

O CONSELHO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE ARTICULAÇÃO E MEDIAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE MANAUS

The School Council as a Tool of Relationship Management and Mediation of Schools in Democratic Municipal Manaus

Rosana Socorro Cavalcante de Souza Dutra¹

RESUMO: Este trabalho traz como temática o Conselho Escolar como instrumento de articulação e mediação da gestão democrática em escolas públicas municipais de Manaus. O Conselho é um órgão colegiado composto pela comunidade escolar, representantes de pais, alunos, professores, funcionários administrativos e por representante da comunidade local. Esse órgão tem como atribuição tratar sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da unidade educativa. Com a criação desse colegiado, cria-se um espaço privilegiado de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais que visa favorecer a cultura da gestão democrática. O estudo proposto tem como objetivo compreender a atuação do Conselho Escolar enquanto instrumento de articulação e mediação da gestão democrática. O Conselho Escolar na gestão da educação constitui uma trajetória que precisa ser melhor conhecida por todos aqueles que compõem o campo educacional, mas para tanto, faz-se necessário compreendermos o significado atual dos conselhos na estrutura de gestão das organizações públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Escolar. Educação. Gestão Democrática.

Uma escola só poderá desempenhar um papel transformador se caminhar junto com os interessados, organizando-se para atender aos interesses das camadas as quais essa transformação favorece, portanto a Constituição Federal - CF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9.394/96- LDBEN e o Plano Nacional de Educação - PNE estabelecem dentre seus princípios e metas a gestão democrática do ensino público, a qual tem como sustentáculo a participação efetiva dos sujeitos envolvidos com a ação educativa tanto na tomada de decisões quanto na execução de atividades e metas.

Sendo o Conselho Escolar um órgão colegiado composto por representantes das comunidades escolar e local, tem como atribuição deliberar sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito escolar, competindo-lhe também a tarefa de analisar as ações a serem implementadas, os meios e os recursos a serem utilizados para o cumprimento das prioridades e finalidades da escola. Este órgão representa vários segmentos do contexto escolar, portanto, sua atuação deverá ser sempre em conjunto definindo caminhos para deliberações sobre os assuntos de sua responsabilidade.

¹ Professora da rede Municipal de Educação; possui pós-graduação em Psicopedagogia e Gestão na Educação pela Universidade Federal do Amazonas.

A partir da constituição do Conselho Escolar no campo educativo, cria-se um espaço privilegiado de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação efetiva dos sujeitos do processo educacional, além de promover a cultura da gestão democrática.

O Conselho Escolar na gestão da educação constitui uma trajetória que precisa ser melhor conhecida por todos aqueles que compõem o campo educacional, mas para tanto, faz-se necessário compreendermos o significado atual dos conselhos na estrutura de gestão das organizações públicas.

Segundo Bordignon (2004, p.13) a origem e a natureza dos Conselhos é muito diversificada e as instituições sociais são fruto de longa construção histórica. Para ele a origem dos Conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia.

Para o citado autor, os registros históricos indicam que já existiam Conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano. A Bíblia registra que Moisés reuniu setenta anciãos ou sábios para ajudá-lo no governo do povo de Israel dando origem ao Sinédrio - Conselho de anciãos do povo hebreu.

Frequentemente discussões são travadas entre pesquisadores e estudiosos sobre a questão da gestão democrática do ensino público. Há esforços para buscar mecanismos de melhoria da qualidade da educação por meio deste processo, mas somente através da luta de todos os envolvidos no contexto escolar para que a efetiva democracia aconteça e possa fazer frente à política global estabelecida. A construção da gestão democrática na escola requer intensa dedicação e compromisso social. E tendo em vista a própria dinamicidade das questões que envolvem o processo de gestão escolar e os mecanismos de participação e construção da cidadania é que se vê no Conselho Escolar um potencial instrumento de gestão democrática.

CONSELHOS ESCOLARES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Os Conselhos na gestão da educação constituem uma trajetória que precisa ser melhor conhecida, para tanto, faz-se necessário compreendermos o significado atual dos conselhos na estrutura de gestão das organizações públicas. Vejamos como eles surgiram, seu significado e o papel desempenhado ao longo da história da educação brasileira.

Segundo Bordignon (2004, p.13) a origem e a natureza dos Conselhos é muito diversificada e as instituições sociais são fruto de longa construção histórica. Para ele a origem dos Conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia.

