

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO**  
**NÍVEL DE MESTRADO/PPGE**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO CONSELHO**  
**ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE CASCAVEL**

**ELIZANGELA SILVA CAROZZI**

**CASCAVEL - PR**  
**2015**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO**  
**NÍVEL DE MESTRADO/PPGE**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO CONSELHO**  
**ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE CASCAVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Senso em Educação, Área de Concentração Sociedade Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Dr. Adrian Alvarez Estrada

**CASCAVEL - PR**  
**2015**

## Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

C296o

Carozzi, Elizangela Silva

Organização e gestão escolar: uma análise do Conselho Escolar na rede pública municipal de Cascavel. / Elizangela Silva Carozzi.— Cascavel, 2015.  
190 p.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação

1. Conselho escolar. 2. Gestão democrática. 3. Participação. I. Estrada, Adrian Alvarez. II. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. III. Título.

CDD 21.ed. 371.2

Ficha catalográfica elaborada por Helena Soterio Bejio – CRB 9ª/965

UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

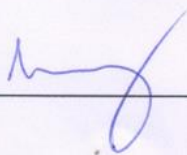
ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO  
CONSELHO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE  
CASCAVEL

**Autora:** Elizangela Silva Carozzi  
**Orientador:** Adrian Alvarez Estrada

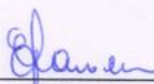
Este exemplar corresponde à Dissertação de Mestrado defendida por *Elizangela Silva Carozzi* aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE para obtenção do título de Mestra em Educação.

Data: 28/08/2015

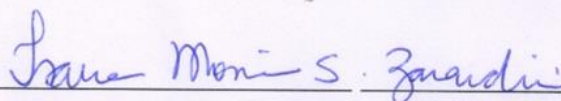
Assinatura: \_\_\_\_\_  
(orientador)



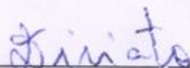
COMISSÃO JULGADORA:



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Elma Julia Gonçalves de Carvalho



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Isaura Monica Souza Zanardini



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Edaguimar Orquizas Viriato

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus filhos, João Gabriel S. Carozzi e Rebeca S. Carozzi, que, pela força, carinho e incentivo me fizeram caminhar nos momentos de desânimo. Que este trabalho possa ser, para eles, como um exemplo para prosseguir, sempre...*

## AGRADECIMENTOS

À Deus meu refúgio eterno, a Ele toda honra, toda glória e todo o louvor.

Ao meu esposo Helder José C. Carozzi, pelo apoio na dedicação à pesquisa, aos meus filhos amados pela compreensão de minha ausência e ao amor a mim dedicado.

Aos meus familiares, ao meu pai Joel Silva e à minha mãe Maria Aparecida Silva (*In memoria*) por instigarem pela busca do conhecimento. Em especial ao meu irmão Elexandre Henrique Silva, minha cunhada Juliana Sales, minha sobrinha Maria Clara Sales e Silva que tornaram meus dias mais alegres e a tia Maria do Rosário Carozzi Rachid Pereira por compartilhar suas experiências do magistério.

As minhas amigas “irmãs” em especial Tânia M. Medeiros da Silva Lorencete, Jane M. Basso e Denise Senger pelas orações, estímulos reconfortantes e por caminhar comigo nesse período onde o tempo foi tão escasso.

Ao meu orientador Professor Dr. Adrian Alvarez Estrada pela confiança, pela compreensão de minhas limitações, dedicação e esclarecimentos fundamentais não somente nesta pesquisa, mas também em toda a trajetória acadêmica.

À Professora Dr<sup>a</sup> Edaguimar O. Viriato por ser uma pessoa humana, aconhedora e por compartilhar seu imenso conhecimento com o Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar – GPGE que certamente contribuiu para minha formação.

À Professora Dr<sup>a</sup> Isaura Mônica Souza Zanardini pelo excelente exemplo de comprometimento, amor e dedicação à docência e pelo material fornecido para execução deste trabalho.

À Professora Dr<sup>a</sup> Elma Júlia Gonçalves de Carvalho pelas considerações, reflexões e sugestões que foram preciosas para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos professores que fizeram parte do corpo docente da graduação, em especial a pessoa do Professor Dr. João Zanardini que proporcionou em suas aulas momentos instigantes para a reflexão. Aos professores do programa de mestrado pelas contribuições preciosas nas disciplinas ministradas.

Aos colegas do curso pelo debate e discussões que enriqueceram o aprendizado, pelas amizades e companherismos desenvolvidos, em especial pelas companheiras Rosangela Garcia e Marília Maria Coutinho Montiel.

À CAPES, pela bolsa de estudo concedida para a realização desta pesquisa.

***“Dificuldades preparam pessoas  
comuns para destinos extraordinários”***

C.S.Lewis

## RESUMO

Nosso objetivo com a realização deste trabalho é apresentar uma análise do processo de implementação do Conselho Escolar no município de Cascavel no ano de 2012. Nosso objeto de pesquisa, o Conselho Escolar, faz parte do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), criado em 2004 na primeira gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esse programa proclama fomentar a gestão democrática por meio da participação da comunidade escolar e, para isso, oferta cursos de formação para o desempenho do papel de conselheiro. Entendendo que é um programa direcionado por meio de políticas públicas e não por um movimento que emergiu da sociedade, o estudo buscou refletir sobre os limites e as possibilidades da participação da comunidade escolar em uma gestão democrática a partir de um instrumento que é o Conselho Escolar. Para o desenvolvimento do trabalho realizou-se uma pesquisa bibliográfica, com análise de documentos e com pesquisa de campo e, dessa forma, o trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, buscamos compreender a articulação entre Administração Empresarial, Administração Pública e Administração Escolar, a fim de construir elementos para subsidiar nossa análise na forma como vem sendo incorporado o movimento de participação da sociedade. No segundo capítulo, recuperamos aspectos que permitem compreendermos os fundamentos do Conselho Escolar e a análise do PNFCE, bem como sua implementação nas escolas municipais de Cascavel. No terceiro capítulo, apresentamos os dados da pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas e de questionários com diretores das escolas municipais, com demais membros do Conselho Escolar e com a presidente do Conselho Municipal de Educação de Cascavel, presidente da Comissão de Estudos e Implantação dos Conselhos Escolares e Membro do Grupo Nacional Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE). Para buscar elementos para a pesquisa de campo houve observações em Seminários, cursos de formação para conselheiros e reunião do Conselho Escolar. Nossa preocupação é resgatar as questões da pesquisa e apontar os limites e possibilidades de um Conselho Escolar dentro de uma gestão na escola pública do campo de pesquisa, recuperando aspectos fundamentais da participação da comunidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho Escolar. Gestão Democrática. Participação.



## ABSTRACT

Our aim of carrying out this job is to present an analysis of the School Council implemented in the city of Cascavel in 2012. Our research object, the School Council, is part of the Nacional Programme of School Councils Strengthening (PNFCE) which was created in 2004 during the first Luiz Inácio Lula da Silva's government. This programme proclaims to promote the democratic management through the school community participation, for this, the programme offers education courses for the role performed by counsellor. Understanding that it is a programme guided by public policies and it's not a movement which emerged from society, this study tries to reflect about the limit and possibility of the school community participation in a democratic management through an instrument that is the School Council. In order to develop this job it's been made a bibliographical research, a documental analysis and a field research, thus, the job is organized in three chapters. In the first chapter we try to understand the articulation among Business Administration, Public Administration and School Administration, in order to build elements for subsidizing our analysis in the way how the society participation movement has been incorporated. In the second chapter we recover some aspects which allow us to understand the School Council grounds and the PNFCE analysis as well as its implementation in public municipal schools of Cascavel. In the third chapter, we present the field research data which was accomplished through interviews and questionnaires with public municipal schools' principals, other School Council's members, and with the president of the Municipal Council of Education of Cascavel, the president of the Commission of Studying and Implementation of the School Council and member of a Nacional Articulator Group of School Councils Strengthening (GAFCE). To search elements for field research there were observations in Seminars, education courses for counsellors and School Councils meetings. Our solicitude is to rescue the research questions and to put forward the limit and possibility of a School Council inside of a public school of the research field management, recovering essential aspects of the community participation.

**KEY-WORDS:** School Council. Democratic Management. Participation.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Caracterização das Unidades Escolares - Estrutura Física da escola, campo de Pesquisa (2013/2014).....	135
Gráfico 2 – Caracterização do diretor – Sexo.....	137
Gráfico 3 – Caracterização do diretor – Idade.....	137
Gráfico 4 – Caracterização do diretor – Graduação .....	138
Gráfico 5 – Caracterização do diretor – Temática da Pós-Graduação .....	139
Gráfico 6 – Caracterização do diretor – Quanto tempo é diretor na escola.....	139
Gráfico 7 – Caracterização do diretor – Sente-se preparado para exercer a função de diretor .....	140
Gráfico 8 – Caracterização do diretor – Participou do curso de formação para exercer o cargo de diretor .....	141
Gráfico 9 – Caracterização do diretor – Como entende a Gestão democrática no que se refere a participação .....	145
Gráfico 10 – Caracterização do diretor - Entendimento referente a tomada de decisão.....	146
Gráfico 11 – Caracterização do diretor – Entendimento referente às Funções do Conselho Escolar .....	149
Gráfico 12 – Caracterização dos Membros Representantes do Conselho Escolar .	151
Gráfico 13 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Idade .....	152
Gráfico 14 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Graduação.....	153
Gráfico 15 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Vínculo com a Instituição escolar.....	153
Gráfico 16 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Como se deu a sua participação no Conselho Escolar .....	155
Gráfico 17 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Como você entende a sua participação na Gestão da Escola .....	156
Gráfico 18 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Em relação as funções do Conselho Escolar, existe dificuldade? .....	157
Gráfico 19 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Já participou de formação continuada para Conselho Escolar.....	159

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Rede Municipal de Ensino de Casavel – PR – Número de alunos.....	136
Quadro 2 – CMEIs e CEIs-ONGs – Número de alunos.....	136

**LISTA DE QUADROS**

Figura 1 – Organograma – Políticas de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino.....	101
Figura 2 – Slides do curso.....	127

## LISTA DE SIGLAS

- ABE - Associação Brasileira de Educação
- AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná
- ANDE – Associação Nacional de Educação
- ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação
- ANPED – Associação Nacional de Pesquisa em Educação
- APEF – Associação de Pais, Educadores e Funcionários e também dos Conselhos Escolares
- APM - Associações de Pais e Mestres
- APMF - Associação de Pais e Mestres e Funcionários
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
- CAFISE – Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
- CEAVEL - Centro de Aperfeiçoamento dos Servidores Municipais de Cascavel-Pr.
- CEDES – Centro de Estudos Educação & Sociedade
- CEI – Centro de Educação Infantil
- CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas Para a América Latina e Caribe
- CGRP/DAGE
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CQC's - Círculos de Controle de Qualidade
- DASE – Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
- DASP – Departamento Administrativo dos Serviços Públicos
- EAD – Educação a Distância
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas
- FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola  
GPGE – Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola  
PME – Plano Municipal de Educação de Cascavel  
PMSE – Plano de Mobilização Social pela Educação  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNE – Plano Nacional da Educação  
PNFCE – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares  
PPA – Plano Plurianual  
PPP – Projeto Político Pedagógico  
PrND – Programa Nacional de Desburocratização  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SEMED – Secretaria Municipal de Educação  
SEMOR – Secretaria da Modernização  
TQC - Total Quality Control  
UnB – Universidade de Brasília  
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO NA SOCIEDADE</b> .....	23
1.1 FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO GERAL.....	25
1.1.1 Administração Científica .....	29
1.1.2 Escola de Relações Humanas .....	34
1.1.3 Escola Burocrática .....	37
1.1.4 Sistema de Organização Flexível.....	39
1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	46
1.2.1 Mudanças no modo de produção capitalista .....	46
1.2.2 Papel do Estado .....	48
1.2.3 A Reforma do Estado – Burocrática .....	50
1.2.4 A Reforma do Estado – Gerencial.....	54
1.3. ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR .....	60
1.3.1. Fundamentos da Administração Escolar no Brasil .....	61
1.3.2 Reforma da Gestão Escolar .....	67
<b>2 O PAPEL DO CONSELHO ESCOLAR</b> .....	81
2.1 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR.....	89
2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES – PNFCE .....	99
2.3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES –FORMAÇÃO E MATERIAL DIDÁTICO .....	107
2.4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DO CONSELHO ESCOLAR EM CASCAVEL-PR .....	121
<b>3 O CONSELHO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL NA PERCEPÇÃO DE ALGUNS DE SEUS MEMBROS</b> .....	131
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....	133
3.2 DADOS DA PESQUISA DE CAMPO COM OS DIRETORES .....	134
3.2.1 Dados da pesquisa de campo com os membros do Conselho Escolar.....	151
3.3 ENTREVISTA COM PROFESSOR .....	160

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	162
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	168
<b>ANEXOS</b> .....	176
ANEXO 1 - PARECER DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA.....	177
ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO TCLE ....	179
ANEXO 3 - TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO DE ESTUDOS.....	180
ANEXO 4 - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – ROTEIRO DE ENTREVISTAS..	181
ANEXO 5 - RELAÇÃO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR ....	188



## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga o processo de implementação do Conselho Escolar na Rede Municipal de Ensino de Cascavel - PR. O objeto de análise é o Conselho Escolar, colegiado instituído com o objetivo de ser um instrumento de gestão democrática na escola pública.

O foco desta pesquisa é reflexo das inquietações provenientes de meu percurso acadêmico, que revelam o interesse pelo estudo sobre a gestão escolar, tal fato se deve por ter sido aluna do projeto de pesquisa de Iniciação Científica – PIBIC<sup>1</sup>, durante o período da graduação em Pedagogia, da Unioeste – Universidade do Oeste do Paraná, *Campus* de Cascavel, e por participar do Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar – GPGE<sup>2</sup>.

Dessa forma, senti a necessidade de dar sequência aos estudos e de aprofundar o conhecimento na área estudada durante a graduação. Foi com esse propósito que participei do processo de seleção do Mestrado em Educação na mesma instituição de ensino em 2012.

O interesse mais específico em estudar a gestão escolar da rede municipal de ensino de Cascavel, se deu não só pelo fato de ter realizado uma pesquisa de campo na Iniciação Científica, mas também, por considerar que Cascavel é uma cidade de grande importância para o desenvolvimento do Oeste do Paraná, tendo em vista que ocupa uma posição privilegiada. No âmbito do ensino municipal apresenta um currículo próprio, diferenciado em relação aos demais municípios da região. O currículo da rede municipal de Cascavel apresenta-se como resultado de discussões coletivas, e revela os anseios com relação à realidade da educação municipal. Como resultado dessas discussões, enfatizou-se que o anseio da escola

---

<sup>1</sup> O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) visa apoiar a política de Iniciação Científica desenvolvida nas Instituições de Ensino e/ou Pesquisa, por meio da concessão de bolsas de Iniciação Científica (IC) a estudantes de graduação integrados na pesquisa científica. Pesquisas desenvolvidas em (2009-2010) “A Administração Científica e a (re) educação para o trabalho”; (2010-2011) “Organização Burocrática e Gestão Escolar: a perspectiva dos diretores escolares da rede municipal de ensino de Cascavel”; (2011-2012) “Teoria da Administração Escolar no Brasil: a contribuição de Querino Ribeiro”. Orientador Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada.

