

# Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

---

Jociane Maria Sousa  
Nascimento(\*)

---

## RESUMO

A constituição de "novas relações" entre sociedade civil e Estado gestadas a partir do final dos anos oitenta ocasionou rebatimentos em todas as esferas de atuação da vida humana. Na esfera educacional contribui com a instituição pelo menos em termos de direito, no estabelecimento de uma gestão dita democrática baseada nos princípios de democratização de ações e descentralização de decisões. Contudo, o aparato legal foi apenas incorporado na vivência principalmente das instituições escolares, não tendo reflexos no cotidiano das relações travadas no seu interior. Um dos instrumentos mais utilizados na busca da vivência de práticas mais democráticas na escola é o Conselho Escolar - órgão colegiado de representação de todos os segmentos escolares (pais, professores, alunos e funcionários).

## ABSTRACT

The establishment of new relations between civil society and state administered from the end of the eighties caused reflexes in all spheres of action of the human life. In the educational sphere contributes to the institution in terms of law, in the establishment of a administration said democratic based on the principles of democratization of actions and decentralization of decisions. However, the legal apparatus was only incorporated in the experience of the school institutions, don't had reflected in the daily of the inside relations . One of the most used tools in the search for life, of more democratic practices in the school is the School Counsel - college of representation of all segments' school. (Parents, teachers, students and functionary)

**Palavras-chave:** Conselho Escolar. Sociedade Civil. Estado. Participação. Gestão Democrática.

**Keywords:** Counsel. Civil Society. State. Participation. Democratic Administration.

A história brasileira é marcada pelo autoritarismo e pela exclusão do povo das questões políticas de interesse nacional. Mesmo assim a sociedade teima em exercer o seu papel de parceira na gestão do Estado. Um exemplo ilustrativo da capacidade da sociedade de enfrentar desafios foi a intervenção militar de 1964 e a instauração do Estado burocrático-autoritário que através de prisões, mortes, desaparecimento de figuras de importância nacional, contrárias ao autoritarismo de estado vigente no Brasil impunham à sociedade civil o seu amordaçamento. Contudo apesar desse quadro, a sociedade mostra que pode ser palco de mudanças significativas na história política brasileira. Segundo Weffort (1984, p.72), a elaboração e a mudança no modo de encarar as questões políticas têm sua gênese na experiência do autoritarismo, do "terror" do Estado [...]". A sociedade é um espaço de construção da hegemonia. O Estado não é o único locus de poder, a sociedade também pode construir o seu processo de superação. Essa construção de hegemonia passa notadamente pelo embate e pela luta pelo poder: os representantes da sociedade civil lutam para garantir que os seus anseios e as suas reivindicações sejam atendidas, não como benefício do Estado, mas como direito conquistado através das mobilizações daqueles que a compõem.

Tendo clareza quanto a complexidade do debate sobre o conceito de Estado faremos uso do conceito do Estado não como "comitê das classes dominantes", ou seja, como poder de opressão de uma classe sobre outra, na visão marxista clássica (MARX-ENGELS, 1956, p.26), mas como um "Estado ampliado" (Cf. Sassons, 1988). Tal conceito, formulado por Gramsci, parte do pressuposto de que o Estado é a relação calcada na luta por interesses antagônicos, sendo palco de constante busca pela hegemonia. Nesse sentido a hegemonia aqui é entendida como "um modo bem específico de expressão de um querer coletivo. É uma concepção de mundo e um projeto de vida que se traduzem nos discursos e nas ações" (SALES, 2006, p.97), um processo incorporado em todas as áreas e dimensões de vida humana, não utilizado apenas para controle social. Estado Ampliado seria o governo mais a sociedade civil, ou seja, o estado em sentido amplo definido como "sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção" (GRAMSCI, 1978, p.763 apud COUTINHO, 1987, p.67). Assim posto, pode-se

falar de aparelhos estatais como instrumentos de coerção e a feição assumida por esse Estado estará vinculada à forma como estes se inter-relacionam, ou seja, as artimanhas de como conseguir a hegemonia, seu papel no jogo pela direção social.

O Estado em sua forma ditatorial assume um caráter monopolizador, fazendo com que a sociedade civil fique "amordaçada" e diminuída no jogo das relações políticas. Contudo, a sociedade não deixa de expressar as suas reivindicações por uma maior participação nas decisões de interesse coletivo e lutar para ter o seu lugar reconhecido, como protagonista na construção de relações baseadas na participação e na discussão coletiva dos problemas que lhe atingem. Dentro deste jogo, a sociedade civil assume o seu lugar de "parceria forte, e não apenas de coadjuvante na gestão da sociedade" e dentro desse contexto ainda o de "agente privilegiado da construção da hegemonia das classes subalternas" (SALES, 2006, p.101). Essa luta contra o Estado monopolizador que impede o desenvolvimento do processo de participação da sociedade e muitas vezes a tutela, provoca a inversão de seu papel como co-gestora das políticas sociais e não apenas como beneficiária destas. Mas para que isso aconteça é necessária a criação de outros formatos que possam reforçar o poder e a autonomia da sociedade civil.

