escolas e da educação, 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.<sup>21</sup>

Há, portanto, pressupostos sociais que reafirmam a importância destes organismos participativos para a gestão democrática, como princípio da educação de qualidade. Ainda assim permanecem demandas que precisam ser investigadas e debatidas.

As principais indagações que nortearam a organização deste estudo de caso, realizado em quatro escolas públicas municipais da Cidade do Rio de Janeiro com bons resultados educacionais foram as seguintes:

- Como funcionam os conselhos escolares nestas escolas?
- Os conselhos escolares são instrumentos de democratização da gestão nestas escolas?
- O interesse dos pais pelo desempenho acadêmico, influencia sua participação na gestão através dos conselhos?
- Em caso positivo, esta participação promove a construção de projetos que melhoram as relações, as condições materiais e a aprendizagem nestas escolas?

---

<sup>20</sup> A pesquisa foi realizada entre os meses de outubro e dezembro de 2010, nas cidades de Ipojuca, /PE, Alagoa Nova e Serra Redonda/PB. Foram realizadas entrevistas com gestores e diretores e grupos focais com professores, alunos e pais. Maiores explicações e conclusões parciais, acessar: <http://www.agendapublica.org.br/news/divulgados-os-resultados-de-pesquisa-sobre-os-conselhos-escolares-no-nordeste/>.

<sup>21</sup> Ver em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110228\\_sips\\_educacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110228_sips_educacao.pdf). Pesquisa realizada por Gonçalves, F. O e Franca, M. T. O (2008). “Transmissão intergeracional de qualidade e desigualdade educacional: avaliando o sistema educacional brasileiro”, operou com a variável CONC\_ESC (existência, composição e frequência do conselho escolar) para mensurar a participação das famílias nas decisões da escola. Os autores concluíram que há influência positiva do conselho escolar sobre o desempenho dos alunos.

- Que relações são estabelecidas entre os diretores escolares e os demais membros dos conselhos destas escolas?

Tratando-se de uma pesquisa que relaciona a gestão escolar à construção da qualidade, numa perspectiva sociológica, foi considerada a relevância da análise dos perfis dos membros dos conselhos, bem como os contextos institucionais, no intuito de analisar a escola “que não se limita a reproduzir as normas e os valores do macrosistema, mas que também não pode ser investigada como um micro-universo dependente do jogo dos atores sociais em presença” (Nóvoa, 1995, p. 20).

Neste sentido, a análise dos dados do *survey* do SOCED realizado nas escolas públicas com bom desempenho em avaliações de larga escala, as percepções dos agentes escolares e membros do conselho, coletadas através de questionários, entrevistas e observações de campo, além da análise documental, se constituíram como instrumentos importantes para o desenvolvimento da pesquisa, descrito no capítulo a seguir.