<sup>2</sup> Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar (GPGE) tem como finalidade o desenvolvimento de estudos e de pesquisas na área de Políticas Educacionais e Gestão Escolar, desenvolvendo estudos sobre o Estado brasileiro, seu processo de constituição e desenvolvimento e sua relação com a Sociedade expressa nas Políticas Sociais. Investiga projetos e programas nas áreas sociais, particularmente na área da educação.

pública é “transmitir conteúdos científicos e formar um indivíduo atuante e com a consciência crítica e que a escola deve ser pública, universal, laica e gratuita” (CASCAVEL, 2008, p.3).

O Plano Municipal de Educação de Cascavel (PME) é outro documento importante que se apresenta como resultado de construção coletiva, “propondo novas formas de pensar a educação a partir do contexto nacional” (CASCAVEL, 2004, p. 21), e apresenta, como um de seus objetivos principais, a democratização da gestão do ensino público.

Dessa forma, a concepção teórico-metodológica que norteia o trabalho da rede pública municipal de ensino de Cascavel é um importante passo para o compromisso com a formação do sujeito. Assim, adquire especial relevância a investigação da implantação do Conselho Escolar que proclama a “gestão democrática do ensino público e a melhoria da qualidade do ensino”(CASCAVEL, 2012). O Currículo do município e o PME não serão objetos de análise, mas são documentos importantes que norteiam o trabalho da gestão da escola.

A escola pública brasileira, de modo geral, é alvo de críticas devido à suposta dificuldade de alcançar os seus objetivos. Nesse sentido, apresentam-se justificativas e surgem novas propostas para orientar a gestão, com objetivo da direção refletir sobre seu modo de fazer e ampliar sua “competência profissional” (LÜCK, 2009).

Porém, é necessário um olhar mais amplo e claro da real situação da gestão na instituição escolar, que considere os determinantes que abrangem os aspectos políticos, econômicos e sociais que refletem no desenvolvimento do trabalho na gestão da escola.

Ao analisarmos a gestão da escola pública do município de Cascavel, de modo particular o Conselho Escolar, propalado como instrumento de gestão democrática, a questão que nos intriga é: como tem-se desenvolvido a participação da comunidade no Conselho Escolar? A participação, a autonomia e a descentralização na gestão da escola são categorias bases para uma gestão democrática.

A prática democrática no ambiente escolar demanda uma compreensão de qual democracia se pretende exercer na gestão da escola, para que, em última instância, não seja reduzida em mera representação simbólica.

Diante das questões apresentadas, o percurso metodológico iniciou-se com a definição das fontes bibliográficas, as quais oferecem esclarecimentos que corroboraram com a análise crítica da categoria central da nossa pesquisa, além da análise de documentos e dos dados coletados da pesquisa de campo.

O objetivo geral de nossa pesquisa centrou-se em examinar o papel do Conselho Escolar como estratégia de gestão decorrente das orientações do sistema capitalista.

Por compreendermos que nosso objeto de pesquisa, o Conselho Escolar, não se encerra em sua particularidade, não se explica isoladamente, pelo contrário, está articulado ao todo, julgamos necessário apresentar elementos que permitam compreender a organização da gestão do trabalho por meio da Teoria Geral da Administração e da Administração Pública, tendo em vista que ambas influenciaram na forma de trabalho da gestão da escola.

As novas formas de desenvolvimento do trabalho, sob a égide do capital, apontam o papel da educação como fundamental para sua reprodução, como promotora do desenvolvimento econômico. Nesse entendimento, urge uma nova organização de sua gestão para a manutenção do sistema vigente.

Para efetivação desse processo na educação, houve, nos últimos anos, um amplo sistema de reforma na qual foi implementado uma gestão democrática, via incentivo da participação da comunidade escolar por meio de um órgão colegiado, o Conselho Escolar. No âmbito da escola, constatamos a necessidade de participação da comunidade escolar, entretanto, é importante desvelar como tem se efetivado essa participação na gestão da escola, ao compreendermos que o Conselho Escolar precisa ter autonomia para participar ativamente nas decisões dos rumos da escola (PARO, 2000).

Os Conselhos Escolares emergem em um contexto de redemocratização do país, em que o foco era a luta por espaços de participação da sociedade na gestão das escolas públicas. Nossa intenção é desvelar como se estabelece a gestão democrática por meio de um colegiado com a responsabilidade de envolver a comunidade na gestão da escola.

É preciso constatar em quais condições essa participação tem se realizado no município de Cascavel, via Conselho Escolar, sob o amparo do PNFCE, programa lançado em 2004 no primeiro governo Lula (2003-2006). Esse Programa é reconhecido legalmente por meio da Portaria Ministerial nº 2.896/2004, sendo a

Secretaria de Educação Básica responsável pela execução do programa. O programa anuncia: “[...] ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas [...]” (BRASIL, 2004, s/p). Além disso, conta com a participação de organismos nacionais e internacionais, tais como Banco Mundial na qual o trabalho é “[...] discutir, analisar e propor medidas para sua implementação [...]” (BRASIL, 2004, s/p).

A Lei nº 6.116/2012, que regulamenta o Conselho Escolar no município, esclarece a finalidade do colegiado, tendo como papel “[...] efetivar a gestão democrática, atuando como mediador dos anseios da comunidade escolar, buscando alternativas para efetivar as políticas educacionais que visam garantir o cumprimento da função de educar e cuidar” (CASCAVEL, 2012, s/p). A referida Lei apresenta como atribuições do Conselho Escolar as funções Deliberativa, Consultiva, Fiscalizadora e Mobilizadora.

Nossa opção foi por uma investigação que privilegiasse a coleta de dados e a sua abordagem qualitativa, procurando examinar os múltiplos aspectos que envolvem os limites e as possibilidades da participação da comunidade na gestão da escola. Foi com essas preocupações que realizamos a pesquisa de campo, a qual procurou compreender como ocorre a prática da gestão democrática *in loco*, ou seja, a ação desenvolvida pelos membros do Conselho Escolar nas escolas do município de Cascavel; e apresentar a concepção que os diretores e alguns membros do Conselho Escolar, como, por exemplo, professores, servidores e pais e/ou responsáveis possuem em relação ao seu papel como parte do corpo gestor da escola.

Para atingir esses objetivos foram elaborados questionários<sup>3</sup>, os quais, de acordo com Severino (2007), é um “conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo” (SEVERINO, 2007, p. 125). Esse material foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade, e aprovado conforme Parecer nº 447.854<sup>4</sup>. Todas as escolas<sup>5</sup> do município de Cascavel, totalizando em 61 escolas, foram convidadas a participar da pesquisa. O convite foi realizado presencialmente nos Seminários e nos cursos de

---

<sup>3</sup> Os questionários aplicados encontram-se nos anexos da presente pesquisa.

<sup>4</sup> O parecer do comitê de ética encontra-se nos anexos da presente pesquisa.

<sup>5</sup> A relação de escolas do município encontra-se nos anexos da presente pesquisa.

formação para conselheiros. Além disso, houve envio dos convites por e-mail (o convite foi destinado aos diretores das escolas – membro nato do Conselho Escolar – e aos demais segmentos representantes da comunidade escolar).

Os dados coletados por meio dos questionários foram analisados e contextualizados com a fundamentação teórica previamente estudada, e a pesquisa qualitativa permitiu uma compreensão analítica da totalidade determinada histórica, social e material no envolvimento desse processo de implementação do programa com o objetivo de democratização da gestão. A realização da abordagem quantitativa que possibilitou traduzir em números as informações para que fossem classificadas estatisticamente, embora esse não seja o critério determinante de análise.

A pesquisa de campo ainda incluiu a participação em cursos de formação, presencial e a distância, para o conselheiro escolar, a visita às escolas e observações, a participação em reunião do Conselho Escolar, as entrevistas com professores, com pais de alunos, com funcionários e com a Coordenadora do Setor de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel e Membro do Grupo Nacional Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – GAFCE.

O trabalho incluiu, inclusive, a participação em Seminários tais como: II Seminário dos Conselhos Escolares, realizado em junho de 2013, que teve a presença do palestrante José Roberto Ribeiro Junior - Ministério da Educação - SEB/MEC - Coordenador do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, dentre outros; III Seminário dos Conselhos Escolares, realizado em junho de 2014, com a presença dos palestrantes José Roberto Ribeiro Junior – Coordenador do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar CGRP/DAGE/SEB/MEC, Cefisa Maria Sabino Aguiar – Consultora do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e Técnica da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza CE e o Dr. Walter Pinheiro Barbosa Junior – Consultor do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar/ Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, dentre outros.

Os seminários foram promovidos pela Secretaria Municipal de Educação de Cascavel, com o intuito de abranger não somente a cidade de Cascavel mas toda a região Oeste do Paraná.

Em nossa pesquisa consideramos o pensamento crítico, pautado no materialismo histórico dialético, visto que, em nosso entendimento, a organização da sociedade está formada por contradição, por expressão do processo histórico, que privilegia os interesses de alguns em detrimento de outros, gerando, assim, um movimento que procura superar as condições impostas. Nesse pressuposto que se analisa criticamente, objetiva-se identificar as contradições, os limites e as possibilidades de uma política que incentiva a participação da sociedade na gestão da escola pública.

A preocupação que permeou a pesquisa foi ir além das aparências e observar a realidade escolar de forma que pudéssemos compreender a totalidade e as contradições das relações sociais que envolvem o objeto de pesquisa e os seus sujeitos.

A dissertação está organizada em três capítulos, sendo que, no primeiro, intitulado “O papel da Administração na sociedade”, procuramos abordar sobre as Teorias da Administração, apontando elementos de cada período, destacando os pontos fundamentais da prática administrativa, com o intuito de mostrar que esses princípios se expandiram para além das fábricas, influenciando as organizações, em especial, a administração escolar.

No segundo capítulo discutiremos sobre o papel do Conselho Escolar, tendo como foco o processo de democratização da gestão em nosso país. Apresentamos, ainda, uma contextualização histórica do Conselho Escolar e considerações sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares por meio do qual foi implementado o colegiado no município de Cascavel.

Já o terceiro capítulo apresenta o resultado da pesquisa de campo com base nos dados dos questionários, das observações, das entrevistas e da participação nos cursos de formação para conselheiros escolares e nos seminários.

Nas considerações finais procuramos resgatar o percurso desenvolvido no trabalho com o objetivo de apresentar possíveis contribuições, dentro dos limites desta pesquisa.

## 1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO NA SOCIEDADE

Neste capítulo, a preocupação é de apresentar ao leitor a importância da compreensão das teorias administrativas, pois sua construção procura responder às necessidades de cada período histórico da sociedade capitalista.

Pretendemos descrever basicamente as principais teorias da administração, procurando apresentar elementos que nos permitam especificar as características de cada escola, na tentativa de destacar os pontos fundamentais da prática administrativa voltadas para a administração pública e, em especial, para a administração escolar.

Os princípios da administração foram elaborados em momentos distintos do capitalismo, cujos fundamentos foram aplicados em organizações variadas como empresas, as quais influenciaram profundamente a administração escolar.

Dessa forma, pretendemos apresentar em qual contexto um conceito, como, por exemplo, a “participação” – elemento essencial para entendermos o papel do Conselho Escolar –, foi incorporado no processo de administração.

A teoria da administração escolar surge a partir da teoria da administração empresarial, tendo como alicerce o desenvolvimento da sociedade capitalista, ou seja, com o modo de produção da organização do trabalho. É fundamental acrescentar que, de acordo com Félix (1989), a relação entre a administração e o capitalismo é

[...] considerada pelos teóricos da administração não apenas como uma relação “natural” e “eterna”, mas que deve ser continuamente aperfeiçoada a ponto que consolide o estatuto de “ciência” da Administração, pelo aperfeiçoamento dos seus princípios “científicos” de organização e administração, para efetivação integral dos objetivos das empresas capitalistas e da própria sociedade capitalista (FÉLIX, 1989, p. 39).

Sendo assim, pode-se entender que, apesar da administração ser uma atividade essencialmente humana e emergir antes da sociedade capitalista, enquanto ciência e enquanto controle do trabalho, ela se organiza, fortalece e reproduz por meio dos fundamentos do capitalismo. Dessa forma, a administração/gestão da escola estão relacionadas diretamente com a organização no mundo do trabalho.

O termo administração possui sua concepção histórica e é discutida por muitos estudiosos das teorias administrativas. Neste trabalho optamos por apresentar o conceito desenvolvido por Vitor Paro<sup>6</sup>.

Paro (1989) enfatiza que a administração escolar, atualmente, é fruto da produção histórica, visto que apresenta as contradições sociais, resultado de interesses da sociedade capitalista. É nesse sentido que o autor defende que é necessário compreender a natureza da administração, que é a mediação que permeia todo o processo pedagógico da escola.

Dessa forma, Paro (1988) esclarece que [...] “a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 1988, p.18). Assim, pode-se compreender a necessidade de se utilizar, com entendimento, os recursos para que o objetivo da escola possa ser atingido, ou seja, para que haja uma educação de qualidade.

Já o termo gestão é apresentado por Cury (2000) como:

[...] o termo gestão vem de gestio, que, por sua vez, vem de gerere (trazer em si, produzir), fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio) mas é algo que traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia (CURY, 2000, p.201).

Em virtude dessas considerações, entende-se que gestão é uma forma de administração e, dentro da administração, existem modelos de gestão. Em nosso trabalho vamos abordar a gestão democrática, mais especificamente como ela ocorre na escola pública com a participação da comunidade escolar por meio do Conselho Escolar.

Assim, para falar em administração, ou gestão da escola, é preciso compreender o seu princípio, a sua função e como sua ação pode refletir na prática educacional.

---

<sup>6</sup> Os termos “gestão” e “administração” são utilizados ora como sinônimos, ora como termos diferentes por teóricos. Neste trabalho utilizaremos como sinônimos de acordo com Paro (2000) em “Gestão democrática da escola pública”.



## 1.1 FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO GERAL

Historicamente, a administração escolar foi fundamentada sobre a Administração Científica, marcada por princípios racionais, com o objetivo de aumento da produtividade. Esses princípios constituem os fundamentos teóricos que procuram garantir a divisão do trabalho e o controle da organização (FÉLIX, 1989).

A administração na sociedade capitalista é implantada em diversos setores com o objetivo de uma solução eficiente para buscar o aumento de produtividade. Desse modo, é preciso ter claro que a administração costuma ser associada a procedimentos técnicos e burocráticos, ligados ao controle do trabalho alheio.