Para o autor, os registros históricos indicam que já existiam Conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais, há quase três milênios, no

povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano. A Bíblia registra que Moisés reuniu setenta anciãos ou sábios para ajudá-lo no governo do povo de Israel dando origem ao Sinédrio - Conselho de anciãos do povo hebreu.

Ele também afirma que os Conselhos de anciãos das comunidades primitivas que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos nos Estados-nacionais, por Conselhos de beneméritos ou notáveis, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. O critério de escolha dos mais sábios, dos melhores, dos homens bons que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, é gradativamente substituído pelo poder de influência quer intelectual, econômica ou militar. Com o passar do tempo o critério dos mais sábios é contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os Conselhos de notáveis das cortes e dos Estados modernos.

Desse modo, conforme Bordignon (2004), os Conselhos, como forma de organização representativa do poder político na Cidade-Estado, viriam a ganhar sua máxima expressão na Comuna Italiana, instituída a partir do século X e de acordo com Bobbio, et al, (1991 apud BORDIGNON, 2004, p.14) seu funcionamento era considerado como um momento de agregação política mais alto e original que já se viu na história italiana. Inicialmente constituída da união dos dinastas com os burgueses, a comuna era feudal, com caráter aristocrático ou consular, permitindo a tomada de decisões por meio de assembleias de todos os membros dessas classes, mas a Comuna era governada pelo colégio consular, grupo que governava também como assembleia e era constituído por membros dos núcleos emergentes da comunidade ou sociedade local.

Bordignon (2004, p.14) cita que à medida que a comuna se ampliava e outras categorias sociais passaram a integrá-la, surgiu a comuna popular ou *commune populi*, que adotando a democracia representativa e não mais direta como na comuna tradicional, criou um *consilium* geral do povo, semelhante ao conselho geral da Comuna.

No entendimento desse autor, na administração das cidades a Itália adota até os dias atuais a figura do Conselho Comunal, similar as nossas câmaras de vereadores, mas com mecanismos de escolha e eleição das listas de conselheiros que envolvem forte participação da comunidade.

Entende ainda que a gestão da comunidade local por meio de um conselho, constituído como representação da vontade popular, viria a encontrar sua expressão mais radical na Comuna de Paris, em 1871, que embora com duração de aproximadamente dois meses, viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo.

Sousa (2009, p.1) explicita que a Comuna de Paris foi um governo popular organizado pelas massas parisienses em 18 de março de 1871, sendo fortemente marcado por diversas tendências ideológicas, populares e operárias. Tornou-se posteriormente, uma referência na história dos movimentos populares e revolucionários.

De acordo com o escritor Prosper-Olivier Lissagaray (1872 apud SOUSA 2009, p.1) esta teria sido uma revolução feita por homens comuns e que deu aos trabalhadores a consciência de sua força, sem que esses pudessem desenvolver suas ideias, que em suma, visavam melhorar as condições de vida dos indivíduos que compunham aquela sociedade, tão marcada por conflitos políticos, econômicos e sociais.

A autora entende ainda que embora a Comuna não deva ser pensada como uma revolução socialista é importante frisar que suas propostas traziam em si preocupações de caráter social. A experiência da Comuna, todavia, duraria pouco tempo, sob as ordens de Adolphe Thiers as tropas militares entraram em Paris e sufocariam a Comuna com feroz violência. Cerca de 20 mil pessoas foram mortas em uma única semana – que ficou conhecida como a Semana Sangrenta, era, portanto, o fim da Comuna.

Bordignon (2004, p.15) entende que na primeira metade do século XX, novas formulações são encontradas, não mais como forma de gestão da comunidade local, mas de grupos sociais identificados pelo ambiente de trabalho. Bobbio et al (1991 apud BORDIGNON 2004, p.15) destaca as experiências dos conselhos de operários, seja na forma de conselho de fábrica ou de conselhos de delegados dos operários com uma dimensão de representatividade comunitária. Novas experiências de conselhos de operários ou de fábrica surgiram na Espanha (1934-1937), na Hungria (1950) e na Polônia (1969-1970).

Para o autor supracitado os conselhos populares exerciam a democracia direta e/ou representativa como estratégia para resolver os conflitos e tensões resultantes dos diferentes interesses e, ao contrario dos conselhos de notáveis das cortes, eram a voz das classes que constituíam as comunidades locais, seja nas cidades-Estado Greco-romanas, nas comunas italianas e de Paris, ou na fábrica da era industrial.

Bordignon (2004, p.16) constata que o sentido dado aos conselhos hoje, tem sua compreensão envolta num contexto histórico. Os Conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora buscando a cogestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público.