Tendo clareza quanto a complexidade do debate sobre o conceito de Estado faremos uso do conceito do Estado não como "comitê das classes dominantes", ou seja, como poder de opressão de uma classe sobre outra, na visão marxista clássica (MARX-ENGELS, 1956, p.26), mas como um "Estado ampliado" (Cf. SASSONS, 1988). Tal conceito, formulado por Gramsci, parte do pressuposto de que o Estado é a relação calcada na luta por interesses antagônicos, sendo palco de constante busca pela hegemonia. Nesse sentido a hegemonia aqui é entendida como "um modo bem específico de expressão de um querer coletivo. É uma concepção de mundo e um projeto de vida que se traduzem nos discursos e nas ações" (SALES, 2006, p.97), um processo incorporado em todas as áreas e dimensões de vida humana, não utilizado apenas para controle social. Estado Ampliado seria o governo mais a sociedade civil, ou seja, o estado em sentido amplo definido como "sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia

## Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

revestida de coerção" (GRAMSCI, 1978, p.763 apud COUTINHO, 1987, p.67). Assim posto, pode-se falar de aparelhos estatais como instrumentos de coerção e a feição assumida por esse Estado estará vinculada à forma como estes inter-relacionam-se, ou seja, as artimanhas de como conseguir a hegemonia, seu papel no jogo pela direção social.

As relações do Estado com a sociedade são pautadas sobre a égide da "parceria". O Estado como que para desincumbir-se de suas funções de articulador de ações, coloca no âmbito da sociedade civil a responsabilidade na tomada de decisões. A palavra parceria virou "moda". A centralização de decisões foi substituída pela autonomia e descentralização, pelo menos no âmbito do discurso formal. Contudo "o Estado não é um ente, um substantivo, separado, fora e acima ou a serviço da sociedade. É uma função, ou seja, é a gestão de interesses e direitos, gestão que atualmente é feita por representantes governamentais e civis". (SALES, 2006, p.93). A sociedade ita conhecendo e entendendo a natureza e as dimensões de atuação do Estado pode participar do debate e da busca de respostas para suas reivindicações e seus interesses. O resgate do desse papel é um dos pressupostos para a co-gestão de seus interesses no âmbito social e de sua parceria com o Estado.

A sociedade civil torna-se assim "criadora e difusora da hegemonia": discutindo suas necessidades; participando das decisões. A criação de instâncias locais, como os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social, reflete essa tendência de as organizações, os movimentos utilizarem sua própria linguagem, revelando assim a criação de um espaço "para que crie novas oportunidades para o exercício de uma cidadania que não fique confinada ao âmbito do Estado, mas que possa ser exercitada em todas as dimensões da prática social, permeando o espaço doméstico, da produção e das relações internacionais"<sup>1</sup>.

Contudo, todo esse processo não é dado, nem concedido, mas é fruto de numerosas lutas da sociedade, que anseia por "um lugar ao sol", no sentido de contribuir com as decisões e atuar

como protagonista na tomada de decisões e na proposição de políticas que realmente correspondam às reais suas necessidades.

Os movimentos e as organizações sociais abrem espaços para novos formatos na tomada de decisões, na descentralização e na busca pela autonomia, expressando suas idéias, suas reivindicações e lutando para que estas sejam ouvidas, dentro de um crescente processo de participação. Entendendo que essa participação constitui-se como um processo e "é a aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja vivendo e atuando". (SALES, 2006, p.125). Aprendizagem essa transpassada pelo exercício da cidadania e da democracia vivenciada na escola e refletida na sociedade, na conquista de direitos e na tentativa de exercer de forma direta ou indireta através das representações a participação.

Principalmente a partir dos anos 1980, na literatura educacional, ganham espaço os debates, discussões e proposições sobre a necessidade de melhorias na qualidade do ensino público e a urgente democratização das escolas públicas, dentro do âmbito da gestão escolar. Tenta-se principalmente, a superação das formas desenvolvidas de gestão baseadas na centralização de decisões na pessoa do dirigente escolar ou do diretor, e do autoritarismo de práticas vivenciadas no contexto escolar.

O surgimento de uma nova proposta de gestão baseada na democratização das decisões é difundido por inúmeros teóricos da administração escolar, como também por profissionais de vários ramos de conhecimento vinculados à educação.

No emaranhado de idéias sobre essa gestão, fica enfatizada a necessidade de compartilhamento de decisões no âmbito escolar dos sujeitos envolvidos no processo educativo e na comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários e representantes da comunidade). Isto pressupõe uma nova correlação de forças dentro da escola, onde as centralizações de decisões fundadas unicamente nas mãos do diretor devem perder espaço. Há o entendimento da importância de todos

<sup>1</sup> STEIL, Carlos Alberto. "Movimento Popular e Organizações Não-Governamentais em Tempos de Globalização In Para entender a Conjuntura Atual. Rio de Janeiro. Vozes. 1996".

os segmentos escolares e de seu papel como sujeitos políticos e sociais, isto é, como "serem que atuam que agem que participam das decisões que os afetam, que lutam para determinar quais são os seus direitos e exigir o que for necessário para que possam usufruí-las"<sup>2</sup>.