A administração, como coordenação do esforço do trabalho humano, já podia ser identificada em organizações sociais mais antigas, a exemplo disso temos as grandes obras arquitetônicas como, por exemplo, grandes monumentos, arenas, aquedutos, canais de irrigação, Muralha da China, Pirâmides do Egito, tanto da antiguidade como dos tempos medievais (BRAVERMAN, 1987). Entretanto, esse era um trabalho realizado de forma escravista e de “tecnologia estacionária e ausência da necessidade capitalista de expandir cada unidade de capital empregado e, deste modo, era marcadamente diferente da administração capitalista” (BRAVERMAN, 1987, p.65).

A produção realizada pelo artesão, de caráter familiar, baseado em produtores independentes, é substituído gradativamente pela manufatura, em que os artesãos são reunidos em um local comum e produzem sob a vigilância capitalista, tendo como base a divisão na produção, ou seja, assume um trabalho coletivo, dividindo e organizando a atividade em parcelas, resultando em parte do produto.

Dessa maneira, as relações de produção são marcadas por profundas mudanças, conforme apresenta Franco (1988):

O processo de desenvolvimento do capitalismo, desde seu período manufatureiro até a atual fase monopolista, sofreu profundas transformações, principalmente ao nível da divisão técnica do trabalho, da utilização sistemática da ciência e da tecnologia no aparelho de produção e na organização e controle do trabalho do trabalhador (FRANCO, 1988, p. 8).

A princípio, o capitalista se utilizava do trabalho, conforme era concebido nas artes tradicionais praticadas na produção feudal e no artesanato das guildas<sup>7</sup>. As primeiras oficinas eram pequenas unidades de produção, cujo trabalho realizado permanecia sob o controle de seus produtores.

Com a reunião dos produtores surge a necessidade de uma gerência para organização do trabalho cooperativo. Logo, novas indústrias despontaram com trabalhos mais complexos, que exigiam uma tarefa de coordenação, que fora assumida sob a forma de gerência na indústria capitalista. Dessa forma, de acordo com Braverman (1987):

O capitalista assumiu essas funções como gerente em virtude de sua propriedade do capital. Nas relações capitalistas de troca, o tempo dos trabalhadores assalariados era propriedade dele tanto quanto a matéria-prima fornecida e os produtos saídos de sua oficina (BRAVERMAN, 1987, p. 62).

Assim, o proprietário dos meios de produção busca organizar a melhor forma de realizar o trabalho, criando condições favoráveis para máxima produtividade. Sob essa perspectiva, ressalta-se que:

O emprego de grande número de trabalhadores a serviço de um mesmo capitalista, conjugado com a peculiaridade das relações sociais de produção, a exigir, por parte do comprador da força de trabalho, o aproveitamento máximo de cada parcela do capital empastado, contribuíram para o surgimento, desde os primeiros tempos do modo de produção capitalista, de procedimentos administrativos inexistentes anteriormente e que se tornaram característicos desse modo de produção (PARO, 1988, p. 59).

Nesse entendimento, compreende-se que, no capitalismo, a administração consiste em uma atividade de coordenação do trabalho coletivo e, conseqüentemente, essa função se torna extremamente relevante na organização dos trabalhadores, sustentando a exploração da força de trabalho pelo capital na produção da mais-valia.

---

<sup>7</sup> As guildas eram corporações formadas por artesãos independentes e qualificadas para trabalhar no processo produtivo artesanal.

A necessidade de produzir um excedente e o acúmulo de capital tornou a arte de administrar algo calculista, resultando em um controle imposto pela gerência de forma despótica e exercido por meio de métodos coercitivos, visto que se proclamava que a força de trabalho exigia disciplina, pois, originalmente, possuía um caráter mais livre, à medida que estava nas mãos do trabalhador o domínio do processo de trabalho. Por tais razões, “o controle é, de fato o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais, como foi reconhecido implicitamente ou explicitamente por todos teóricos da gerência” (BRAVERMAN, 1987, p. 68).

Atualmente o controle ainda está presente na administração, é uma característica que se apresenta de forma velada, com outra roupagem, ou seja, de forma mais democrática como poderemos observar ao longo do trabalho.

Mas é somente por volta da segunda metade do século XIX, com a revolução técnico-científica, que o papel da gerência passa a ser fundamental, apoderando-se do processo e do controle da organização do trabalho. De acordo com Braverman (1987), a revolução técnico-científica estabelece mudanças significativas no processo de trabalho e, com o aumento da produção e de sua intensificação, houve a necessidade de aperfeiçoar novas formas de organizá-lo e tal fato se deu por meio da integração da gerência, ocorrendo a separação entre planejamento e execução. Esse período chegou até o início da primeira metade do século XX e sua principal característica foi a fusão da técnica e da ciência para o desenvolvimento da administração industrial. A inserção de tecnologias visa à rapidez, à eficiência e ao aumento da produtividade.

É importante mencionar que “essa separação entre teoria e prática, concepção e execução, pensamento e ação é a marca distintiva do trabalho no capitalismo moderno e, conseqüentemente, do seu empobrecimento” (FRANCO, 1988, p. 13). Assim, a principal consequência dessa divisão acarreta em uma extrema concentração de poder e de conhecimento na administração, dificultando o acesso ao trabalhador do domínio do processo de trabalho. A consequência de tal ação leva a desconhecer o processo em sua totalidade, garantindo ao capital apoderar-se do trabalho intelectual (FRANCO, 1988).

Deve-se mencionar também que “a evolução da administração e a relevância que ela adquire ocorrem simultaneamente à expansão do capitalismo, pois a relação entre ambos é reciprocamente determinada” (FÉLIX, 1989, p.34). Além disso, “a função da administração é, portanto, de exercer pleno controle sobre as forças

produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador” (FÉLIX, 1989, p. 35).

Em virtude dessas considerações, interessante se faz mencionar que:

[...] o verbo *to manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manège*. Como um cavaleiro que utiliza rédeas, bridão, esporas, cenouras, chicote e adestramento desde o nascimento para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerência (*management*), em controlar (BRAVERMAN, 1987, p.68).

Além do controle, a eficiência é outro elemento básico na administração, que é direcionada de acordo com os ideais do capital, ou seja, o desenvolvimento do trabalho coletivo precisa ser desenvolvido de forma eficiente. Dessa forma, o papel da gerência não se limita em controlar o trabalho, mas garantir que se realize, da melhor forma possível, os resultados que determinam o seu sucesso ou fracasso.

No capitalismo, a organização do processo de trabalho revela, cada vez mais, a centralidade do poder, por meio de rígido controle sobre a produção e sobre o trabalhador, objetivando o aumento da produtividade e extração da mais-valia.

Dessa forma,

[...] a necessidade da gerência, enquanto controle do trabalhador, se deve ao fato de ser o processo de produção capitalista, ao mesmo tempo, inevitavelmente, processo de valorização do capital e processo de exploração da força de trabalho (PARO, 1988, p. 61).

É por meio da gerência que a administração, na sociedade capitalista, desempenha o controle do trabalho para que se realize de forma eficiente, para isso, precisa desenvolver condições que lhe permitam exercer com legitimidade a organização desse processo. Assim, a forma como a divisão de trabalho se estabelece é outro item fundamental no desempenho desse controle (PARO, 1988).

É importante elencar que a administração abrange diversos aspectos, como a organização do processo de produção, o planejamento, a tomada de decisões, a integração dos indivíduos dentro da organização, revelando, assim, a ampliação do processo de subordinação do trabalho intelectual e manual na empresa capitalista (FÉLIX, 1989).

A seguir, buscar-se-á destacar no texto os elementos da Administração Científica, as quais determinaram, de forma expressiva, a organização do trabalho expresso na administração da escola pública.

### 1.1.1 Administração Científica

Na Teoria da Administração, dentre as diversas escolas que surgem tentando responder, satisfatoriamente, a problemática referente à racionalização da organização e da execução do trabalho, duas escolas são fundamentais: a Escola da Administração Científica e a Escola de Relações Humanas. A primeira estabelece princípios rígidos para tentar resolver esse problema e, a segunda, apesar de aparentemente divergir da primeira, também aponta propostas aos administradores que “[...] terão um sentido claramente ideológico, visando legitimar o capitalismo monopolista de grandes empresas do século XX” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 168).

A divisão de trabalho emerge por meio da necessidade do aumento de forma eficiente na produção, aliado à diminuição de tempo na sua operação, ou seja, o objetivo é o máximo de rendimento com o mínimo de esforço em um espaço reduzido de tempo, as tarefas são simplificadas e padronizadas para que se possa permitir a especialização do trabalhador, resultando em um aumento da produtividade. De forma sintética, essa é a abordagem básica do taylorismo.

A justificativa de Taylor<sup>8</sup> para as vantagens da divisão de trabalho é a de que “o operário, ainda mais competente, é incapaz de compreender esta ciência, sem orientação e auxílio de colaboradores e chefes quer por falta de instrução quer por capacidade mental insuficiente” (TAYLOR, 1995, p.34). A administração deve planejar e instruir diariamente o operário, nesse sentido, essa cooperação estreita entre direção e o trabalhador é parte essencial da administração científica, ou administração das tarefas.

As ideias preconizadas por Taylor são consideradas um marco nas relações de trabalho. O movimento da gerência científica foi iniciado por ele nas últimas décadas do século XIX, além disso, “Taylor ocupava-se dos fundamentos da organização dos processos de trabalho e do controle sobre ele” (BRAVERMAN,

---

<sup>8</sup> Frederick Winslow Taylor, nascido nos Estados Unidos (1856-1915), engenheiro conhecido como o “Pai da Organização Científica do Trabalho”. Sua preocupação era com a organização administrativa e seu objetivo era obter o máximo de rendimento com o mínimo de esforço e no menor espaço de tempo.

1987, p. 83). A contribuição de Taylor na sistematização dos estudos da administração é fundamental, tendo em vista que a sua teoria articula-se com as reais intenções do capital, ou seja, de obter o lucro.

Taylor inicia seu trabalho como mecânico na Midvale Steel Company e passa a conduzir experiências destinadas a aumentar a produtividade do trabalho. Em 1903 publica um livro intitulado “Administração de Oficinas”, e, em 1911, publica sua obra mais importante, intitulada de “Princípios de Administração Científica”, na qual revela a sua preocupação com a racionalização dos métodos e dos sistemas de trabalho (MOTTA, 2002).

De acordo com Taylor, o homem é visto como um ser que procura um máximo de ganhos com um mínimo de esforço – *homo economicus* -. Para se desenvolver o trabalho de forma eficiente é preciso, também, encontrar quem realize a “única maneira certa”, que, na sua visão, seria o “homem ideal”, dócil e rentável. Sob essa perspectiva, Taylor proclamava que isso deveria servir de base para os estudos de tempos e de movimentos.

Nesse entendimento, para garantir a padronização, Taylor sugere a seleção, o treinamento e o controle dos trabalhadores. Primeiro, a descoberta do “homem ideal”; segundo, trabalho padronizado e, terceiro, supervisão cerrada, além de incentivos monetários por produção: pagar mais a quem produzir mais.

Convém ressaltar que um dos pontos principais da obra de Taylor é a separação entre as funções de preparação e as de execução do trabalho, ou seja, divisão técnica do trabalho<sup>9</sup> que garante, no sistema capitalista, a subordinação do trabalho ao capital (TAYLOR, 1995). Essa separação já ocorria anteriormente, mas foi intensificada com o taylorismo.

Taylor (1995) se justifica, afirmando que, para “[...] que o trabalho possa ser feito de acordo com leis científicas, é necessário melhor divisão de responsabilidades entre a direção e o trabalhador do que a atualmente observada em qualquer dos tipos comuns de administração” (TAYLOR, 1995, p. 34).

Ainda, a “administração científica, em grande parte, consiste em preparar e fazer executar essas tarefas” (TAYLOR, 1995, p. 42), assim justifica-se que essa é a vantagem da ciência que rege a operação do trabalho. Dessa forma, “o controle

---

<sup>9</sup> “A divisão pormenorizada ou divisão técnica do trabalho se dá no interior do processo de produção, diferentemente da divisão social, que é a divisão do trabalho pelos diferentes ramos de atividade na sociedade. Enquanto esta última é comum a todas as sociedades conhecidas, a primeira é característica peculiar da sociedade capitalista” (PARO, 1988, p.45).

sobre o processo de trabalho deve passar às mãos da gerência, não apenas num sentido formal, mas pelo controle e fixação de cada fase do processo, inclusive seu modo de execução” (BRAVERMAN, 1987, p. 94).

O aspecto essencial da gerência é o controle e, no taylorismo, ela tomou uma grande proporção, tornando-se um pioneirismo na divisão do trabalho e uma valiosa contribuição para o capitalismo. O planejamento serve para mostrar como, onde e por quem o trabalho deverá ser feito, essa ação implica o controle efetivo da produção pela administração.

No taylorismo, a gerência impõe ao trabalhador, de forma rígida, como se deve executar o trabalho, planejando e controlando cada passo, fornecendo instruções para ser efetuado, resultando em uma separação entre trabalho intelectual e manual (FRANCO, 1988).

Sendo assim, o aspecto fundamental entre a separação do trabalho manual e trabalho intelectual, é que ocorre devido à especificidade do trabalho humano, ou seja, no trabalho humano é possível separar a concepção da execução. Portanto, o que é pensado por uma pessoa pode ser realizado por outra ( PARO, 1988).

Com o taylorismo a gerência ganha novas implicações, pois o domínio da concepção do trabalho passa para as mãos da gerência, tornando-se um instrumento de controle para o capitalista. Essa divisão promove a desqualificação do trabalhador, que passa a executar a tarefa planejada por outro, visto que, nessas condições, perde-se o controle do processo do trabalho que passa a ser de domínio do capitalista.

Salienta-se, ainda, que o propósito do estudo de Taylor visava a “baratear o trabalhador ao diminuir o seu preparo e aumentar a sua produção” (BRAVERMAN, 1987, p. 107), visto que tal ação garantiria um trabalhador adaptável a medida que o conhecimento concentra-se nas mãos da gerência:

[...] a fim de assegurar o controle pela gerência como baratear o trabalhador, concepção e execução devem tornar-se esferas separadas do trabalho, e para esse fim o estudo dos processos do trabalho devem reservar-se à gerência e obstar aos trabalhadores, a quem seus resultados são comunicados apenas sob a forma de funções simplificadas, orientadas por instruções simplificadas o que é seu dever seguir sem pensar e sem compreender os raciocínios técnicos ou dados subjacentes (BRAVERMAN, 1987, p. 107).

Outro teórico da área, contemporâneo de Taylor, foi Fayol<sup>10</sup>, que também apresentou sua contribuição, propondo conceitos para a administração. Embora fosse engenheiro, Fayol atuou na área administrativa. Dessa forma, demonstra, uma abordagem diferente a de Taylor em relação à organização do trabalho, à medida que a sua preocupação centra-se em racionalizar o trabalho administrativo, a estrutura da empresa.

Segundo ele, a função administrativa consiste em: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar (SILVA, 1987). Fayol define comando como a “arte de manejar os homens” (SILVA, 1987, p. 74), para ele, a autoridade consiste no direito de mandar aliado ao poder para conseguir obediência.