CONSELHO ESCOLAR: MECANISMO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA

Na visão de Bordignon (2004, p.33), o termo Conselho Escolar é também conhecido como Conselho de Escola, ou seja, as duas denominações possuem o mesmo significado, mas para seguir a tradição da área educacional usa-se a primeira acepção seguida da especificação da área institucional de abrangência como mostra o exemplo a seguir: conselho nacional, estadual ou municipal de educação. Seguindo essa tradição, a LDBEN e a maioria dos sistemas de ensino adotaram o termo Conselho Escolar.

No entendimento desse autor, o uso da expressão Conselho de Escola encontraria seu antecedente na experiência dos conselhos de fábrica, na experiência autogestionária dos movimentos socializantes do início do século XX na Rússia, Itália, Alemanha e outros, que situavam o poder de decisão nas corporações internas. Neste contexto, a escola assume um significado de pertença à cidadania que ultrapassa os seus muros e supera o patrimonialismo que concebe a instituição pública como empreendimento pessoal, seja de um governante, seja das corporações internas, quando as colocam a serviço de seus interesses.

Bordignon (2004) nos questiona: qual a natureza e o significado de um conselho na instituição escola? Para ele o Conselho tem um significado próprio, inerente à própria natureza da escola, o Conselho Escolar se constitui na própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão. Ele é a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence.

Os Conselhos Escolares, concebidos pela LDBEN como uma das estratégias de gestão democrática da escola pública, tem como pressuposto o exercício do poder, pela participação, das comunidades escolar e local. Ele existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito (BORDIGNON, 2004, p.34).

De acordo com o autor, os Conselhos não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da comunidade (escolar e local), desde os diferentes pontos de vista, a composição dos Conselhos precisa representar a diversidade, pluralidade das vozes de sua comunidade. A visão do todo requer diferentes pontos de vista, pois o Conselho será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, deliberando sobre a construção e a gestão do projeto político pedagógico da unidade de ensino.

Desse modo, o Conselho será um instrumento de tradução dos anseios da comunidade e não uma estratégia de legitimação da voz da direção. Por isso é fundamental que esse colegiado congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa, de fato, constituir-se a voz da pluralidade dos que pertencem à unidade escolar.

O ato companheiro de ouvir opiniões e compartilhar decisões divide responsabilidades e aumenta a possibilidade de acertos. Esta é a razão de ser, o verdadeiro significado dos Conselhos Escolares (BORDIGNON, 2004, p.35).

O Conselho Escolar é um órgão colegiado que de acordo com os escritos em documento de Rondônia (2011, p.8) exerce as seguintes funções:

- **Função Consultiva** – Visa aconselhar e emitir opiniões sobre determinado assunto ou problema relacionado à escola, assessorar e encaminhar questões dos diversos segmentos.

- **Função Deliberativa** – Visa examinar uma situação concreta com vista a uma decisão; dar parecer sobre determinados assuntos e a ele submetido; elaborar normas internas da escola sobre questões referentes ao funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro.
- **Função Fiscalizadora** – Busca acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações pedagógicas, administrativas e financeiras.
- **Função Mobilizadora** – Busca promover, estimular e articular a participação integrada dos segmentos representativos da escola e da comunidade local, em diversas atividades, contribuindo para a efetivação da democracia e para a melhoria da qualidade social da educação.
- **Função Executora** – Para efeito de recebimento e movimentação dos recursos públicos financeiros destinados ao estabelecimento de ensino.

No intuito de entender melhor o contexto que envolve os Conselhos Escolares, Mendonça (2000 apud BORDIGNON 2004, p. 35) faz a análise da formação patrimonialista do Estado brasileiro para situar os colegiados como instrumentos limitadores da dominação patrimonial burocrática. O autor nos mostra como a gestão da coisa pública (*res publica*) é exercida como se fosse coisa privada (*res privata*), pertencente ao dirigente. Destaca a dominação tradicional, da qual deriva o patrimonialismo, o qual institui uma burocracia baseada na obediência à autoridade.

Sabendo que um dos papéis do Conselho Escolar é o de assumir a luta pela efetivação do direito à educação no âmbito de suas atribuições, ou seja, lutar pela garantia do acesso à escola básica e pela melhoria do processo ensino aprendizagem daqueles que estão na escola, é importante destacar também que para a efetividade do direito social à educação é necessário garantir o financiamento das diversas etapas e modalidades da educação básica. Porém, é indispensável a participação da comunidade escolar e local no acompanhamento e fiscalização dos recursos que são destinados à educação, à manutenção e desenvolvimento do ensino.