A gestão escolar deverá, portanto, assumir um caráter participativo e para tanto são engendrados alguns mecanismos operativos como as eleições diretas para diretores nas escolas (realidade apenas em alguns estados brasileiros e em algumas esferas), a constituição de Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis e Associações de Pais e Mestres. É importante perceber que "a gestão democrática da escola pública deve ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular no interior da escola" (BASTOS, 1999:15). Essa contribuição, contudo, poderá ser barrada pelo emperramento da participação de alguns setores, pela manipulação do diretor nas decisões, pela extrema burocracia - práticas corriqueiras nas instituições públicas.

A exigência da partilha de decisões na gestão escolar é um dos pressupostos para a gestão democrática. Além disso, a sua concretização servirá como alicerce para o estabelecimento de "novas relações" no cotidiano escolar, pautadas na descentralização e na democratização de decisões, o que possibilita "desmontar relações de mando e submissão, fazendo surgir o sujeito coletivo, que decide, age e pode atuar na transformação social"<sup>3</sup>. Dessa forma, poderá ser implantada uma nova cultura na escola: o debate, a liberdade de organização, o compartilhamento não só de responsabilidade, mas também de decisões.

No aspecto legal, como afirma Cury (1997, p.199) "não se pode dizer que a Constituição Federal, no que se refere ao capítulo sobre educação, não haja incorporado em seu texto, os clamores dos educadores que, exigindo a democratização da sociedade e da escola pública brasileira, buscaram traduzi-los em preceitos legais".

Na Constituição de 1988, a gestão democrática e participativa é introduzida como elemento fundamental; além disso, é incentivada a criação de

instrumentos e mecanismos nos diversos níveis de ensino, visando oportunizar a partilha de decisões e opiniões no cotidiano escolar dos vários segmentos.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é prevista a colaboração dos sistemas de ensino para atendimento da demanda à responsabilização acerca da educação (artigos 9 a 11) em seus artigos 12 e 13 relatam a destinação da escola e sua obrigatoriedade na construção da proposta pedagógica, articulando-se com a comunidade e a família.

Acompanhando a tendência, a Constituição do Estado do Ceará de 1989, no seu capítulo II, artigo 215, em seu texto, afirma que a educação deve ser baseada em princípios democráticos e traz como uma de suas diretrizes básicas "a gestão democrática da instituição escolar na forma de lei, garantidos os princípios de participação de representantes da comunidade", a Constituição Estadual contribui no aspecto legal para a tomada da gestão democrática como eixo central da escola e aponta para a busca de interlocução entre esta e a comunidade, muito embora isso seja realizado apenas no discurso implementado por essa ótica de "gestão participativa".

Porém, não é o bastante apenas, no plano legal, assegurar a gestão democrática no espaço da escola; é essencial que esta se torne presente também nas práticas e nas ações do cotidiano escolar. A vivência de um novo modelo de gestão escolar, construído através da participação, isto é, todos os segmentos escolares tenham espaço para expor suas idéias, reivindicar e contribuir com a escola. A ação e atuação conjunta desses segmentos poderão se traduzir na forma mais eficaz de discussão e posterior solução dos problemas vivenciados na escola. A idéia de gestão democrática está intrinsecamente relacionada à de autonomia:

*Quando se fala em autonomia da escola, fala-se no poder que ela deve ter para decidir sobre assuntos ou questões que se apresentam no seu dia-a-dia e que dizem respeito ao alcance de seus objetivos básicos. Autonomia implica ter espaço para definir e seguir seu próprio rumo. Autonomia é o lado oposto da centralização<sup>4</sup>.*

2 Para maiores esclarecimentos consultar MACIEL, Maria José de Oliveira. Gestão escolar democrática: os Conselhos Escolares na rede municipal de ensino de Recife. Dissertação de Mestrado em Educação. UFPE. Recife, 1995, p.57

3 Documento: Gestão, compromisso de Todos. Raízes/Asas. Recife, 1992

## Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

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

*A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local [...] Ela é um conceito construído social e politicamente pela interação dos diferentes atores organizacionais, numa determinada escola (BARROSO, 2001, p.17).*

A autonomia é uma das condições fundamentais para que a escola torne-se democrática e participativa. Sua operacionalização atrela-se à denominada gestão colegiada, ou seja, ao envolvimento de toda a comunidade escolar nas decisões sobre o funcionamento de escola e o desenvolvimento de maneira conjunta dos rumos que a escola deve tomar. Porém, é necessário estar atentos para o jogo de forças no exercício dessa autonomia na escola. A realização de interesses e dos direitos está calcada também na falta de tradição em participar da comunidade local, ampliando o olhar sobre esse ângulo percebe-se que essa participação ainda está em processo e é limitada também pela ausência de vivências coletivas de participação no âmbito local.