Fayol salienta os princípios da unidade de comando, da divisão do trabalho, da especialização e da amplitude de controle, princípios esses que sustentam as estruturas dominantes em nossa sociedade, visto que sua contribuição foi significativa com princípios claros que delinearão a organização do trabalho.

Em virtude dessas considerações, Félix (1989) aponta os princípios que Fayol constitui como modelo de estrutura organizacional, revelando o antagonismo que se estabelece entre o trabalhador e a empresa capitalista, assim:

[...] a divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do quadro de pessoal, iniciativa, espírito de solidariedade e lealdade são as bases para uma Teoria da Administração (FÉLIX, 1989, p. 43).

O taylorismo/fayolismo juntos exerceram uma influência prática e poderosa das relações de produção, caracterizando todo um período da industrialização mundial e inspiram a primeira fase da produção cultural brasileira no campo da administração pública e de empresas (MOTTA, 2002).

A Administração Científica, pautada na racionalização da organização do trabalho, viabilizou o aumento da produtividade, por meio da elevação da exploração da força de trabalho, visto que a administração assumiu um papel a serviço da classe que detém o poder. Desse modo, “a introdução dos estudos de tempo e

---

<sup>10</sup> Henri Fayol, nascido na França (1841-1925), engenheiro e administrador, faz parte da Escola da Administração Científica, publicou um livro intitulado “*Administration Générale et Industrielle*”, que complementa o trabalho de Taylor e contribui para a racionalização da estrutura administrativa, que gerencia o processo de trabalho.



movimento, por exemplo, e a ênfase dada ao planejamento e à importância dos administradores são conquistas definitivas para o estudo da administração” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 177).

As ações de gestão do trabalho, empregadas por Henry Ford<sup>11</sup>, estabeleceram ideias básicas como a padronização dos produtos, fabricando-os em uma grande escala. A experiência de Ford, em termos de organização da produção, foi realizada por meio da plataforma da divisão técnica do sistema taylorista. Desse modo, a novidade apresentada por Ford foi a linha de produção em série por meio da esteira, um mecanismo automático que percorria todas as fases do processo, visando à agilidade na produção em série (PINTO, 2010).

Esse processo de produção associou elementos objetivos do taylorismo e subjetivos do fordismo teve como finalidade adequar as formas de trabalho às mudanças técnicas e científicas indo ao encontro do desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse entendimento, consideramos que:

[...] esse paradigma de produção e, portanto, de organização e gestão do trabalho favoreceu o modo de produção em determinado estágio de desenvolvimento não apenas na medida em que viabilizou a produção em grande escala a partir de uma certa “inovação” nas maquinarias utilizadas – aliada a uma organização mecânica, fragmentada e pormenorizada do processo de trabalho no interior das fábricas –, mas também pela possibilidade de sua implementação em diferentes gêneros de organizações sociais, incluindo a escola (ZANARDINI, ROSA; HOTZ, 2011, p.24).

Vale ressaltar que esses elementos da organização do trabalho, que apontamos até o momento, foram muito além do âmbito das fábricas, estruturando diversas dimensões da vida social, ditando regras de gestão e de organização, inclusive na escola, em que ocorreu um trabalho taylorizado, visto que a gestão da escola respondeu às demandas do mundo do trabalho considerando princípios como especialização e divisão das funções entre planejamento e execução.

Os princípios do taylorismo foram executados até as últimas consequências, tornando-se, dessa forma, sujeitos a críticas severas por outras escolas que advogavam para a maior liberdade e responsabilidade aos trabalhadores,

---

<sup>11</sup> Henry Ford, nascido nos Estados Unidos (1862-1947), conhecido como “pai da indústria automobilística”, construiu seu primeiro calhambeque em 1894; sua primeira fábrica de carros em 1896 e em 1903 estabeleceu a Ford Motor Company.

considerando variáveis que, na Escola de Administração Científica, foram negligenciadas.

Em linhas gerais, esses foram alguns princípios apresentados pela Escola de Administração Científica, também conhecida como Escola Clássica. A seguir, apontaremos alguns elementos da Escola de Relações Humanas que apresentam princípios que norteiam, até o presente, a administração escolar.

### 1.1.2 Escola de Relações Humanas

Nesta pesquisa não é nosso objetivo esgotar o tema da Escola de Relações Humanas, mas sim apresentar alguns elementos centrais, que podem nos fornecer elementos para pensar sobre a gestão na escola.

Pode-se compreender que a Escola de Relações Humanas apresenta variáveis que não foram consideradas na Escola de Administração Científica, visto que incorpora elementos de ordem individual e social que, juntamente com o processo tecnológico, influenciam na produtividade do trabalho.

Devido ao contorno que a organização do trabalho foi tomando um novo quadro de relação de trabalho, o qual tem o objetivo de adaptar o indivíduo ao ambiente de trabalho. A solidificação de estratégias que se consolidaram nas relações dentro das fábricas, tornaram esse processo alienante e enfadonho, diante de tal situação e a eminente resistência do trabalhador, a coerção deixa de ser o único instrumento de adaptação do trabalhador aos novos métodos de produção, sem perder de vista o lucro (FRANCO, 1988).

De acordo com Franco (1988), foi se constituindo como prática em países capitalistas avançados as “estratégias como: descentralização do poder, ou seja, a participação dos trabalhadores nas decisões e nos lucros; cogestão, alimentação gratuita; condução gratuita; formação permanente, etc” (FRANCO, 1988, p. 22-23). Essas medidas, em nenhum momento, eliminam a “fragmentação, a alienação do trabalho e a separação entre concepção e execução” (FRANCO, 1988, p. 22-23). Ao contrário, elas ganham novas roupagens com características democráticas de envolvimento na participação de assuntos de pouca relevância, com o intuito de se adaptar às orientações do mercado de trabalho na sociedade capitalista.

Essas experiências foram satisfatórias, porém, a sua estrutura hierárquica e as estratégias administrativas continuaram sendo as mesmas. Assim, objetivando

eliminar a resistência, procuram estabelecer um equilíbrio por meio da integração do trabalhador, pelo convencimento e pela persuasão.

O reflexo da administração, como controle sobre o processo de trabalho, vai sofrendo alterações na medida em que utiliza recursos variados para que se possa aumentar a produtividade, como resposta à resistência dos trabalhadores aos novos métodos de exploração (FÉLIX, 1989). É nesse sentido que a administração tem um papel fundamental na sociedade capitalista, em que ela apresenta princípios que vão sendo substituídos conforme a necessidade de adaptação na organização da força de trabalho.

Assim sendo, Félix (1989) ressalta que a Escola Clássica, ou seja, a Administração Científica, com princípios rígidos de disciplina, foi substituída pela “lógica da cooperação” representada pela Escola de Relações Humanas, cujo principal teórico é Elton Mayo<sup>12</sup>.

As ideias de Mayo fundamentam-se num modelo de natureza humana que pode se chamar de “homo social”, e sugerem um tipo de relação entre moral satisfação e produtividade. O homem é visto como um ser que necessita de segurança, de aprovação social, de afeto, de prestígio e de autorrealização.

Acrescentam-se, ainda, outras ideias importantes do estudo de Mayo, no que se refere ao grupo informal, ou seja, ao conjunto pequeno de indivíduos, que mantêm relações diretas e repetitivas entre si, e que preenche diversas funções, sendo: a necessidade de segurança, de afeto, de aprovação social, e funciona também como derivativo para a monotonia e a fadiga. Outra ideia, não menos importante, refere-se à participação do trabalhador nas decisões que afetam seu trabalho (MOTTA, 2002). Nessa nova proposta,

A organização passa a ter uma estrutura mais democrática com a participação dos operários que são eleitos para o conselho das equipes, mas seus poderes são limitados, pois as cadências, por exemplo, são fixadas pelo conselho, mas dentro dos limites definidos pela direção. Além desse controle interno como o maior controle sobre a produção dos trabalhadores que são, inclusive, premiados, coletivamente, por cada setor de produção (FÉLIX, 1989, p.53).

---

<sup>12</sup> George Elton Mayo, (1880–1949), australiano, sociólogo e psicólogo industrial que, em 1927, começa a desenvolver uma série de experiências fundamentadas num modelo de natureza humana, cujo comportamento não pode ser reduzido a esquemas mecanicistas (MOTTA, 2002).

Ainda nesse entendimento, Félix (1989) questiona em que medida se dá a participação efetiva dos trabalhadores no processo de tomada de decisão. Dessa forma, anuncia que:

Se a centralização da empresa conforme modelo Taylor-Fayol foi suficiente para garantir o aumento da produtividade, essa solução já não é suficiente para as empresas no contexto mundial do capitalismo, a partir dos anos 30. A valorização dos grupos informais em oposição à organização formal e as experiências de descentralização nas grandes empresas americanas, através da criação de comitês de trabalho, comitês de produção, indicam que, tendo sido alcançado maior grau de automação no processo produtivo, é necessário encontrar formas de subordinação do trabalho ao capital. Isso significa encontrar novas formas de exploração do trabalhador, o que se dá, efetivamente, quando os trabalhadores são organizados de forma a participarem dos comitês de produção assumindo junto à direção, a responsabilidade de aumentar a produção e reduzir os custos para assegurar a estabilidade da empresa no mercado (FÉLIX, 1989, p.59).

Essa nova forma de organização do trabalho, dentro das grandes empresas, é transportado para a administração escolar, envolvendo não apenas todos os funcionários da escola, mas também toda a comunidade, convidada a assumir junto à direção a responsabilidade de manutenção da escola, fiscalização do trabalho tanto do corpo docente quanto de todos os envolvidos no processo educativo. Podemos entender que esses comitês citados por Félix (1989) servem de referência para o Conselho Escolar, implementados nas escolas na década de 1980 e incentivado pelo PNFCE em 2004.

O que foi anunciado pela Escola de Relações Humanas é que a reorganização das relações de trabalho obteve: “aumento da produtividade, a diminuição do absenteísmo e do *turnover*, melhoria de qualidade de produto e por isso, a redução do número dos controladores” (FÉLIX, 1989, p.53).

É preciso ter claro que a aplicação de alguns conceitos no processo de organização das empresas, com vistas a melhoria da organização do trabalho, não ocorreu de forma homogênea, pelo contrário, foram experiências isoladas que ocorreram com o objetivo de aumentar a produtividade.

As vertentes administrativas vão sofrendo alterações na medida em que as orientações calcadas na “coerção e manipulação” se apresentam de forma velada e

são substituídas por “práticas de motivação, cooperação e integração” (BRUNO, 1997, p.29) visando à eficiência e à produtividade como foco do sistema vigente.

Salienta-se, ainda, que, de acordo com Motta (2002), o sistema organizacional como sistema aberto, parte do pressuposto que não há uma única maneira certa de administrar. No final de 1970 e no início de 1980 emergiu uma nova fase do sistema aberto, em que ocorre a proposta da redução do formalismo e de incentivo às iniciativas individuais.

Nos Estados Unidos, na década de 1980, uma vertente da análise funcionalista conhecida como *network analysis*, centrada na ação social, utilizando bastante os métodos quantitativos, começou a ser aplicada ao campo organizacional, incluindo empresas e universidades. Network é definida como a “totalidade das unidades conectadas por certo tipo de relacionamento” (MOTTA, 2002, p.34).

É importante elencar, ainda, que nos anos de 1970 e de 1980, algumas tendências se desenvolveram na análise organizacional. Estudos ainda se concentram na análise dos pressupostos filosóficos, econômicos, sociológicos, antropológicos e organizacionais das formas diversas de participação e de autogestão (MOTTA, 2002).

A abordagem que vamos discutir a seguir apresenta elementos das teorias até o momento discutidas, procurando não perder de vista a organização do trabalho em determinado contexto.

### 1.1.3 Escola Burocrática

A origem da burocracia emerge na organização da produção, tanto referente às suas condições, meios e relações, quanto à divisão técnica e social do trabalho. Nesse sentido, sua estrutura está enraizada ao desenvolvimento do capitalismo, mesmo originando-se na sociedade pré-capitalista.

O principal representante dessa escola é Max Weber<sup>13</sup> que realizou estudos sobre as características das organizações, focalizando o modelo burocrático, que, a princípio, foram incorporadas as atividades governamentais, porém, suas

---

<sup>13</sup> Max Webber (1864-1920), intelectual alemão, representante das Organizações Burocráticas e um dos fundadores da Sociologia.

orientações se encontram presentes em diversas organizações, inclusive as escolares.

Apresentaremos, de forma sintética, os principais pensamentos que fundamentam a Teoria da Organização Burocrática, com a preocupação de identificar características que consideramos ainda fundamentas na gestão da escola.

Quando analisada historicamente, o que se pode observar é que a burocracia é um grupo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela, fazendo prevalecer certo modo de organização, que se desenvolve e amplia-se devido a uma determinada atividade social. Assim, é por meio de organizações como o Estado, as empresas e as escolas que ela se estabelece e:

[...] transmitem um modo de pensar que nada tem a ver com o ideal de um homem metódico integral, mas sim com o atingimento de dados fins práticos, através de um cálculo cada vez mais preciso dos meios a serem utilizados (MOTTA, 2000, p. 12-13).

A burocracia fundamenta-se em regras bem claras de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, seguindo rotinas pré-estabelecidas, rejeitando o novo e vinculando-se à divisão metódica de trabalho, com papéis definidos (MOTTA, 1986).

A máxima eficiência, por meio da padronização do desempenho humano, é um dos pontos chave. Para responder a essa expectativa é necessário uma fiscalização permanente, adequando os meios aos fins. É nesse sentido que entendemos que a burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, ou seja, a separação do trabalho manual do trabalho intelectual.

A organização burocrática é um tipo de sistema social dominante na sociedade. Na administração ela se manifesta como uma estratégia de dominação. A administração “é poder à medida que poder se delega”, assim, “[...] ela age como sistema de poder” (MOTTA, 1986, p. 49).

Weber (1994) descreve que o quadro administrativo burocrático possui um tipo específico de dominação, ou seja, a dominação legal que é baseada na [...] “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (WEBER, 1994, p. 141).

Ao abordar sobre a dominação Motta (1986) esclarece que a “estrutura de dominação é vista conseqüentemente como necessária ao bom funcionamento das instituições, senão como a única estrutura possível” (MOTTA, 1986, p. 49), visto que a dominação passa por modificações em sua estrutura à medida que “determinações históricas, que são antes de mais nada econômicas, [...] referem ao desenvolvimento das forças produtivas, isto é a tecnologia e as formas de cooperação que a ela estão associadas” (MOTTA, 1986, p. 49).

Sobre a cooperação, Motta (1986) ressalta, ainda, que há diferentes formas nas mais variadas estruturas administrativas, o conceito de cooperação refere-se ao conjunto de trabalhadores que, em determinado espaço, realizam diversas operações. Na sociedade contemporânea, “encontramos uma forma de cooperação dominante ao lado de formas de cooperação dominadas” (MOTTA, 1986, p. 50); na sociedade caracterizada pelo antagonismo entre classes sociais, a direção administrativa é “autoritária na forma de cooperação dominante, podendo ser democrática em formas dominadas” (MOTTA, 1986, p. 50). Assim, Motta (1986) afirma que, na sociedade como um todo, o que prevalece é a função administrativa dominante.