De acordo com Alves (2010 p.1) o fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) é uma iniciativa da União voltada para a corroboração institucional da gestão educacional. Este programa foi criado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação mediante Portaria Ministerial nº 2.896/2004, com o intuito de fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica.

O PNFCE é considerado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) uma iniciativa com vistas à melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos. Visa também concorrer para a garantia da efetivação na participação da comunidade escolar e local da gestão e democratização da escola pública.

Para Alves (2010) em sua análise tanto a gestão democrática da educação apresentada na literatura quanto os Conselhos Escolares e o PNFCE, tem o intuito de defender os interesses da coletividade e visam também proporcionar a participação entre os cidadãos nas decisões como iguais, assegurando o direito de ouvir e ser ouvido, tornando-se cidadãos críticos, conscientes, conhecedores e defensores de seus direitos. A autora acredita ainda que a literatura educacional e o PNFCE apresentem a gestão democrática da educação como condição indispensável para que se tenha uma educação de qualidade, que atenda aos anseios da comunidade escolar e local.

Na visão de Cardozo (2008 p.7) o Conselho não se constitui no único instrumento de gestão, mas é um passo importante para a construção do projeto político pedagógico da escola, que é outro elemento necessário para a autonomia da unidade de ensino.

Segundo Dourado (2006, p.61) a existência e funcionamento efetivo do Conselho Escolar favorece a implementação do planejamento participativo na escola, possibilitando uma melhor aplicação dos recursos financeiros, assim como uma gestão mais transparente e democrática. Com esse fim, há diversos programas federais tais como: Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE, Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que direcionam recursos financeiros para a escola, devendo ser gerenciados com ampla participação da comunidade, envolvendo a equipe gestora da escola e o Conselho Escolar. Destaca-se ainda a importância do Conselho Escolar na otimização desses programas nas unidades de ensino.

Dos programas supracitados, considera-se o PDDE um dos mais importantes e de acordo com o Brasil (1995) ele foi criado em 1995 e tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Ainda de acordo com o Brasil (1995) esse programa engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil.

As verbas e/ou recursos do PDDE são transferidos para as contas bancárias das escolas, sem necessidade de assinatura de convênios anuais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Os Conselhos Escolares são os responsáveis pela definição da forma de utilização dos recursos, que deve ser em conformidade com as decisões da comunidade escolar e local de acordo com as prioridades estabelecidas pelos conselheiros em reuniões ordinárias ou extraordinárias promovidas pela escola.

O Conselho deve definir o plano de aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola, acompanhar e avaliar a aplicação dos mesmos pela equipe gestora. Esse processo poderá resultar numa melhoria do uso da verba, bem como em um canal de efetiva participação de todos os segmentos que compõem esse colegiado.

Dourado (2006, p.75) nos leva a reflexão por meio de uma indagação: por que a criação e a consolidação dos Conselhos Escolares é importante para uma educação pública democrática? Ele argumenta que ao buscar a criação e o fortalecimento dos Conselhos, por meio da efetivação de uma gestão financeira participativa e transparente, contribui-se para a progressiva autonomia das unidades escolares e, desse modo, fortalece-se o papel da escola pública e gratuita no Brasil na oferta da educação básica de qualidade.

Ao se pensar o papel dos Conselhos Escolares e sua importância no processo de gestão, faz-se necessário entender que essa é uma conquista histórica, sobretudo no aspecto do Conselho ser um órgão de caráter deliberativo. Enquanto prática social de intervenção de grupos sociais organizados na gestão política do poder, a experiência de Conselhos remonta ao século XIX com a Comuna de Paris, apontada como uma das primeiras experiências internacionais de autogestão operária por Conselhos populares.

Na visão de Dourado (2006), a lógica que permeava a forma de organização dos Conselhos tem uma vinculação com a concepção de Estado Patrimonialista que predominou no Brasil durante muitos séculos. Dourado (2006, p.79) lembrando Bordignon (2004) explicita que a concepção que imperava era do Estado como algo que pertencia à autoridade e, como tal, os Conselhos que eram tidos como Conselhos de governo, criados para servir ao governo, deveriam obedecer à vontade superior.

Esses Conselhos, segundo o Bordignon (2004), eram compostos por pessoas letradas, dotadas de saber erudito, pois, para os governantes, o saber popular não oferecia serventia à gestão da coisa pública. Essa concepção perdurou até os anos de 1980, quando surgiram algumas experiências com os Conselhos Populares, especialmente com práticas de alguns governos ditos democráticos populares, que imprimem a lógica do orçamento participativo nas cidades que governam.