Dentro de um conceito de "autonomia decretada", BARROSO (2001, p. 19) comenta que: "no quadro do sistema público de ensino, a 'autonomia das escolas' é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública, quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização". Eis aqui um dos limites da autonomia da escola atrelada aos documentos e determinações da administração pública em geral,

porém vale ressaltar que a observação desses limites e dessas restrições é uma das condições necessárias para discutir e debater sobre a necessidade premente de se criar espaços onde a autonomia da escola, a autonomia do Conselho Escolar, enquanto órgão de deliberação coletiva seja plenamente respeitado.

A Secretaria de Educação Básica do Ceará - SEDUC afirma que "a gestão escolar deve ser assumida de forma democrática, levando em consideração a identidade cultural dos atores envolvidos e a continuidade das políticas educacionais bem sucedidas"<sup>5</sup>. Contudo, no cotidiano esse processo de gestão democrática, não se dá em forma de decretos ou de regulamentações, mas através do exercício da participação, da cidadania dentro do espaço escolar, o que é dificultada pela nossa pouca experiência democrática e reforçada pelo próprio sistema educacional que possui uma estrutura vertical.

A definição de uma diretriz para a gestão escolar pela SEDUC, baseada na definição de metas administrativas, constituição de um projeto político pedagógico pelas escolas com a participação da comunidade escolar, representada por seu Conselho Escolar, apontam para um possível direcionamento para a busca de umas gestões democráticas, que não poderá basear-se apenas na transferência de recursos diretamente para a escola, no processo de eleição de diretores e seu treinamento. Será necessária a construção de uma nova vivência escolar alicerçada nos princípios da democracia, da participação e exercício da cidadania.

A democratização da sociedade brasileira passa pela democratização do Estado ampliado, ou seja, do reaparecimento da Sociedade Civil assumindo seu papel como sujeito coletivo na gestão democrática e na construção dos interesses comuns. Para que isto aconteça, contudo é necessária a luta pelos direitos e a "criação de outros formatos que possam reforçar o seu poder e a sua autonomia" (DAGNINO, 1997, p. 90). Dentre estes novos formatos, poderíamos elencar os conselhos surgidos na década de noventa, com intuito de promover a participação da sociedade nessas instâncias e a construção de uma participação denominada de cidadã, sendo esta definida por TEIXEIRA como "processo complexo e contraditório

4 Documento: Sugestões e esclarecimento - Gestão Democrática. Secretaria de Educação de Minas Gerais, 1993.

5 Documento: "Todos pela Educação de Qualidade para Todos". Secretaria de Educação e Cultura. Ceará, 1995/1998

entre Sociedade Civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento dessa sociedade mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações" (IN SALES, 1996, p. 90).

Ressaltam-se aqui os limites dessa autonomia no tocante aos condicionamentos e preceitos constitucionais federais, estaduais, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, pareceres dos Conselhos Federal e Municipal que embora tendo como base a referência da gestão democrática aprisionam a autonomia nas regras e nas fórmulas, intituladas como competências de cada esfera: municipal, estadual e federal, restringindo assim as possibilidades de participação da comunidade escolar.

Outro aspecto a ser considerado é do controle externo, ou seja, a avaliação da gestão pela própria população, tendo em vista o caráter público de financiamento dos recursos da educação, a escola necessita do respaldo da comunidade para legitimar sua atuação e assim promover o intercâmbio entre escola e comunidade, permeada pelo Conselho Escolar, atuando assim como ponte e mediador.

A gestão democrática possui como princípios fundamentais: a representatividade (delegação de poder de representação); a universalidade (não nega as peculiaridades de cada membro, possibilitando a construção de um projeto comum); a autonomia (poder de decisão); e a coerência (não fazer democracia de forma autoritária). Além desses princípios, para a efetivação da gestão escolar democrática é necessária, além de vontade política, a informação e a capacitação dos participantes desse processo; um amplo grau de habilidade em negociar com os diferentes componentes da escola, com vistas à formulação de um projeto comum em benefício de todos na escola. (Cf. GADOTTI, p. 103, 2002).

O entendimento do conceito de gestão democrática é exposto em diversas abordagens, baseando-se em interpretações que culminam para uma visão dessa gestão como um processo de tomada de decisões de interesse coletivo, entendido como de interesse de toda a comunidade escolar, ou seja, professores, alunos, funcionários, pais e/ou representantes da comunidade. De acordo com Maciel, (1995, p.59):

*Todos parecem entender como democrática a gestão*

*em que participam do processo de tomada de decisões que dizem respeito à organização e ao funcionamento da escola - além do diretor - professores, alunos, funcionários, pais e/ou representantes da comunidade, visando à melhoria dos serviços que a unidade escolar pode oferecer aos seus usuários.*

O entendimento do conceito de gestão democrática é exposto em diversas abordagens, baseando-se em interpretações que culminam para uma visão dessa gestão como um processo de tomada de decisões de interesse coletivo, entendido como de interesse de toda a comunidade escolar, ou seja, professores, alunos, funcionários, pais e/ou representantes da comunidade. De acordo com Maciel, (1995, p.59):

*Todos parecem entender como democrática a gestão em que participam do processo de tomada de decisões que dizem respeito à organização e ao funcionamento da escola - além do diretor - professores, alunos, funcionários, pais e/ou representantes da comunidade, visando à melhoria dos serviços que a unidade escolar pode oferecer aos seus usuários.*

A participação de todos os segmentos presentes na dinâmica escolar e o respeito as suas idéias e opiniões, além da possibilidade de ampliar o número de pessoas, salientando que o quantitativo não é o essencial, mas a qualidade e o engajamento nos debates e discussões em torno dos problemas enfrentados na escola e compartilhados pela comunidade é o mais importante de ser observado.