Se considerarmos que a escola é amplamente burocratizada e reproduz as suas características, é difícil pensar em uma gestão democrática em nossa sociedade capitalista, com base em estruturas puramente burocráticas. Dessa forma, entende-se que, em última instância, a participação da comunidade dentro dessa escola burocratizada, tende a ser uma forma de manipulação, ou uma forma de estratégia de dominação.

#### 1.1.4. Sistema de Organização Flexível

O objetivo desta seção é encontrar elementos que nos permitam pensar na organização do trabalho na escola, em especial na gestão participativa, por meio do Conselho Escolar, visto que as implicações do processo de reestruturação produtiva na esfera mundial refletiram no Brasil a partir da década de 1990, não somente na reforma do Estado e na gestão pública, mas também no campo da gestão escolar.

A partir de meados da década de 1970 se configura um período conturbado de crise do capitalismo, identificada como o esgotamento do modelo de acumulação

taylorista/fordista. Portanto, inicia-se um novo modelo de organização do trabalho, que passa a refletir em várias áreas da sociedade:

Foram realizadas modificações em todos os espaços da vida social, política, cultural, que começaram, então, a tomar forma. Foram as novas experiências que representaram os primeiros sinais da passagem de um regime de acumulação para outro inteiramente novo (OLIVEIRA, 2000, p. 75).

Assim, o processo de transição do modelo de produção taylorista/fordista para o modelo firmado na acumulação flexível e, portanto, a “chamada reestruturação produtiva, realiza-se em meio ao desenvolvimento de mecanismos e estratégias de controle sobre a produtividade da força de trabalho” (ZANARDINI, ROSA; HOTZ, 2011, p.23).

O modelo taylorista/fordista obteve sua expansão nas economias capitalistas centrais durante as duas guerras mundiais, fundado na produção e no consumo de massa. Já o modelo de acumulação flexível, pauta-se tanto na flexibilização das relações de trabalho quanto dos mercados de trabalho.

Essas e outras mudanças colocaram em questionamento o sistema taylorista/fordista, gerando, dessa forma, um interesse especial por medidas alternativas. Ou seja, o capital repensa a sua organização do trabalho com vistas a manter o sistema vigente.

Assim, emergem novas formas de organização do trabalho, ao unir flexibilidade e autonomia dos trabalhadores, valorizando a sua subjetividade, permitindo que tenham maior domínio sobre suas atividades, e envolvendo-se nas tomadas de decisões, ao mesmo tempo em que rompe com a rigidez do taylorismo/fordismo.

Assim, nesse entendimento, Carvalho (2009) nos explica que:

[...] a flexibilização expressa uma mudança na forma do trabalho. A racionalidade técnica, burocrática e normativa é substituída por competências de interação e responsabilidade pessoal, que tornam o trabalho mais funcional, ajustando-o às incessantes mudanças de uma sociedade cada vez mais competitiva, exigente e sujeita a imprevistos. O trabalho em grupo, a cooperação, a participação, a autonomia e a gestão descentralizada do trabalho tornaram-se aspectos relevantes para a prática administrativa moderna. Dissemina-se a ideia de que estes aspectos contribuem para as modificações na posição do trabalhador dentro da empresa e para a



*democratização* das relações de trabalho (CARVALHO, 2009, p. 1142).

Contudo, segundo a autora, a flexibilização na organização do trabalho não deixa de apresentar formas de controle, e atribui ao trabalhador maior responsabilidade por sua própria eficiência na produtividade.

Portanto, podemos concluir que esses são alguns dos principais fatos que marcaram o processo de reestruturação produtiva, acompanhados de novas estratégias de controle do trabalho.

O maior expoente do modelo de produção flexível é o sistema de organização do trabalho toyotista<sup>14</sup>, que emergiu em um contexto de crescimento econômico lento, e também da necessidade da quebra de resistência dos trabalhadores, para obtenção de maior controle, com vistas à ampliação da produtividade (PINTO, 2010).

Tais mudanças tiveram início no Japão desde a década de 1950 pela Toyota Motor Company. Para tanto, é preciso considerar o contexto que se firmou no período após a Segunda Guerra Mundial, ou seja, um ambiente propício ao desenvolvimento de inovações para maior competitividade, visto que se estabeleceu um momento de reconstrução dos países atingidos pela guerra. Dessa forma:

Fazia-se necessário um aumento simultâneo, tanto de produtividade – nos limites de uma produção que não se baseasse na grande escala -, quanto da capacidade de se produzir pequenas quantidades de diversos modelos de produtos. A confluência dessas foi sendo obtida na Toyota através de sucessivos ajustes, ensaios e adaptações de novos dispositivos, ocorridos ao longo do intervalo que foi de 1947 até o início da década de 1970 (PINTO, 2010, p.62).

Mas foi na década de 1980 que o toyotismo alcançou uma estrutura considerável como modo de produção flexível, ou seja, um modelo japonês que, nos anos de 1970 e 1980, importou diversas técnicas e métodos de sistema de organização flexível do trabalho. Assim, o toyotismo emerge como uma

[...] nova lógica de produção de mercadorias, novos princípios de administração da produção capitalista, de gestão da força de trabalho, cujo valor universal é constituir uma nova hegemonia do

---

<sup>14</sup> Toyotismo, criado pelo engenheiro Taiichi Ohno (1912-1990), sistema de organização do trabalho, instalado inicialmente na Toyota Motor Company, desde os anos de 1950, no Japão (PINTO, 2010).

capital na produção, por meio da captura da subjetividade operária pela lógica do capital (ALVES, 2005, p.31).

O toyotismo é um sistema de organização do trabalho aliado às tecnologias das máquinas de automação, ao mesmo tempo em que mescla às formas de racionalização do trabalho que permite apresentar uma eficácia a lógica do sistema produção flexível.

Embora o toyotismo apresente as características acima citadas, ele não rompe com a lógica do taylorismo/fordismo, pois ele não supera a divisão do trabalho e, no campo da gestão, ele captura a subjetividade do trabalhador e torna-se capaz de promovê-la em uma nova racionalização, visto que o “aspecto original do toyotismo é articular a continuidade da racionalização do trabalho, intrínseca ao taylorismo e fordismo” (ALVES, 2005, p.33).

É importante frisar que, de acordo com Alves (2000), o toyotismo propiciou, no campo organizacional, os apelos à “administração participativa” nos projetos de produção, incentivando sugestões e instaurando uma nova forma de gestão da força de trabalho, por meio das práticas gerenciais do modelo flexível que se baseiam em: TQC (Total Quality Control); CQC's (Círculos de Controle de Qualidade); combinados aos modelos de organização da produção baseados no Kanban e no *Just-in-time*.

Podemos apontar, de forma resumida, algumas características desse sistema, tais como: flexibilização da produção – produzir apenas o necessário, reduzindo os estoques; automatização – um funcionário poderia manusear várias máquinas ao mesmo tempo, diminuindo os gastos com pessoal e a introdução de um mecanismo de parada automática caso haja funcionamento defeituoso; Just in time (na hora certa), gestão pelo estoque, fábrica mínima; Kanban (cartazes) método para programar a produção, de modo que o *just in time* se efetive; Team work (trabalho em equipe), os trabalhadores passaram a trabalhar em grupos, orientados por uma líder com o objetivo de ganhar tempo; TQC todos os trabalhadores, em todas as etapas da produção, são responsáveis pela qualidade do produto e a mercadoria só é liberada para o mercado após uma inspeção minuciosa de qualidade.

Outro sistema importante para compreendermos o controle de qualidade desenvolveu-se como um modelo gerencial de controle do processo de trabalho que foi implementado na gestão da escola com vistas à melhoria do seu desempenho.

Assim, na visão de W. Edwards Deming, a melhoria da qualidade exige a participação na gestão de todos os funcionários de uma empresa. O método do administrador Deming compreende 14 pontos que compõem a essência do seu pensamento, tais como:

1.Filosofia da Qualidade; 2.Constância de Propósitos; 3.Avaliação no Processo; 4.Transações de Longo Prazo; 5.Melhoria Constante; 6.Treinamento em Serviço; 7.Liderança; 8.Afastamento do Medo; 9.Eliminação de Barreiras; 10.Comunicação Produtiva; 11.Abandono de Cotas Numéricas; 12.Orgulho da Execução; 13.Educação e Aperfeiçoamento; 14.Ação para Transformação (RAMOS, 1992, p.13).

Esse conjunto de ideias de Deming tem como fundamento a “[...] Qualidade como o atendimento dos interesses, desejos e necessidades do cliente” (RAMOS, 1992, p. 17) Esse método, desenvolvido por Deming, foi adaptado por William Glasser, médico e psiquiatra americano em sua obra “Escolas sem Fracasso”, na qual propõe uma nova maneira de “gerenciar” as instituições educacionais com a finalidade de transformá-las em Escola de Qualidade (RAMOS, 1992).

O pensamento de Glasser, de acordo com Ramos (1992), é traduzido da seguinte forma:

O sucesso e a produtividade da Escola, como organização de educação, dependem, no seu entender, de dois grandes fatores: a Qualidade do trabalho do aluno e as habilidades dos dirigentes – professores e diretores – para juntos fazerem com que este trabalho dos estudantes seja realmente de Qualidade (RAMOS, 1992, p. 41).

Para o desenvolvimento desse processo de qualidade na escola, Ramos (1992) esclarece que exige-se paciência e compreensão do líder e dos clientes, pois é um processo lento, entretanto, é por meio dessas mudanças que o resultado revela a transformação na educação. A autora conclui que transpondo o pensamento para a instituição educacional, o papel do professor com apoio do diretor é “[...] gerenciar os estudantes de tal forma que a grande maioria realize, na

verdade, trabalhos escolares de alta Qualidade” (RAMOS, 1992, p. 41). Sendo, portanto, a essência de uma Escola de Qualidade.

O método do administrador Deming foi traduzido para o meio educacional pelo médico Glasser, descrito como:

1. Gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula. 2. diretor como Líder da comunidade educativa. 3. professor com Líder dos alunos. 4. A escola como ambiente de satisfação das necessidades de seus membros. 5. Ensino baseado no aprendizado cooperativo. 6. Participação do aluno na avaliação do seu próprio trabalho. 7. Trabalho escolar de alta qualidade como produto de uma Escola de Qualidade (RAMOS, 1992, p. 42).

Glasser, propõe a Ramos (1992), por meio de em carta pessoal, que ela desenvolvesse essas ideias no Brasil, acreditando que possam cooperar com uma Escola de Qualidade.

A estratégia dessas experiências se traduz em uma ação participativa que ocorre nos Círculos de Qualidade dentro dos meios empresariais que foi transportado para a educação. Na visão de Ramos (1992), o diretor possui um papel fundamental em que apresenta de forma clara e firme o desejo de se caminhar para uma Escola de Qualidade, “[...] demonstrando nitidamente sua intenção de adotar uma gestão democrática” (RAMOS, 1992, p. 132).

Para essa estratégia envolve-se os membros da “equipe gerencial” em estudos e em cursos de treinamento para facilitar a aprendizagem dos conteúdos de um sistema de Qualidade. Outro ponto importante é o “envolvimento dos clientes externos – Famílias, Empresas e Sociedade em geral – traz um aporte fundamental para a marcha da Qualidade encetada pela Instituição Escolar” (RAMOS, 1992, p. 135). Tal visão, fundamentada em Glasser, indica que, para melhoria global da instituição escolar, cada problema vital deve ser organizado “de forma cooperativa e democrática, um Comitê para equacionar sua solução” (RAMOS, 1992, p. 136).

O que podemos observar é que todos esses apontamentos, indicados por Ramos (1992) se traduzem em fundamentos para nosso objeto de pesquisa que é o Conselho Escolar.

Essas técnicas não deixam de ser uma “[...] apropriação das forças naturais do trabalho social, sem nenhum custo para o capital [...]” (ALVES, 2005, p.45). Em

suma, a lógica do mercado continua sendo a mesma, ou seja, o aumento da exploração de mais-valia do trabalhador.

A busca em assimilar elementos de autonomia dos trabalhadores no processo de trabalho talvez possa ser considerada a principal característica dos modelos aqui referidos. A grande preocupação demonstrada pela maioria dos modelos tem sido aumentar a participação dos trabalhadores na produção, de tornar a divisão do trabalho mais flexível e de atribuir mais conteúdos às tarefas. Tais preocupações têm como objetivo responder às resistências dos trabalhadores às formas hierárquicas de controle, à fragmentação do trabalho à rotinização das tarefas (OLIVEIRA, 2000, p. 71).

É possível perceber que os novos modos de organização do trabalho, fundamentados no processo de produção flexível, encobrem uma nova forma de exploração da força de trabalho, por meio da apropriação das capacidades subjetivas do trabalhador.

As transformações neste novo sistema, com características de flexibilização dos processos de produção por meio dos avanços tecnológicos, estabelecem novas formas de organização do trabalho que alteram, de forma significativa, as relações de organização nas instituições, tendo em vista que elas precisam repensar sobre suas formas de intervenção de maneira que reproduzam as condições necessárias para o desenvolvimento do sistema capitalista. É nesse clima que, no Brasil, se consolida, a partir da década de 1990, um fortalecimento da reestruturação produtiva, a reforma do Estado e da Educação Básica (ZANARDINI, ROSA; HOTZ, 2011).

Em linhas gerais, Carvalho (2009) esclarece que essas transformações

[...] definem não apenas novas formas de organização e gestão do trabalho, novos padrões de vida e de relacionamento, mas também novos papéis para as instituições. Assim, é inerente a esse processo de reestruturação produtiva um movimento de “reinvenção” dos poderes e das funções do Estado, cujas repercussões abrangem o campo educacional (CARVALHO, 2009, p. 1144).

Portanto, é de suma importância compreender esse movimento de passagem do sistema taylorista/fordista para o de acumulação flexível, visto que esse sistema foi importado para a administração pública e vem direcionando a maneira de gerir as organizações em geral, inclusive a escolar.

Entre as principais questões identificadas nessa seção, podemos destacar que, dentro do sistema toyotista, existe um forte apelo à participação e ao envolvimento do trabalhador dentro do processo de produção, caracterizadas por mais verticalização, em que o trabalhador passa a responsabilizar-se, cada vez mais, pela eficiência ou pelo fracasso do processo de trabalho.

Nessa perspectiva, no primeiro momento, procuramos apontar as orientações ocorridas no campo da administração empresarial, agora, o objetivo é descrever os elementos que nos permitem compreender os rumos da organização da administração pública. Em seguida, evidenciar quais os aspectos dessa nova orientação, que se fazem presentes na administração da escola, em especial no Conselho Escolar, objeto de nossa pesquisa. Essa reflexão busca relacionar as mudanças ocorridas no mundo do trabalho com a Administração Pública e, conseqüentemente, na Administração Escolar, já que não podemos desvincular as transformações ocorridas na educação, as quais são reflexos da reorganização do capital.