Nesse período esses Conselhos ainda não se configuravam como de caráter deliberativo, tendo em vista que o que se discutia nas reuniões não tinha que ser obrigatoriamente implementado. É a partir da década de 1990 que as experiências de Conselhos deliberativos começam a se concretizar, contando com a participação popular efetiva, sem mera adesão.

Na década de 1980, as associações e movimentos populares passaram a reclamar a participação na gestão pública, e segundo Bordignon (2004, p.17):

O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base.

Ainda para o autor supracitado, é a partir do final da década de 1980 e início da de 1990 que os Conselhos Escolares começaram a adquirir centralidade, não só no âmbito pedagógico, administrativo e financeiro, mas também no âmbito das políticas governamentais e no campo da legislação educacional. É bom lembrar que o Conselho Escolar se configura como órgão de representação da comunidade escolar e visa à construção de uma cultura de participação, constituindo-se em espaço de aprendizado do jogo político democrático e de formação político pedagógica, portanto, sua consolidação implica na busca de articulação efetiva entre os processos pedagógicos, a organização da escola e o financiamento da educação e da escola propriamente dita.

Dourado (2006, p.80) defende que a criação dos Conselhos Escolares vincula-se à visão dos educadores de que a constituição de órgãos de participação da comunidade traz a possibilidade de que os sujeitos envolvidos direta ou indiretamente com a educação escolarizada possa participar efetivamente das discussões sobre a concepção e o planejamento da educação que temos e a construção da educação que queremos. Nessa perspectiva, as últimas décadas foram marcadas por debates e embates intensos sobre essa questão. Diante disto Freire (2004, apud NAVARRO 2004, p.7) explicita:

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

Ainda no entendimento de Dourado (2006) junto com a discussão sobre a necessidade e importância dos Conselhos, a questão da gestão financeira da escola assumiu também grande centralidade no âmbito das discussões educacionais, tendo em vista que a implementação de projetos participativos, idealizados e discutidos pela comunidade escolar, passa a requerer que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos a ela destinados. Neste sentido, os Conselhos se tornam fundamentais, haja vista que ter autonomia de gestão financeira requer muita responsabilidade dos autores que estão à frente dos processos educativos, seja nos sistemas de ensino ou nas unidades de escolares.

CONSELHOS ESCOLARES NO SISTEMA DE ENSINO

Para Bordignon (2004, p.39) ao analisar os Conselhos Escolares vê que alguns conceitos são fundamentais e precisam ser destacados:

- **Concepção: conselhos ou equivalentes** – Os sistemas de ensino adotam diferentes concepções e alternativas para a participação da comunidade escolar e local na gestão colegiada da unidade de ensino. Alguns adotam o Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal, mobilizador e executor, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu regimento. A maioria, em especial do sistema estadual, preferiu a criação de entidades civis, como Associação de Pais e Mestres ou outras similares, com institucionalidade independente da escola – personalidade jurídica e estatuto próprio. Estas, por sua vez, têm como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão dos recursos do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola como unidades executoras – Uex.
- **Competências atribuídas aos Conselhos** – As diferentes formas de organização dos Conselhos ou equivalentes dificulta a análise das competências, especialmente considerando que parte deles não se organiza propriamente como Conselhos, mas como entidades com personalidade jurídica própria, o que implica estrutura organizacional e de competências diferenciadas da concepção estrita de Conselhos.
- **Representatividade de sua composição** – Quanto à proporcionalidade das categorias representadas nos conselhos ou entidades com atribuições equivalentes, a representação está dividida em duas partes: uma constituída pelos trabalhadores da escola – direção, professores e demais servidores e outra pelos pais, estudantes e membros da comunidade local. A quase totalidade dos sistemas estabelece o número de conselheiros, obedecendo a mínimos e máximos, com critérios baseados em escalas segundo o tamanho da escola. A maioria dos mandatos é fixada entre um e dois anos. A forma de escolha dos representantes segue uma linha comum: a eleição pelas respectivas categorias. O diretor da escola é sempre um membro nato.
- **Funcionamento** – Quanto ao funcionamento, as normas gerais são bastante explícitas, definindo a periodicidade de reuniões devendo prevalecer as bimestrais, a frequência e forma de deliberação.
- **Coordenação** – Quanto à presidência ou coordenação do Conselho são adotadas duas formas principais: exercida pelo diretor ou eleita pelos pares.