Portanto, construir novas relações no cotidiano escolar, pautadas na democratização de decisões e realizar uma gestão democrática significa:

*Acreditar que todos juntos têm mais chances de encontrar caminhos para atender às expectativas da sociedade a respeito da atuação da escola. Ampliando o número de pessoas que participam da vida escolar, é possível estabelecer relações mais flexíveis e menos autoritárias entre educadores e clientela escolar<sup>6</sup>.*

Certamente isto não é fácil, mas será o passo inicial para a transformação das práticas vivenciadas na escola

<sup>6</sup> Documento: Sugestões e esclarecimento - Gestão Democrática. Secretaria de Educação de Minas Gerais, 1993.

## Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

e abre espaços para a reconstrução destas no espaço escolar, vislumbrando um objetivo maior que é a participação da comunidade nas decisões da escola, incentivando a sua participação e contribuição em busca de soluções conjuntas para os problemas da escola e fazendo com que a comunidade sinta-se parceira da escola na tomada de decisões e também na busca de soluções para estes problemas. Porém, pensar sobre essa transformação é atentar para o fato de que a simples presença de representantes de segmentos da comunidade escolar não significa que de um momento para outro, seus membros terão asseguradas as decisões no tocante ao interesse comum. O processo de luta pela hegemonia, de resgate do papel de conselheiro escolar é necessário, para que aqueles se reconheçam e sejam reconhecidos por seus pares, como mediadores de interesses coletivos, mas também de interesses permeados por outros de cada segmento: alunos, pais, professores, funcionários e/ou representantes da comunidade o que traz à tona um jogo, onde a participação não significa apenas estar no Conselho Escolar, mas compreender também seu papel no atendimento de suas reivindicações, ou seja, do segmento representado.

O Conselho Escolar aparece como uma possibilidade de entrada da comunidade na gestão da escola. A escola poderá paulatinamente introduzir-se na comunidade, além de oferecer um espaço para as reivindicações dos alunos, dos pais, podendo trazer repercussões na melhoria do atendimento escolar.

Há várias razões pelas quais a comunidade escolar no momento atual é chamada a participar na tomada de decisões dentro da escola; o próprio processo de democratização de toda a sociedade brasileira, ampliando os canais de participação, favorece essa tendência na escola. Além do que, a escola inserida dentro da sociedade sofre todos os seus rebatimentos e foi empurrada para o processo de democratização de ações e de decisões. A própria comunidade envolvida nesse processo a partir de suas necessidades e de suas potencialidades conjuntamente com a escola necessita de novos mecanismos e formas de ampliar sua participação no contexto escolar. Um possível mecanismo de ampliação dessa participação e de sua legitimação frente à comunidade é o Conselho Escolar ele é definido como:

*Um colegiado de atuação deliberativa, consultiva e representativa dentro da escola, formado com a participação de pais de alunos ou responsáveis, professores, especialistas, alunos e funcionários, para a condução solidária e democrática da gestão administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar. Tem como objetivos contribuir para que os valores proclamados na Constituição Federal, artigo 206, inciso VI e na Constituição Estadual, artigo 215, incisos V, VII e XII sejam praticados na comunidade escolar, fortalecendo a autonomia da escola<sup>7</sup>.*

A criação dos Conselhos Escolares é um dos mecanismos apontados como possíveis aliados na efetivação da gestão democrática, uma vez que, o Conselho é um espaço propício para a construção de relações mais democráticas na escola e para o exercício da cidadania. Porém, devemos atentar para o fato de que o seu papel de mediador entre a escola e a comunidade, oferece características peculiares, como a representação de segmentos da comunidade interna: formada por professores e funcionários e da comunidade externa: pais, alunos e/ou representantes da comunidade.

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que "o Conselho garante decisões coletivas, mas sua mera instalação não garante decisões democráticas, porque os representantes escolhidos podem defender interesses parciais e posições autoritárias<sup>8</sup>". Portanto, deve-se ter em mente que a instalação dos Conselhos não se reduz ao seu aspecto material, mas o extrapola, na garantia real de decisões que garantam a sua democratização e isso fruto de luta para que todos possam participar dos processos decisórios no espaço da escola.