## 1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao apontarmos, até o momento, as orientações ocorridas na administração e na organização do trabalho na área empresarial, constatamos a sintonia com as diretrizes adotadas para a administração pública, conseqüentemente, nas instituições de ensino, com a adoção da lógica mercadológica.

As medidas adotadas nos permitem compreender o momento de transição do modelo de administração burocrática para o novo modelo denominado gerencial e analisar os princípios empregados na gestão da escola pública.

Assim, com esse foco, é que buscamos acompanhar o movimento da organização administrativa dentro do setor público.

### 1.2.1. Mudanças no modo de produção capitalista

Como já apontado na seção anterior, na década de 1970 ocorreu uma nova grande crise do capital internacional dando origem a necessidade de novos mecanismos de recomposição, dentre os quais: a reestruturação mundial do capital e a reorganização do mundo do trabalho e do processo produtivo, tendo em vista

que acontece o processo de transição do modelo de acumulação taylorista/fordista para o toyotismo.

Nessa nova fase, uma das principais características é o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social<sup>15</sup> em direção a um Estado mínimo, consolidado pela visão liberal. É nesse contexto que órgãos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial<sup>16</sup>, propalam a solução de conflitos internacionais bem como apoio técnico, dentre outras funções.

Nesse panorama, o que se estabelece é uma reorganização do sistema capitalista pautado no novo processo de trabalho, com características flexíveis, apontando para a necessidade de que os trabalhadores tenham maior controle em suas tarefas, que se envolvam de forma eficiente, pois a organização dá lugar a modelos cooperativos e discursivos, uma gestão descentralizada que busca desmontar o velho modelo rígido e burocrático.

Segundo a análise a seguir:

*A autoridade burocrática é substituída pela autonomia democrática, cujo gestor não mais centraliza o poder, mas coordena e agiliza a tomada de decisões por parte das equipes de trabalho. Nessa nova lógica empresarial, o gerenciamento e a liderança são as chaves para a vantagem competitiva (CARVALHO, 2009, p. 1142).*

Cabe pontuar que ocorre uma mudança na organização do trabalho, pautado em relações mais flexíveis, em desenvolvimento de trabalho em grupo, de participação, de autonomia e de gestão descentralizada, essas são as características da nova administração. Ainda,

Estas novas características da gestão não significam apenas novas formas de organização das empresas, em face da competição inerente à nova economia de mercado. Elas também revelam que as novas formas de os homens se pensarem e se organizarem socialmente condicionam as demais formas de organização política e social da atualidade e compelem os indivíduos a buscar autonomia

---

<sup>15</sup> De acordo com Vieira (2001) no Brasil e América Latina não existiram ou inexistem a rede de proteção social, o Estado de Bem-Estar Social. Também conhecido como “Welfare State”, é uma aderência social-democrata, assumida pelo Partido Trabalhista Britânico, fundado no começo do século XX, que resolve construir um Estado com amplos serviços sociais, baseado em dois princípios Keynesianos: a busca do pleno emprego, e o desenvolvimento acelerado pelo investimento do Estado em combinação com o investimento privado e com a poupança popular (VIEIRA, 2001, p. 20).

<sup>16</sup> O Banco Mundial foi criado em 1944 em conjunto com FMI – Fundo Monetário Internacional, com o objetivo de conferir maior estabilidade econômica no período pós-guerra.

peçoal diante das estruturas coletivas, baseadas no valor normativo das tradições ou do poder do Estado, e a se desvincular das lealdades institucionais (CARVALHO, 2009, p. 1143).

O que podemos observar é que essas novas mudanças repercutem não apenas no processo produtivo, mas também nas formas de organização e de gestão do trabalho, revelando o novo papel do Estado e as consequências no campo educacional.

### 1.2.2. Papel do Estado

É fundamental analisar as alterações que ocorreram no modo de produção e, conseqüentemente, nas novas formas de organização do trabalho que refletem na gestão da escola pública, em especial no Conselho Escolar.

Nesse entendimento, busca-se compreender o Estado na sua essência. Assim, objetivamos apresentar alguns pontos basilares que permitam discutir a Reforma do Estado, evidenciando a manutenção do modo de produção e, como consequência, os interesses do capital.

Dessa forma, nos pautamos em Engels (1984) quando defende que o Estado origina-se da divisão social do trabalho, a qual é caracterizada pela propriedade privada, cuja origem vinculou-se à produção do excedente e à divisão da sociedade em classes. Assim, o regime gentílico foi sendo substituído dando lugar ao Estado.

Nessa perspectiva, “[...] houve um tempo em que não havia o Estado. Este surge onde e quando quer que surja uma divisão da sociedade em classes, quando aparecem exploradores e explorados” (LENINE, 1975, p. 132). O autor, ainda, esclarece-nos que “[...] não havia Estado, não havia um aparelho especial para a aplicação sistemática da força e para a subjugação de pessoas pela força. É um aparelho assim que se chama Estado” (LENINE, 1975, p. 132).

Sendo assim, podemos afirmar que, na sociedade de classes, o Estado procede de forma a garantir o domínio de uma classe sobre outra, por meio da coerção, e se torna representante dos interesses dos proprietários de propriedade privada.

Diante dessa reflexão, Engels (1984) aponta que o Estado,



É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento: é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais é o Estado (ENGELS, 1984, p. 227).

A partir dessa concepção de Estado, podemos entendê-lo como uma instituição que se posiciona a favor da divisão de classes, visto que “[...] o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado”(ENGELS, 1984, p.194).

Entendemos que, a partir da primeira divisão de classes dentro da sociedade, ou seja, na escravista e no feudalismo, o Estado se posiciona como uma instituição que garante a exploração de uma classe sobre outra, utilizando-se de coerção e de força, mas também da negociação e do consenso.

Assim, Lenine (1975) afirma que o Estado apresenta formas diferentes de governo, mas sua essência é a mesma, ou seja, a dominação, pois:

O Estado é uma máquina para a opressão de uma classe por outra, uma máquina que garante a obediência a uma classe das outras, das classes subordinadas. Esta máquina assume formas variadas. O Estado escravista podia ser uma monarquia, uma república aristocrática ou mesmo uma república democrática (LENINE, 1975, p. 141).

Esse teórico esclarece, nesse perspectiva, que, com a existência do capital, toda sociedade é dominada por ele, e nem mesmo uma república democrática pode alterar a sua essência. Ou seja, o que pode ocorrer na sociedade vigente é a conscientização da classe trabalhadora, como classe explorada, tendo como possibilidade a mobilização para uma sociedade diferente (LENINE, 1975).

Dessa forma, o Estado, seja quais forem as alterações que sofre, manteé a sua base fundamentada na sua essência, visto que a dominação lhe serve de instrumento para garantir a sobrevivência do capital.

Na visão de Mézáros (2011), o Estado moderno apresenta um caráter imprescindível para manutenção do sistema capitalista, visto que:

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

O capitalismo, por sua vez, para garantir sua sobrevivência, está em constante reconfiguração para superar as crises econômicas. Nesse cenário, o que se observa é que se altera o modelo produtivo e a forma de controle do trabalho, promovendo mudanças que não afetam a ordem vigente, mas que asseguram a manutenção do capital.

Em geral, nas ações do Estado prevalece a soberania dos interesses do capital. Na tentativa de harmonização de suas ações está totalmente ausente da perspectiva de luta de classe.

Dessa maneira, o “Estado liberal democrático” (FALEIROS, 1980, p. 46) apresenta alguns pontos básicos no contexto político e econômico da sociedade capitalista, que é resultado de uma “relação dialética com a economia, segundo a qual é determinada, mas também determinante” (FALEIROS, 1980, p. 46).

O Estado exerce um papel de hegemonia, mas também de dominação. Nesse sentido, a hegemonia “representa sua capacidade de orientar o conjunto da sociedade de arbitrar os conflitos entre as classes e os conflitos de classe, de estabelecer uma certa coesão social” (FALEIROS, 1980, p. 47).

A dominação se organiza de acordo com uma “regra do jogo” ora por uma “repressão brutal” ora por uma “legalidade liberal”, assim, o Estado se organiza na sociedade capitalista por meio de uma gestão cuja a autonomia está atrelada ao monopólio capitalista.

Assim, tendo em vista a necessidade de compreender as influências da reconfiguração do capital no papel do Estado, passaremos a discutir a Reforma do Estado e as consequências na gestão da educação.

### 1.2.3. A Reforma do Estado - Administração Burocrática

A primeira reforma da administração pública, no Brasil, é uma busca em romper com o patrimonialismo na administração. Emergiu na década de 1930, com o intuito de adequar-se ao contexto econômico de aceleração da industrialização.

De acordo com Sander (2007), “a efervescência política e intelectual que marcou o começo do século XX – desde a I Guerra Mundial até a Revolução de 1930, passando pela Grande Depressão no final da década de 1920 – manifestou-se também no setor público e na educação” (SANDER, 2007, p. 27).

O Brasil, na década de 1930, foi marcado pelos acontecimentos históricos de abrangência mundial, tendo em vista que as guerras provocaram alterações nas relações comerciais, internas e externas, com as dificuldades de exportação, no caso do Brasil, reflete na exportação de café.

Outro ponto marcante nessa década foi o desenvolvimento das indústrias, com o desafio de responder ao mercado mundial, mesmo que de maneira tímida, uma nova dinâmica inicia-se no capital brasileiro e o processo de industrialização foi elevado a um outro patamar (CARVALHO, 2012).

Ao responder a esses desafios, especialmente quanto à competitividade e à qualidade dos produtos, as pequenas oficinas buscam adequar-se a:

[...] equipamentos modernos e novas formas de organização dos processos de trabalho, com base nos princípios taylorista e fordista. Falava-se em racionalizar a produção (em termos de tempo gasto e de custos), em potencializar cada energia despendida pelo trabalhador, em aumentar a eficiência, a produtividade e o lucro (CARVALHO, 2012, p.131).

Um novo período de reorganização do processo produtivo emerge no Brasil, em que as exigências não se limitam aos investimentos em maquinaria e técnicas racionais para o desenvolvimento do trabalho, mas, da mesma forma, a qualificação de mão de obra para a indústria, assim, o ensino técnico-profissional tornou-se um elemento essencial e a educação um assunto de emergência nacional (CARVALHO, 2012).

Para melhor entendimento do assunto, recorreremos a Carvalho (2012) que descreve sobre o período, apontando que:

O desenvolvimento da industrialização contribuiu para inaugurar um novo período na história brasileira, cujas várias mudanças atingiram os mais diversos setores da sociedade. As modificações ocorreram no hábito de consumo, na forma de produção de matéria-prima, nas características das classes sociais, nas relações de trabalho e em toda infra-estrutura da sociedade, como transportes, energia, saneamento básico, moradias, etc. Com a industrialização a sociedade deixou de ser essencialmente agrária e tornou-se mais urbana, técnica e científica (CARVALHO, 2012, p. 132).

Nesse contexto, manifestaram-se movimentos reformistas na administração do Estado e, conseqüentemente, na educação. No campo educacional, a primeira foi a Reforma Francisco Campos (1931) que efetivou diversos decretos. Enquanto que a primeira reforma da administração pública brasileira ocorreu no governo de Getúlio Vargas<sup>17</sup>, que buscou, em seu plano desenvolvimentista, inserir o Brasil na economia industrial, sendo que, até então, a economia predominante era a agrícola.

Para Sander (2007), houve um transplante das teorias da administração empresarial para a organização da administração pública. O autor descreve-nos que:

Na administração pública do Estado Novo instalou-se o reinado da tecnocracia como sistema de organização, com forte predomínio dos quadros técnicos, preocupados com a adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos. Seguindo os desenvolvimentos teóricos e praxiológicos internacionais da administração empresarial da época, o funcionamento eficiente das organizações era a preocupação central dos reformistas, cujas análises e prescrições se pautavam por um enfoque tecnoburocrático, no qual as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos muitas vezes ocupavam lugar secundário (SANDER, 2007, p. 28).

O período denominado Estado Novo (1937-1945) foi caracterizado por um governo ditatorial, antiliberal, antidemocrático e centralizador, marcado por uma política intervencionista do Estado na economia e na sociedade.

O reflexo de todas essas questões, somadas à emergência de um capitalismo moderno no país, geraram, no governo de Getúlio Vargas, urgência na implementação da reforma da administração pública que apresenta um processo de racionalização. Ou seja, emerge os primeiros passos na inserção de uma

---

<sup>17</sup> Até a “sua morte em 1954, Getúlio Vargas passa a exercer um papel central no âmbito da política brasileira. E é sob a sua liderança que se aplica a política do nacional-desenvolvimentismo, no contexto da qual se dá a maior parte dessa primeira fase de industrialização, que vai de 1930 a 1961” (XAVIER; NORONHA; RIBEIRO, 1994, p. 154).

administração burocrática, que, inicialmente, adotou o concurso como forma de acesso ao serviço público (BRASIL, 1995).

Dessa maneira, com o intuito de promover uma administração moderna, foi criado, em 1936, o Departamento Administrativo dos Serviços Públicos – DASP, que tornou-se um grande órgão fiscalizador do serviço público e que, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a

[...] administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos (BRASIL, 1995, p.18).

Ocorre que o Estado, ao assumir um papel decisivo na implementação de reformas, por meio da DASP, adota elementos da teoria weberiana na administração de recursos humanos, em que apresenta princípios no mérito profissional.

Contudo, o patrimonialismo apresenta resistência, porém, as reformas não são interrompidas, como podemos observar com o Decreto Lei nº 200, em 1967, o qual apresentava, como sua principal característica, a possibilidade de superar a rigidez burocrática, apontando para a administração gerencial. Porém, não houve alterações no âmbito da administração burocrática central, devido a estratégias oportunistas do regime militar (BRASIL, 1995).

Uma nova tentativa de modernização da administração pública emergiu na década de 1970, por meio da Secretaria da Modernização - SEMOR, que reuniu alguns administradores públicos, ainda jovens, alguns pós-graduados nos exterior, com o objetivo de implantar técnicas inovadoras de gestão, em especial de administração de recursos humanos (BRASIL, 1995).

Outras tentativas de reformar a administração burocrática foram registradas, como a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, seus objetivos eram “[...] a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência” (BRASIL, 1995, p.20).

Entretanto, as tentativas para a implementação de uma administração pública gerencial foram encerradas com a transição democrática que ocorrera em 1985, ao passo que emerge um novo populismo patrimonialista, consolidado no loteamento de cargos públicos por políticos de partidos vitoriosos. Outro fator importante nesse

contexto foi a acusação da alta burocracia pela crise do Estado por seu excesso de crescimento. Esse contexto revela limites na Constituição de 1988, pois, conforme observamos:

A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas as que regem a administração direta (BRASIL, 1995, p.21).