O CONSELHO ESCOLAR E A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA NA ESCOLA

Falar de autonomia é algo complexo que requer muita luta e dedicação, na visão de Dourado (2006, p.83) a autonomia não é dada ou decretada. Autonomia é uma construção que se dá nas lutas diárias que se trava com os pares nos espaços de atuação, portanto, para construí-la, especialmente no campo escolar, é necessário muito empenho daqueles que estão inseridos no processo educativo.

Para compreendermos melhor a importância, os limites e as possibilidades da autonomia da escola é importante ressaltarmos quatro dimensões consideradas, por Dourado, como fundamentais para o processo de autonomia escolar, são elas: autonomia administrativa, financeira, jurídica e pedagógica.

- 1. Autonomia Administrativa** – Quando a escola elabora e geri seus planos, programas e projetos. Ela evita que a escola seja submetida a uma administração na qual as decisões a ela inerentes sejam tomadas fora dela e por pessoas que desconhecem sua realidade. Contribui para que a comunidade possa por meio da vivência de um processo democrático e participativo, romper com a cultura centralizadora e pouco participativa nas tomadas de decisão. Ter autonomia administrativa significa também não esquecer que a escola está inserida num processo que envolve relações internas e externas, sistema educativo e comunidade escolar. Ela cria a possibilidade de constituição dos Conselhos Escolares e a construção, aprovação e implementação do projeto de gestão.
- 2. Autonomia Financeira** – O Conselho Escolar é o local apropriado de discussão e democratização do uso dos recursos financeiros administrados pela escola. A dimensão financeira da autonomia vincula-se à existência de ajuste de recursos financeiros para que a escola possa efetivar seus planos e projetos, podendo ser total ou parcial. Será total quando for dada à escola a responsabilidade de administrar todos os recursos a ela repassados pelo poder público. Será parcial quando a escola tiver a incumbência de administrar apenas parte dos recursos a ela destinados, ficando ao órgão central do sistema educativo a responsabilidade pela gestão de pessoal e as despesas de capital. Ela deve possibilitar à escola a elaboração e execução de suas atividades sem ter que recorrer a outras fontes de receita, tendo o acompanhamento e fiscalização dos órgãos internos e externos competentes.
- 3. Autonomia Jurídica** – Refere-se à possibilidade de a escola elaborar suas normas e orientações escolares em consonância com as legislações educacionais. Ela permite que as normas de funcionamento desta sejam discutidas coletivamente e faça parte do regimento escolar elaborado pelos segmentos envolvidos na unidade de ensino.
- 4. Autonomia Pedagógica** – Está relacionada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, assim como com os resultados pedagógicos que é a essência do Projeto Político Pedagógico da escola. Ela se

refere à liberdade escolar no conjunto das suas relações, definindo sobre o ensino e a pesquisa.

Constata-se que o campo educacional passa por mudanças contínuas face à reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho, com esse novo paradigma, cabe a escola o desafio de constituir-se como núcleo de gestão, passando a ser entendida como espaço de deliberação coletiva nas áreas administrativa, financeira e pedagógica. Atualmente a escola não fica mais com a responsabilidade restrita à figura do gestor e à sua equipe de coordenação.

Agora todos os envolvidos direta ou indiretamente são chamados a se responsabilizarem pelo processo evolutivo escolar e pelo bom uso das verbas destinadas à educação, com isso a comunidade escolar e local tem o direito de participar, por meio dos Conselhos Escolares, das discussões e decisões referentes aos projetos a serem desenvolvidos na escola.

Para Dourado (2006, p.87) a implementação do processo de gestão democrática tem sido entendida como uma necessidade no sentido do redimensionamento dos novos marcos de gestão, cuja ênfase recai sobre novos procedimentos e transparência nas ações. A escola como núcleo de gestão faz parte do processo de descentralização que está em curso desde as reformas educativas da década de 1970, mas que no Brasil se intensificou a partir da década de 1990. A questão da ambiguidade existente no processo de descentralização que por um lado pode estimular e promover um salto na democratização da gestão, na melhoria da qualidade do ensino e no fortalecimento da autonomia da escola, mas, pode também gerar desobrigação por parte do poder central para com as unidades escolares.

Ainda para esse autor, a luta pela gestão democrática implica lutar pela garantia da autonomia da unidade escolar, implementação de processos colegiados nas escolas, e a garantia do financiamento da educação pelo poder público.

CONSELHO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: DISPOSIÇÕES HISTÓRICAS E CONSTITUTIVAS LEGAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Cury (2011, p. 47) explicita o conceito de Conselho a partir da origem etimológica do termo:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de parte destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade.