O Conselho Escolar, no entanto não pode ficar restrito a decisões de caráter meramente formal, como a aplicação de recursos, mas com a participação de pais, professores, alunos, membros da comunidade, é o órgão mais importante de uma escola autônoma. "Ele deve deliberar sobre a organização do trabalho na escola, sobre todo o funcionamento e, inclusive, sobre a escolha da direção<sup>9</sup>". O Conselho possui um importante papel na construção da cidadania dentro da escola, contudo esse papel só será realizado com a participação de todos

7 Documento do Conselho de Educação do Ceará. Conselho Escolar. Fortaleza. 1995.

8 Idem Nota N°. 05

os segmentos e não somente com a direção e alguns outros segmentos sendo excluídos desse processo. Na observação da realidade são percebidos inúmeros exemplos do Conselho Escolar exercendo apenas a sua função fiscalizadora, mas há uma questão essencial posta que é a de que uma coisa é fiscalizar o que já foi posto e outra é emitir uma opinião, decidir juntos como e por que executar tais ações, quais os ganhos para a comunidade. Neste caso, o Conselho define suas prioridades em consonância com as necessidades da comunidade escolar.

Contudo, a cidadania não pode ser entendida apenas como resgate de direitos, mas de forma mais acentuada e levando-se em consideração a atuação política dos sujeitos como:

*A consciência de direitos democráticos, é a prática de quem está ajudando a construir os valores e as práticas democráticas. É querer mudar a realidade a partir da ação com os outros, da elaboração de propostas, da crítica, da solidariedade e da indignação como o que ocorre entre nós... Cidadania é, portanto, condição de democracia<sup>10</sup>.*

Para que essa cidadania se efetive, é necessário que a escola torne-se espaço público de construção e vivência de cidadania. É preciso que seja convertida a lógica do autoritarismo presente nas instituições escolares por novas relações de poder, baseada no compartilhamento de decisões entre os vários segmentos escolares. Entretanto, esbarramos numa dificuldade enorme que é a falta de experiência democrática vivenciada em toda a sociedade, durante as duas décadas e de ausência de formação e capacitação dos sujeitos envolvidos neste processo no âmbito municipal. Porém, essa constatação abre caminho para uma discussão coletiva do papel dos Conselhos, especificamente neste trabalho o Conselho Escolar, suas funções e suas relações com os demais conselhos a possibilidade de criar alianças e a redefinição de seu papel, como vistas a contribuir com a edificação de um novo formato de gestão democrática e de participação de seus representantes e de toda a comunidade na escola.

Sabemos que a participação de todos os sujeitos escolares dentro do Conselho é de fundamental importância na formação para a cidadania, mas a efetivação desse processo depende também do resgate do papel do Conselho Escolar, de uma discussão coletiva sobre as suas atribuições, os limites de sua atuação e as suas possibilidades de mudanças, como o redirecionamento para a democratização do processo de decisões na escola, tornando assim mais propícia a participação e a educação para a cidadania. Participação esta que envolve um processo global de educação, visando principalmente ataca um dos problemas vividos pelo Conselho Escolar que é a falta de capacitação sistemática, técnica e política de seus membros, possibilitando aos membros do Conselho Escolar um aprendizado, onde todos podem pensar e refletir sobre os problemas, dificuldades e superações para aquilo que está posto, mas que pode ser transformado.

Participação essa vivenciada no contexto escolar e entendida como um dos meios de formação do cidadão:

*Através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante sua realidade social concreta. Ela pode vir a ser um essencial instrumento de distribuição de poder na sociedade, porque é entendida a partir do confronto de interesses e contrária à dominação de um setor sobre outro da sociedade<sup>11</sup>.*

Esse tipo de participação contribui para a garantia de uma escola que atua nos interesses de seus alunos, de seus professores, de seus funcionários, de seus pais, enfim de toda a comunidade local, entretanto é preciso criar estratégias de mobilização social, garantindo situações reais de aprendizagem política e de experiências coletivas de gestão da escola, indubitavelmente esse processo é permeado pela luta, porque de acordo com ROMÃO (2002 p.29): "A instituição de coletivos nas escolas apresenta-se, dialeticamente, como uma instância mediadora que é, ao mesmo tempo, um mecanismo de absorção das tensões e dos conflitos de interesses e um instrumento potencial de inovação e de transformação, na medida em que abre espaço para a explicitação

9 A respeito de autonomia, participação e conselho de escola Cf.: GADOTTI, Moacir. Escola Cidadão. São Paulo. Cortez. 1994

10 SOUZA, Herbert de. O poder do cidadão. Revista do IBASE. Democracia 113/95

11 A participação enquanto processo educativo é exposto por SOUZA, Maria Luíza de. Desenvolvimento de Comunidade e Participação. SP, Cortez, 1991

## Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

daquelas tensões e conflitos represados, camuflados ou inibidos [...]" (ROMÃO, 2002, p. 29).

A relação entre escola e comunidade dentro do Conselho Escolar adquire novas perspectivas, pois neste há possibilidade da comunidade interferir nos destinos da escola, dar sua contribuição na deliberação do projeto pedagógico da escola.