Diante do exposto, pudemos observar a adequação da administração pública às necessidade de crescimento econômico, de formação profissional para suprir a demanda da industrialização. A seguir, ao abordarmos sobre o momento de transição da administração burocrática para a gerencial, apresentaremos, em linhas gerais, os principais pontos que podem revelar o intuito de adequar o Estado brasileiro aos ditames do novo padrão de acumulação capitalista.

#### 1.2.4 Reforma do Estado – Administração Gerencial

Adentramos nesse tema entendendo que a reforma do Estado brasileiro faz parte de um contexto de reestruturação produtiva capitalista e de orientação política, econômica e inspirada nos princípios neoliberais<sup>18</sup>, a fim de implementar os ajustes e de adequar o Estado brasileiro às novas experiências do mundo globalizado.

No Brasil, os ajustes foram implementados mais especificamente na década de 1990, na justificativa de uma suposta crise de ineficiência do Estado propalada pela ideologia liberal, na qual aponta ser um “erro de racionalidade”. Superar essa

---

<sup>18</sup> O neoliberalismo remete aos ideais do liberalismo que emergiu no século XVIII (FIORI, 1997). Os fundamentos do liberalismo encontram-se na obra “A riqueza das nações”, de 1776, do economista inglês Adam Smith. Após a crise de “Bem-Estar Social”, a ideologia do liberalismo se reconfigura, se modifica, se reorganiza para atender às demandas do modo de produção. Em linhas gerais, são diretrizes advindas do liberalismo, uma ideologia fundante e que acompanha o capital na mudança da base material da sociedade, valorizando a lei de mercado, fornecendo a sustentação das condições subjetivas para a consolidação do capitalismo, seus princípios gerais são: individualismo; liberdade; propriedade; igualdade e democracia, princípios que expressam a necessidade de reformular todas as áreas de atuação do Estado, a ideologia é revista, reorganizada e passa a defender a regulação estatal, com especial destaque para as áreas sociais, tais como: educação, saúde, previdência social, assim como as instituições a ele articuladas, com a finalidade da redução dos gastos estatais, justificando a ineficiência do Estado (ZANARDINI, 2007). Para melhor compreensão do assunto sugerimos a leitura da tese de Doutorado de Miriam Warde (1984) Liberalismo e Educação.

condição é essencial para o desenvolvimento e inserção do país no processo de globalização, essa é a visão defendida (ZANARDINI, 2007).

E para a superação da suposta crise, devido à incapacidade de governar e às dificuldades do controle público sobre a máquina estatal, é apresentado, como receituário para as dificuldades enfrentadas, a substituição do modelo de administração racional-burocrático que vinha sendo praticado na administração pública. O projeto de reforma do Estado propõe melhorar a capacidade de gestão pública, visto que, para isso, pautou-se em princípios do modelo de administração gerencial. Essas mudanças na organização e na administração repercutiram em especial na gestão dos sistemas de ensino.

A criação, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a responsabilidade do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, elaborado e implementado na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997), define, no seu Plano Diretor, os processos básicos da reforma do Estado, nele são apontadas as justificativas, os objetivos e estabelece as diretrizes que norteiam a reforma da administração pública brasileira (PEREIRA, 2001).

Sob esse aspecto, o documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta a diferença entre a Reforma do Estado e do Aparelho do Estado, em que esclarece-nos que:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: esta orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (BRASIL, 1995, p.12).

A Reforma do Estado compõe-se de uma série de reformas institucionais, com o intuito de adequar o Estado brasileiro aos ditames do novo padrão de acumulação capitalista.

A proposta da reforma do Estado é orientada por alguns organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que se apresenta como porta voz de uma política econômica e social apresentando a preocupação com a gestão do Estado.

A reforma sofreu influência internacional por meio de documentos elaborados na década de 1990, a exemplo temos a CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas Para a América Latina e Caribe da ONU, em 1992, que é documento

orientador para reforma administrativa e, conseqüentemente, para a gestão da escola.

Outra justificativa para a reforma é a inserção do Brasil no mundo globalizado, sob a perspectiva do Plano Diretor da Reforma do Estado que aponta a necessidade de “[...] reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6), a administração racional-burocrática se constitui ineficiente, visto que:

[...] ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995, p.6).

Com o objetivo de justificar as reformas, numa perspectiva gerencial, várias críticas foram apontadas para a administração burocrática, na qual foi considerada arcaica para um Estado moderno, nos padrões da ideologia da pós-modernidade, que era:

[...] entendida como uma expressão do padrão atual de acumulação do capital, que engendra, entre outros “mecanismos”, as noções de neoliberalismo e de globalização. A ideologia da pós-modernidade constituiria, neste sentido, uma produção do capital, em meio à negação da razão moderna, à exacerbação da subjetividade e à crítica a qualquer proposição de análise metodológica rigorosa, e, mesmo afirmando o contrário, proporia um conjunto de orientações “teórico-metodológicas” que acabam celebrando o mercado e a sua efemeridade (ZANARDINI, 2007, p. 248).

O Estado neoliberal privilegia políticas que correspondem aos interesses dos indivíduos em particular, focalizando as políticas na atenção à diversidade, à proteção aos vulneráveis, à cidadania e, conseqüentemente, à responsabilização dos indivíduos.

A concepção da pós-modernidade foi um elemento fundamental para garantir a reprodução do capital, na medida em que nega a existência de uma verdade absoluta, congrega diferentes formas de explicar a realidade e valoriza a subjetividade e a diversidade, a negação da história e o desapego a teoria. Sendo assim, compreendemos a pós-modernidade “[...] como produção teórica que legitima



e assegura a materialização dos interesses do capital em seu estágio contemporâneo; a globalização” (ZANARDINI, 2006, p.49).

Esses fundamentos que apontam para a superação da modernidade atingem não apenas a forma de administrar o processo de acumulação, mas alteram também as relações sociais e a gestão da educação.

Segundo a ideologia da pós-modernidade, no momento em que entra em crise a modernidade, entra também em crise os paradigmas por ela elaborados. No bojo dessa interpretação, há o entendimento de que são necessárias “novas instituições” para atender às demandas da sociedade competitiva e globalizada, que, por sua vez, seria caracterizada pelo privilégio da pluralidade, da diversidade e da flexibilidade. Características, essas, que encontram espaço em um Estado orientado pelos valores do mercado e de uma sociedade “pós-moderna” (ZANARDINI, 2007, p. 249).

Assim sendo, a crise do Estado não poderia ser superada com formas de administração que não celebram a modernidade, não se adequam ao contexto da globalização, para isso, a administração gerencial possui os pressupostos ideais, por meio da ideologia da pós-modernidade e do liberalismo que se alinha ao contexto mundial, ou seja, assegura a produção e a reprodução dos interesses do mercado.

Dessa forma, esse “paradigma’ é apresentado como a solução para a incapacidade administrativa do Estado, na medida em que substituiria o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública” (ZANARDINI, 2007, p. 247).

Assim, “através da adoção de formas modernas de gestão será possível atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade” (PEREIRA, 2001, p. 42). Ainda esclarece que a reforma contribuiria para o desenvolvimento do país, pois permitiria que os administradores públicos gerenciassem, de forma mais autônoma e eficiente, ao mesmo tempo em que submete ao controle da sociedade. Nesse sentido, o então Ministro assevera que:

[...] a reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico – político – da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essências para

que possa haver delegação de autoridade e controle a *posteriori* dos resultados (PEREIRA, 2001, p. 42).

O que se pode observar é que Pereira (2001) deixa claro que a intenção é de imprimir uma nova dinâmica na administração pública, promovendo o seu alinhamento com as empresas privadas, efetivando o gerenciamento com a finalidade de apresentar resultados eficientes e admitindo mecanismos de controle por meio de caráter democrático, em que o controle a *posteriori* é de responsabilidade da sociedade. Essa é a base da gestão escolar hoje, dita democrática, envolvendo a comunidade a participar para fiscalizar o papel do diretor/gerente, expressão do Conselho Escolar.

A reforma pressupõe a substituição da administração burocrática (taylorista/fordista) caracterizada pela racionalidade técnica, controle dos procedimentos, forte hierarquia, apego a normas, morosa, centralização das decisões e formal, para a gerencial (toyostista) considerada flexível, eficiente, democrática, descentralizada, autônoma, participativa e de abordagem nos aspectos subjetivos e humanos.

O modelo de administração gerencial implica um Estado que assuma o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada, conforme podemos conferir no documento que indica que o “Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde [...]” (BRASIL, 1995, p. 13). Ainda esclarece que “como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995, p. 13).

Na área da educação, tal ação se materializa por meio de programas de incentivo à participação da comunidade na gestão da escola, como o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” o qual será analisado no próximo capítulo, destinado a promover o envolvimento da comunidade com o objetivo de uma gestão escolar eficiente. O Estado, no papel de regulador, implica estimular a sociedade a participar na busca de solução dos problemas em áreas que eram de sua competência.

É importante destacar que a substituição do modelo burocrático, que orientava a administração pública, pelo gerencial, é justificada como condição necessária para a “falta de eficiência do Estado” na atuação no mercado.

Na justificativa de uma suposta crise de eficiência, não se propõe a reconstrução do Estado, mas sim uma reforma dentro dos parâmetros do capitalismo. Sendo assim,

[...] para enfrentar a essência do problema da ineficiência, seria necessária, então, uma reforma baseada em uma “nova racionalidade” implementada através da chamada administração pública gerencial, que, segundo seus defensores, é orientada para o cidadão e para o controle dos resultados, e deposita sobre os administradores e demais servidores públicos um certo grau de confiança, incentiva a criatividade e a inovação, e implementa a descentralização e o contrato de gestão como formas de controle da administração empreendida pelos gestores públicos (ZANARDINI, 2007, p. 249).

Nessa linha de entendimento é que a reforma do Estado adquiriu um formato gerencial, a fim de buscar flexibilidade e agilidade para tornar-se mais compatível com o capitalismo, e adequar a organização da escola a essa lógica mercadológica .

[...]a organização da escola foi-se adaptando à flexibilização, à criatividade, à racionalidade, ao reflexo e impacto da empresa, adequando-se, como pode, dependendo do grau de “participação” e de organização da comunidade aos princípios mercadológicos do neoliberalismo, traduzidos no empreendedorismo dos sujeitos e na prática voluntária dos cidadãos, que passaram a integrar, interagir e participar das políticas contributivas, construídas a partir do desmonte do Estado (LIMA, 2004, p. 26)

É fundamental ressaltar que o papel do Estado está firmado na doutrina liberal, e é nela que se apropria de conceitos com a finalidade de solucionar os problemas educacionais brasileiros. De acordo com Xavier; Deitos (2006), na lógica liberal, para o Estado brasileiro incluir-se na competitividade internacional, se faz necessário solucionar algumas questões como: “suposta ineficiência estatal”; “atraso tecnológico e estatal”; “mão-de-obra pouco qualificada”; “centralidade da educação elementar”; “instabilidade político-institucional”; “frágil consolidação do sistema democrático”; “ineficiência política e de gestão da crise educacional

Os autores chamam a atenção para o fato de que a argumentação ideológica da

[...] descontinuidade, a ineficiência e a crise estatal e educacional são argumentos falaciosos, porém convincentes na perspectiva liberal, servindo de legitimação à implantação e à manutenção de uma política que só pode evoluir dentro dos seus próprios limites programáticos e pragmáticos. Essa política é ineficiente porque o receituário neoliberal econômico só faz agravar as desigualdades e a miséria social (XAVIER; DEITOS, 2006, p.82,83).

A questão da crise de eficiência do Estado e da educação é mencionada também por Mello (1990) que aponta o papel da escola e a necessidade de sua competência na transmissão do conhecimento. Para isso, elenca alguns pontos que enfatiza ser importantes como: o envolvimento da comunidade no controle e na fiscalização do trabalho da escola, os mecanismos de avaliação dos resultados que possam aferir o desempenho do aluno.

Outra autora que corrobora com o pensamento de Mello, no que se refere ao envolvimento da comunidade e ao processo de avaliação dos resultados, é Lück (2008) . Para a autora, “[...] as unidades de ensino poderiam, em seu interior, praticar a busca de soluções próprias para seus problemas [...]” (LÜCK, 2008, p. 44), evidencia, ainda, a importância da responsabilidade pelo contínuo processo de demonstração pública da sua qualidade. Nesse sentido, esclarece que “essa responsabilidade seria acompanhada mediante contínuo processo de avaliação de como ela se efetiva e de como essa responsabilidade pode ser melhorada” (LÜCK, 2008, p. 44).

A questão referente ao envolvimento da comunidade na fiscalização dos resultados na avaliação externa da escola, transfere para a comunidade escolar a responsabilidade na fiscalização, podendo gerar competição entre as escolas e não o que realmente importa, ou seja, uma educação de qualidade.

### 1.3. ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Nesta parte do trabalho pretendemos compreender os fundamentos da Administração Escolar no Brasil e a adoção de princípios da Administração de Empresa pela escola, haja vista que são concepções firmadas na lógica capitalista, logo, relações que objetivam a eficiência, a produtividade, a racionalidade, a divisão

entre planejamento e execução, relações de dominação e poder, as quais são transferidas para a gestão da escola.

Os princípios estabelecidos pela Administração Empresarial, fundamentados na Administração Científica, extrapolam as fábricas e influenciam as diversas organizações na sociedade, incluindo a organização e a gestão da escola.

A Administração de Empresa, ao longo do tempo, tem desenvolvido teorias referentes à organização do trabalho, entretanto, não se pode dizer o mesmo com relação à Administração Escolar que propõe teorias, mas, no entanto, não construiu um corpo teórico próprio. Pelo contrário, se apropriou de conteúdos de escolas diversas da Administração de Empresa.

De acordo com Félix (1989), no Brasil a Administração Escolar indica tal fato por meio de material teórico utilizado como base para os estudos de Administração Escolar, enquanto disciplina e prática administrativa. Esses estudos revelam a relação da Administração Empresarial com a Administração escolar.

Assim, para melhor compreensão do exposto, procura-se tecer algumas considerações sobre o pensamento dos educadores que fundamentaram a formação na área educacional em nosso país. Os trabalhos desses educadores são considerados de grande importância para entender a gênese do pensamento da Administração Escolar no Brasil, ou seja, a base teórica que fundamentou boa parte da formação daqueles que fazem parte da gestão de nossas escolas.

### 1.3.1. Fundamentos da Administração Escolar no Brasil

Em linhas gerais, os teóricos da Administração escolar assimilaram a perspectiva da Administração Empresarial transportando para a escola os princípios de uma administração capitalista, cuja bagagem reforça as orientações de uma sociedade antagônica.

Nessa perspectiva, “[...] no Brasil durante o período colonial se apoiou, predominantemente, na tradição jurídica, enraizada no direito administrativo romano [...]” (SANDER, 2007, p. 25). O autor acrescenta ainda que:

A partir do século XIX, a filosofia positivista também exerceu profunda influência na educação e deixou sua marca através da introdução do método científico empírico, do enciclopedismo curricular e dos modelos normativos de gestão da educação [...] as

publicações pedagógicas do período colonial refletem a influência simultânea da filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal na organização e administração da educação brasileira (SANDER, 2007, p.25-26).