O Conselho Escolar é considerado na atualidade como um dos instrumentos de construção da gestão democrática da educação na escola pública, sendo, portanto referenciado nos diversos documentos legais que subsidiam a política educacional brasileira. Eles foram implantados na década de 1980 em varias regiões do Brasil, porém com a inclusão do inciso VI do artigo 206 da Carta Magna brasileira de 1988 que garante o princípio da gestão democrática do ensino público brasileiro é que a criação desse colegiado ganhou força de Lei. A Constituição Federal é um dos documentos mais significantes na legislação que trata sobre a política educacional brasileira construída no século XX. Além da Constituição, há também um conjunto de documentos com esse mesmo fim, dentre os quais estão a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – Lei nº 9.394 de 1996, o Plano Nacional de Educação – PNE 2001- 2010 e PNE 2011-2020, Portaria Ministerial nº 2.896/2004, Decreto nº 6.094 de 2007 – Plano de Metas Compromisso todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas – PAR.

A LDBEN nº 9.394/96 reitera a incorporação do princípio da gestão democrática da educação, trazendo em seu artigo 3º que o ensino será ministrado com base em princípios, e entre eles está o constante do inciso VIII - gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Ao mesmo tempo a legislação definiu em seus artigos 14 e 15 respectivamente que: os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, p.6).

Nesse sentido, Cury (2002, p.168) afirma que a legislação abre espaço para a autonomia dos entes federados encaminharem a gestão democrática para além do que está definido na Constituição e na LDBEN.

Ainda no âmbito das bases legais que asseguram a gestão democrática da educação tem-se o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 aprovado pela Lei nº 10.172, de nove de janeiro de 2001. Este documento consolida o disposto no artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a criação do PNE conforme redação a seguir:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE 2001-2010, Lei nº 10.172/2001 tem como objetivos:

- A elevação global do nível de escolaridade da população;
- A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública;
- Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Esse documento vê no Conselho Escolar um aliado na busca da qualidade da educação, visto que o estabelece como objetivo e meta da Educação Básica e da Educação Superior conforme descrito abaixo.

Vejam os a seguir o que está disposto no PNE 2001-2010 para cada etapa do ensino.

- Educação Infantil - Nessa etapa, traz no objetivo e meta de nº16 – Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos;
- Ensino Fundamental – Dentre as diretrizes desta etapa, destaca-se reforço ao projeto político pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolvendo comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação.

Dentre os objetivos e metas para o Ensino fundamental tem-se a de nº 09, assim configurada: Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes;

- Ensino Médio – Esta etapa traz em seu objetivo e meta nº 13: Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.
- Educação Superior – Neste nível de ensino, dentre seus objetivos e metas tem-se a nº 22: Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão, e a nº 32: Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários.

O PNE 2001-2010, também no item V – Financiamento e Gestão faz referência à importância do Conselho Escolar quando traça em seu diagnóstico que o governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia. Neste processo foi induzida a formação de Associação de Pais e Mestres ou de Conselhos Escolares. Estes aumentaram de 11.643, em 1995, para 54.591 em 1998. E dentre suas diretrizes traz: finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar a gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos Conselhos Escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. Em seus objetivos e metas traz a de nº 22 – Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

Complementando as bases legais que instituem os Conselhos Escolares na escola pública, tem-se a Portaria Ministerial nº 2.896/2004 que cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE. Ela visa em seu Art. 1º Criar, no âmbito da Secretaria de Educação Básica - SEB, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, com os objetivos de:

- I- Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II- apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III- instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;
- IV- promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V- estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI- apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

VII- promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.

Ainda no que se refere às bases legais que sustentam a relevância do Conselho Escolar e da gestão democrática na escola pública, tem-se o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constituído por vinte e oito diretrizes, em que a União em regime de colaboração com os Estados, Municípios, Distrito Federal e com a participação da família e da comunidade, visam à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Ele dispõe dentre suas diretrizes: “[...], XXII – promover a gestão participativa na rede de ensino; XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso”.

O Conselho Escolar após ter sua relevância assegurada pelas bases legais acima descritas passa a integrar as unidades de ensino como componente básico que visa consolidar a gestão democrática do ensino público, possibilitando aos representantes dos diversos segmentos maior poder de decisão nos assuntos da escola, gerando uma nova forma de gestão, em que as decisões são integradas e coletivas, possivelmente favorecendo a melhoria na qualidade do ensino e da aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão acerca da necessidade da criação e efetivação de Conselhos nas unidades escolares se vincula à compreensão da importância da participação ativa dos diferentes segmentos na vida escolar em seus diferentes processos educativos.