Porém, esse processo de construção de relações educativas mais democráticas demanda tempo e o envolvimento dos diversos segmentos presentes na escola para a sua concretização. E a luta por relações mais democráticas na escola deve permear toda a sociedade.

*Democracia fundamentalmente significa justiça social, pão, teto e saúde para todos, significa todos terem liberdade de informação, organização e participação em todos os níveis; significa a extensão dos direitos democráticos e a produção de sujeitos capazes de exercê-los; significa, enfim, uma forma de vida<sup>12</sup>.*

A instauração de uma Assembléia Constituinte de 1987 mostra que a luta pela conquista de direitos continua [...]. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 são traçados os princípios de organização da educação brasileira. O direito à educação é posto no elenco dos chamados direitos de cidadania como o direito à saúde, à habitação (capítulo dos direitos sociais - artigo 6º). Novas diretrizes no campo educacional surgem destacadas na Constituição e o regime de colaboração entre as várias instâncias dos sistemas educacionais: federal, estadual e municipal, dando ênfase a este último, no tocante ao Ensino Fundamental e Educação Pré-Escolar (Constituição Federal, artigo 211 e parágrafo 30, inciso VI).

No denominado processo de "Municipalização do Ensino", é pontuada a questão da busca pela autonomia da escola e efetivação do processo de descentralização como fundamentais na consolidação de uma gestão democrática. Nos artigos 212 e 35, são definidos os recursos provindos da receita federal na ordem de 25%. Numa clara vinculação entre o andamento do

processo de gestão da escola e o recebimento de recursos. Contudo há de se observar que como constata OLIVEIRA (1997, p.177):

*Descentralização pode ser entendida tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera a outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de 'democratização', sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum.*

No artigo destinado à educação, esta aparece na Constituição como:

*Direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Constituição Federal - artigo 205).*

Além disso, é preconizada a gestão democrática do sistema público de ensino (art. 206). Porém, não basta existir no âmbito legal, é preciso que seja assegurado o desenvolvimento de práticas democráticas dentro do espaço escolar. Os organismos colegiados como Conselhos Escolares, Grêmios Estudantes, Associação de Pais e Mestres, dentre outros são alguns dos possíveis instrumentos desse exercício de gestão democrática. De acordo com Bastos (1999, p.40):

*[...] a gestão democrática abriu uma perspectiva para resgatar o caráter público da administração pública. Restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, e facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais de educação.*

A Constituição Estadual do Ceará aponta na mesma direção quando define "a gestão democrática da

<sup>12</sup> Para obter uma visão mais geral sobre democracia: WANDERLEY, Eduardo Luis. "Educação Popular e processo de democratização". In A questão política da educação popular. Brasiliense. 1987

instituição escolar na forma de lei, garantindo os princípios de participação de representantes da comunidade" (art.215). Essa definição abre espaço para a possibilidade da participação na instância do Conselho Escolar de representantes da comunidade que venham contribuir com o alargamento da visão da escola e com a troca de saberes entre comunidade e escola. Porém, não pode ser negligenciada a vertente que trata a democratização como política educacional e diretriz básica para a gestão escolar e, segundo GRACINDO (1996, p.19), "a democratização enquanto processo que garante o acesso e permanência de todos na escola; e enquanto prática democrática que se desenvolve no interior da escola". Nestes dois sentidos, o processo de democratização difundido através da legislação vigente poderá encontrar na escola um local para a sua realização, desde que os sujeitos envolvidos na comunidade escolar procurem atuar e participar não só das decisões de caráter administrativo-financeiro, mas de todas aquelas que são de responsabilidade de todos na escola.

Alguns autores apontam para o fato de que o papel do Conselho não é apenas detectar os problemas e informá-los aos seus segmentos, mas também contribuir no debate sobre o Projeto Político Pedagógico da Escola, discutindo sobre qual a missão da escola, a referência teórica, a visão de homem e de sociedade, o currículo e sua relação com a aprendizagem no dizer de TAVARES (1996, p.87):

*O papel dos Conselhos é o de realizar uma prática de gestão democrática não somente no que diz respeito à socialização dos problemas detectados pelos diferentes segmentos que os compõem, mas também, na definição de uma proposta político-pedagógica coletiva, bem como na fiscalização de sua execução.*

Porém, não basta definir esses aspectos na escola é essencial estar atento, reivindicar sua efetivação, contribuindo com a mudança de atitude dentro da própria escola e debatendo com cada segmento as formas encontradas para a concretização dos objetivos definidos pelo Conselho Escolar conjuntamente com todos na escola.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº. 9394 de 20 de dezembro de 1996) propõe no seu conjunto a flexibilização e descentralização das estruturas educacionais; em seu artigo 14, estabelece que "os sistemas de ensino definirão as normas da gestão

democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico; II - participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes".