Diante disso e corroborando o posicionamento constante no documento de Rondônia (2011, p. 7) o Conselho Escolar é importante por que:

- Garante espaço para que todos os segmentos da comunidade escolar e representante da comunidade local possam expressar suas ideias e necessidades, contribuindo para as discussões dos problemas e a busca de soluções;
- Permite maior transparência das decisões tomadas no âmbito escolar;
- Fortalece a escola e possibilita o compartilhamento de responsabilidades;
- Possibilita maior e melhor capacidade de fiscalização, apoio e controle sobre a execução da política educacional pela sociedade civil.

No entendimento de Bordignon (2004), somente será possível legitimar a gestão democrática da escola pública acabando com os fundamentos do paradigma patrimonialista do Estado brasileiro, para colocar no lugar deles novos fundamentos, situados na pertença da escola à cidadania, que lhe confere autonomia e poder possibilitando a participação. Em coerência com esse novo fundamento do exercício

do poder que vem arruinar a concepção patrimonialista da gestão da coisa pública, o Conselho Escolar vem a constituir-se a nova institucionalidade cidadã do exercício do poder na escola pública.

Para tanto, esse colegiado através dos representantes de pais, funcionários, professores, alunos, equipe gestora e comunidade local que o compõe, deve conhecer a realidade da escola e do bairro a que se vincula, sua legislação, os indicadores educacionais e deve inclusive fazer valer o direito à educação que é um dos direitos fundamentais, reconhecê-lo e lutar para sua efetivação.

DUTRA, Rosana Socorro Cavalcante de Souza. The School Council as a Tool of Relationship Management and Mediation of Schools in Democratic Municipal Manaus. *Educação em Revista*, Marília, v. 13, n.1, p. 63-80, Jan.-Jun. 2011.

ABSTRACT: This work has as subject the School Board as an instrument of articulation and mediation of democratic management in public schools of Manaus. The Council is a collegiate body composed by the school community, representatives of parents, students, teachers, administrators and representatives of the local community. This body has the task of dealing with pedagogical issues, administrative and financial education within the Unit. With the creation of this joint committee, it creates a privileged space for discussion, negotiation and delivery of educational demands which aims to foster a culture of democratic management. The proposed study aims to understand the role of the School Board as an instrument of articulation and mediation of the democratic management. The School Board in management education is a trend that needs to be better known by those who make up the educational field, but to do it is necessary to understand the actual meaning of the advice in the management structure of public organizations.

KEYWORDS: School Board. Education. Democratic Management.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Andréia Vicência Vitor. *Atuação de conselhos escolares em redes municipais destaques no IDEB*. Mato Grosso do Sul: UFGD. 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0059.pdf>. Acesso em: 31 maio 2011.
- BORDIGNON, Genuíno. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. In: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRASIL. *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal – Centro gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB*. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE*. Brasília: MEC, 1995. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 12 mar 2012.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *PNE 2011-2020: metas e estratégias*. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br>>. Acesso em 17 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação*. Lei Federal n. 10172. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2001/10.172.htm>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *Portaria Ministerial n. 2.896/2004*. Brasília: MEC, 2004. <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em: 04 abr 2012.

CARDOZO, Maria José Barros. *A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma?* São Luís-Ma: UFM, 2008. <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0375.pdf>>. Acesso em 31 maio 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2011. p.43 - 60.

_____. *Gestão democrática da educação: exigências e desafios*. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Bernardo do Campo - SP: ANPAE. v.18.n. 2. Jul-dez. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes, et al. *Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Brasília: MEC/SEB, 2006.

NAVARRO, Ignez Pinto, et al. *Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

RONDÔNIA. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação/SEE. *Orientações para implantação dos Conselhos Escolares/2011: gestão democrática na escola pública*. Rondônia: SEE, 2011

SECRETARIA Municipal de Educação- SEMED. *Estatuto do Conselho Escolar das escolas municipais de Manaus*. Manaus: SEMED, 2009.

SOUSA, Simone da Costa B. RIBEIRO, José Rogério Costa. ANDRADE, Flávia Maria Trajano. *A Comuna de Paris e o Simbolismo do primeiro de Maio*. Rio de Janeiro: UFF, 2009. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/nec/materia/grandes-processos/comuna-de-paris-e-o-simbolismo-do-primeiro-de-maio>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

SISTEMA Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação – SIMEC. *PAR - Plano de Metas*. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <<http://swimec.mec.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2011.