O aparato legal apresenta algumas mudanças importantes que assinalam um novo patamar de gestão, pautado nos princípios de participação e respeito; apesar das lacunas, traz em bojo a questão da cidadania, do exercício de direitos e do cidadão, possuidor de não só de deveres, mas também de direitos. Além de contemplar, pelo menos em seu texto, uma política de descentralização de ações nos diversos âmbitos, retirando da esfera federal a concentração de decisões, vivenciada pela definição das políticas sociais, de educação e de saúde.

As conquistas presentes nestas Constituições federal e estadual, além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em relação à educação, resultaram de uma intensa luta e reivindicação de educadores e intelectuais que desde a Assembléia Constituinte faziam manifestações em favor da defesa dos direitos do cidadão e da garantia de que a educação fosse direito de todos e dever do Estado; nota-se ainda a responsabilidade que este colocou na sociedade e na família como co-responsáveis por essa efetivação do direito de todos à educação.

É necessário reafirmar que isso não garante na prática, a realização dos artigos da Constituição; a luta da sociedade e a sua vigilância constante para que sejam cumpridas as determinações constitucionais são essenciais nesse processo de construção de relações democráticas na escola. Há ainda um longo caminho a percorrer, mas certamente a criação e funcionamento real dos Conselhos Escolares são um primeiro passo no horizonte dessa construção.

## Referências Bibliográficas

- BARROSO, João. Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1995
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BASTOS João Baptista (org). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.
- BRASIL, Constituição Federal de 1988.

## Conselho Escolar: A construção de novas relações na escola

- CEARÁ, Constituição Estadual de 1989, Capítulo II, artigo 215, inciso V.
- CEARÁ, Coleção Vida e Educação. No01. Conselhos Municipais: criação e instalação. Fortaleza, 1994.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. "O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática" - IN COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade de Poderes: introdução à teoria marxista de Estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *O Estado Neoliberal Brasileiro* In Seminário sobre Políticas Sociais. Anais. Fortaleza: Anais, 1993.
- DAGNINO, Evelina (organizadora). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Documento "Gestão, compromisso de todos". Raízes/Asas. Recife. 1992.
- Documento do Conselho de Educação do Ceará. *Conselho Escolar*. Fortaleza. 1995.
- Documento: "Todos pela Educação de Qualidade para Todos". Secretaria de Educação e Cultura. Ceará, 1995/1998.
- Documento Sugestões e esclarecimentos - Gestão Democrática. Secretaria de Educação de Minas Gerais, 1993.
- GADOTTI, Moacir. *Escola Cidadã*. São Paulo: Cortez, 1994.
- \_\_\_\_\_ e ROMÃO, José E (ORGS). *Autonomia da escola; princípios e propostas*. 5ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. "Novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas" In *1º Simpósio de Administração do Nordeste*. Fortaleza: ANPAE, 1996. p. 17-27.
- HAGUETTE, André. *Algumas Reflexões sobre a Escola Pública, Comunitária e Privada no Brasil*. NEPS. Mestrado de Sociologia. Fortaleza, 1989.
- HAGUETTE, Tereza M. Frota. "Os Direitos de Cidadania do Nordeste Brasileiro". *Revista de Ciências Sociais*. 1981/1982. Vol. 12-13, Nº. 1-2, p. 121-145.
- Jornal O Povo 01 de fevereiro de 1994.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº. 9394 de 20 de dezembro de 1995.
- MACIEL, Maria José de Oliveira. *Gestão Escolar Democrática: Os Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino do Recife*. Dissertação de Mestrado em Educação. UFPE. Recife, 1995.
- MARX-ENGELS. *Obras Escolhidas*. Rio de Janeiro: ed. Vitória, vol. I, 1956.
- Revista Mandacaru, Ano I, Nº. 06, 1995. Fortaleza, p.09.
- OLIVEIRA, Dalila (org.). *Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Editora Vozes, 1997.
- SADER, Éder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. São Paulo: Moderna, 1992.
- SALES, Ivandro da Costa. *Os desafios da gestão democrática da sociedade (em diálogo com Gramsci)*. 2ª ed. Sobral, CE: Edições UVA; Recife, PE: Editora UFPE, 2006.
- SASSON, Anne "Gramsci, Antônio" in Dicionário do pensamento marxista. Bottomore, Tom (org.). Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998, p.165-168.
- SEDUC, Projeto de lei para criação dos Conselhos Escolares e do Fundo de Apoio a Gestão Escolar. Ceará: Seduc, 1996.
- SOUZA, Herbert de. *O poder do cidadão*. Revista do IBASE. Democracia. 113/95.
- SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento, Comunidade e Participação*. São Paulo: Cortez, 1991.
- STEIL, Carlos Alberto. "Movimento Popular e Organizações não governamentais em tempo de globalização". In *Para entender a conjuntura atual*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- TAVARES, Otávio Augusto de Araújo. "Gestão Democrática: Papel dos Conselhos Municipais de Escola" In *1º Simpósio Regional de Administração de Educação do Nordeste*. Anais: Fortaleza, 1996".
- WANDERLEY, Eduardo Luis W. "Educação Popular e processo de democratização". In *A questão política da educação popular*. Brasiliense. 1987.
- WEFFORT, Francisco. *Por que Democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.