O começo do século XX foi marcado, essencialmente, pela efervescência política e intelectual. Após a II Guerra Mundial observa-se o crescente predomínio da influência norte-americana. A partir da Revolução de 1930, foram realizados os primeiros trabalhos no Brasil, tendo em vista que, anteriormente, não se prestava a devida atenção para tal área. Nesse sentido, “na realidade, antes de 1930 existia pouca teoria e reduzida sistematização do conhecimento no campo da administração da educação no Brasil” (SANDER, 2007, p. 20). A trajetória da administração na área educacional no Brasil começa a tomar corpo em um contexto que privilegiava o avanço da industrialização e os ideais de progresso, pautava-se na necessidade da ampliação na oferta de educação firmada em pilares científicos e a efervescência intelectual manifestou-se por meio de movimentos reformistas na administração do Estado e, da mesma forma, na gestão da educação (SANDER, 2007). Na área educacional esse campo se materializou na criação da Associação Brasileira de Educação<sup>19</sup> (ABE) em 1924, e no Manifesto dos Pioneiros<sup>20</sup>, em 1932, que anunciava uma preocupação com a administração escolar no Brasil, apontando que:

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

Em 1938 é fundado o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e, em 1941, seu primeiro trabalho é publicado pelo Instituto sobre administração do ensino no Brasil, em que revela o grande atraso da administração da educação no país. O INEP promoveu vários cursos de preparação

---

<sup>19</sup> A ABE surge na década de 20, com o propósito de avaliar suas responsabilidades e deveres em relação aos grandes problemas nacionais. O sentimento comum ao grupo era a recusa da apatia, indiferença e inércia diante dos fatos que estavam ocorrendo, contrários aos legítimos direitos da pessoa humana e pondo em perigo o ideal de uma vida democrática. Disponíveis em: <http://www.abe1924.org.br/>.

<sup>20</sup> Pela repercussão alcançada em nossos meios educacionais e culturais, constituiu-se num acontecimento marcante na história da educação brasileira.

e de aperfeiçoamento de administradores escolares para o Brasil e para a América Latina, contando com a colaboração da UNESCO – (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e da OEA (Organização dos Estados Americanos) (SANDER, 2007).

Essas ações refletem no contexto histórico da produção de materiais desenvolvidos por teóricos da temática que procuraram uma solução racional e eficiente que pudesse contribuir para o desenvolvimento da administração escolar. Esse era o foco central que perpassava na área educacional e que desembocaria na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>21</sup>, em 1961 (SANDER, 2007).

Outro acontecimento importante foi a fundação, em 1961, da ANPAE<sup>22</sup> (atual Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação), que é conhecida como a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina.

De acordo com Sander (2007), a ANPAE foi concebida com o propósito de lutar pelo direito à educação de qualidade para todos, por meio de sua participação na formulação de políticas públicas de educação e na concepção de práticas de gestão democrática.

Os primeiros trabalhos dos pioneiros, em consonância com a tentativa de sistematização de teorias referentes à administração escolar no Brasil, são realizados por Anísio Teixeira (1935; 1956), José Querino Ribeiro (1938; 1952; 1978) e Carneiro Leão (1939) (SANDER, 2007).

Paro (2010), ao descrever como se configura o corpo teórico sobre a administração escolar no Brasil, aponta uma concepção conservadora que se relaciona com princípios aplicados na administração de empresa da sociedade capitalista. O autor enfatiza que, para um dos pioneiros da temática, nenhum problema escolar é maior do que o problema da administração escolar, esse é o pensamento de A. Carneiro Leão em seu trabalho “Introdução à administração escolar” (1939).

Assim, inicia-se um período de valorização da administração da escola pública. Os trabalhos que, em geral, apresentam a relevância da organização da

---

<sup>21</sup> Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

<sup>22</sup> Foi em fevereiro de 1961 que pesquisadores e professores de administração escolar e educação comparada das universidades brasileiras, reunidos no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, realizado na antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP) e organizado pela sua Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, decidiram fundar a ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar.

gestão da escola, são os de trabalhos de José Querino Ribeiro (1938; 1952; 1968) e Lourenço Filho (1972), os quais revelam questões referentes à administração, como melhoria do desempenho, da redução de desperdícios e da utilização de forma racional dos recursos disponíveis (PARO, 2010).

O primeiro trabalho de Ribeiro foi inspirado em Fayol, resultando na obra “Fayolismo na administração das escolas públicas” (1938) em que revela, de acordo com Paro (2009), seu pensamento sobre “empresa”, não a relacionando ao capitalismo, tendo em vista que pensava a “empresa” como um conjunto de indivíduos em ação coletiva sob certa hierarquia.

Ribeiro é considerado o teórico nacional cujo trabalho é pioneiro na sistematização da administração escolar, é “indicado na bibliografia dos planos de curso da disciplina de Administração escolar de algumas universidades brasileiras, de acordo com levantamento realizado em 1980” (FÉLIX, 1989, p.71). A obra, apesar de não ter sido indicada em todos os planos do curso de Administração escolar, é considerada como um clássico da área. Sendo inspirada nos trabalhos de Taylor, de Fayol, entre outros, “Ensaio de uma Teoria de Administração Escolar” (1952 e 1978), propõe que a administração escolar busque inspiração na Administração Científica, proclama que ela oferece ferramentas aptas para a Administração Escolar exercer a eficiência e a capacidade de desempenhar bem o seu papel na sociedade. Assim, defende que:

[...] o Estado e as empresas privadas encontraram nos estudos de administração os elementos para remover suas dificuldades decorrentes do progresso social e a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas. Acresce ainda que, sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los a sua realidade (RIBEIRO, 1978, p.60).

Dessa forma, o que se observa é que um dos principais teóricos, pioneiro da administração escolar, fundamenta suas obras nos teóricos da Administração Científicas, para nortear a sua prática administrativa na organização da escola. Essa fundamentação se baseia no entendimento que tais padrões de eficiência já foram alcançados por outras organizações como, por exemplo, pelo Estado e pelas empresas privadas.



Ribeiro (1978) considera que os objetivos da escola são diferentes, porém, a estrutura é semelhante. Nesse sentido, tem-se a justificativa para se filiar as teorias da Administração de Empresa, até mesmo para que a organização escolar possa responder, com eficiência, aos objetivos da sociedade.

O trabalho de Myrtes Alonso, “O Papel do Diretor na Administração Escolar” (1983) também é importante, pois é indicado na bibliografia de todos os planos de curso do mesmo período (FÉLIX, 1989). Esse trabalho revela que o pensamento da educadora da década de 1970 e de 1980, apresentava-se em sintonia com os pressupostos de uma administração empresarial. A autora aponta, em sua obra, que o diretor é o principal executivo do sistema escolar, essencial na tomada de decisões, pois, como líder do corpo docente, ocupa a posição mais alta na hierarquia interna da escola, tais considerações são elementos fundantes da Administração Científica.

Alonso (1983) esclarece o papel do diretor ao afirmar que:

[...] o trabalho de um administrador escolar não pode mais ser estritamente compreendido como o do elemento que provê recursos materiais e humanos necessários à efetivação do trabalho docente e põe em prática um conjunto de normas legais previamente estabelecidas, garantindo apenas a rotina escolar. Ao contrário, o administrador deve ser visto como aquele que “toma decisões”, “organiza”, “planeja” e “supervisiona” todo o trabalho realizado na escola (ALONSO, 1983, p. 3).

A concepção de administração escolar, no Brasil, que foi largamente difundida, seja pela formação de administradores ou por meio de literatura na área, pautada por princípios da empresa capitalista, foram adaptados à especificidade da escola, cuja necessidade era de apresentar eficiência e produtividade (PARO, 1988).

E, para atender à necessidade da sociedade capitalista, a administração escolar entra em conformidade com essa perspectiva, tendo em vista que:

O que se pretende destacar do pensamento de alguns teóricos da Administração Escolar no Brasil é que, ao assimilarem a perspectiva da administração empresarial, cujo aperfeiçoamento de métodos e técnicas legitimam a relação entre Administração Escolar e a Administração de Empresas, relação esta que não é apenas teórica, pois que resulta de situação historicamente determinada, em que o modo de produção capitalista determina as relações sociais de produção, e a organização das instituições jurídico-políticas e culturais da sociedade de classe (FÉLIX, 1989, p. 81).

Concordamos com Félix (1989), quando a autora aponta que os critérios da empresa capitalista são adotados pela administração escolar como um avanço, sem levar em consideração os seus determinantes concretos, que refletem-se na organização da escola. Assim, a escola, como uma instituição componente da sociedade, se adequa a um modelo imposto pelo capitalismo.

Outra autora de grande influência foi Cosete Ramos que, na década de 1990, lançou a obra “Exelência na educação: a escola de qualidade total”, em que defende que a escola de qualidade ocorrerá à medida que houver um compromisso individual por meio do trabalho solidário, responsável e positivo em que cada membro da comunidade escolar possui um papel definido a desempenhar. A obra de Ramos (1992) baseia-se no método de administração de Deming<sup>23</sup> que fora desenvolvido para ser utilizado em empresas privadas, e, segundo Ramos (1992), esse método de organização humana também pode ser aplicável na instituição escolar.

Outra obra de destaque e com a mesma linha de pensamento é “Pedagogia da Qualidade Total” também da década de 1990, em que Cosete Ramos apresenta a sua defesa a uma escola de Qualidade Total, esclarecendo que esse conceito de gestão está centrado no atendimento das necessidades e das expectativas dos clientes, apontando, ainda, a necessidade da participação de todos os envolvidos com a instituição escolar. A autora afirma que esse novo modelo de gestão gerencial adota estratégias de melhoria com vistas ao aprimoramento da instituição.

O trabalho de Heloísa Lück também corrobora para o pensamento da gestão/organização da escola contemporânea, segundo Lück (2009) urge a superação de um conceito limitado de administração, para tanto, há a defesa de uma mudança de consciência social, para essa superação propõe “[...] a atuação inspiradora e mobilizadora de energia e competência coletiva orientada para a efetividade” (LÜCK, 2009, p. 24). Como efetividade a autora entende a realização de objetivos como: transformação sócio-econômico-cultural e desenvolvimento criativo das competências humanas.

Para Lück (2009) a escola possui um papel importante na sociedade, necessitando de muita atenção. Dessa forma, a autora esclarece que ainda não

---

<sup>23</sup> W. Edwards Deming (1900), nascido nos Estados Unidos, teve suas ideias aplicadas em empresas do Japão (RAMOS, 1992). As ideias e os 14 pontos do método de Deming são apresentadas no I capítulo ( Sistema de Organização Flexível) desta dissertação.

ocorre essa atenção de maneira plena pelo fato de estar, muitas vezes, orientada por “um velho e já enfraquecido paradigma orientador da cobrança a governos, em vez de participação ativa para promoção da educação” (LUCK, 2009, p. 31).

Podemos observar que a autora enfatiza em sua obra “Concepções e processos democráticos de gestão educacional” o envolvimento da comunidade na gestão da escola e aponta, de forma enfática, a competência dessa organização como necessária para uma educação de qualidade, entretanto, não aponta o papel das instâncias superiores nesse cenário, consolidando um pensamento alinhado aos sistema capitalista.

Em linhas gerais, os teóricos da administração escolar enfatizam a necessidade de estabelecer um grau de eficiência que possa garantir um resultado satisfatório, ou seja, uma eficiência para a administração da escola, podendo, assim, suprir as expectativas da sociedade capitalista. Dessa maneira, critérios da empresa capitalista como: eficiência, racionalização e produtividade são aplicadas à Administração Escolar e justificados como exigência da sociedade capitalista.

A partir dessas considerações, trataremos, a seguir, de compreender a reforma da gestão escolar implementada em nosso país, a partir da década de 1990, em especial, o modelo de gestão e, conseqüentemente, o Conselho Escolar, nosso objeto de estudo.

### 1.3.2. Reforma da Gestão Escolar

A reforma da gestão escolar na década de 1990, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, pressupõe a adequação advinda da reforma do Estado, desencadeada para adaptar-se à orientação política e econômica de nível mundial. Com a implantação do modelo gerencial ocorreram mudanças na organização e na administração da gestão nas escolas. Assim analisaremos alguns aspectos que possam contribuir para o entendimento do papel do Conselho Escolar.

No novo modelo de organização gerencial, o papel do Estado deixa de ser de mantenedor, assumindo, então, um papel de regulador, orientando, avaliando, definindo metas e monitorando por meio de instrumentos que envolvem a participação da comunidade.

No discurso capitalista, aponta-se a necessidade de que é preciso aprender a desenvolver a capacidade de comunicação, de raciocínio lógico, de trabalho em equipe, de criatividade, de articulação, de conhecimentos múltiplos, de modo a capacitar ao enfrentamento dos desafios do mercado de trabalho. Esses pressupostos estão articulados à ideia de uma nação forte, capaz de se integrar às demandas do mercado.

Compreender como ocorre essa relação é de suma importância para pensar na organização da escola pública, bem como nas políticas educacionais que norteiam sua gestão, ou seja, sua intencionalidade.

A gestão escolar tem sido tema de diversas políticas públicas pelo período da história da educação em nosso país. No atual contexto são alavancadas pela Reforma do Estado, como parte de um projeto econômico do sistema capitalista, que obteve como estratégia a mudança de um modelo centralizador e burocrático para um modelo gerencial com ênfase na descentralização.

Nessa lógica neoliberal, o Estado transfere para a sociedade civil a sua responsabilidade, seu papel passa a ser daquele que financia, que avalia e que fiscaliza, o Estado provê tal serviço, mas não o executa, conforme orientação de agências multilaterais, como já fora comentado (VIRIATO, 2006).

No modelo de administração gerencial, a sociedade é representada pelo público não-estatal, pelo chamado terceiro setor (organizações não governamentais). O objetivo é promover serviços da área social, saúde, educação, entre outros.

A partir das estratégias indicadas para a superação da crise, o papel do Estado é redefinido e apontado para a descentralização por meio de agências autônomas e de organizações sociais, divididas em: atividades exclusivas do Estado, que, como núcleo estratégico, envolvem o poder de Estado, compreendendo, portanto, a atividade das Forças Armadas, da Polícia, da Fazenda, da Receita Federal, entre outras.

As atividades não exclusivas, são aquelas que não envolvem o exercício de um poder e pode ser oferecido pelo setor privado e público não estatal. Refere-se aos serviços que serão financiados ou subsidiados pelo Estado, abrange as áreas sociais, como, por exemplo, saúde, educação, cultura e pesquisa científica, o controle será feito pela sociedade civil e pelo governo. Já o setor de produção de

bens e serviços corresponde às atividades realizadas pelo Estado por intermédio das empresas estatais (PEREIRA, 2001).

Nesse entendimento, o Estado tem compartilhado as suas responsabilidades, pois “o governo federal, historicamente, tem atuado mais como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, sendo atribuído aos estados e municípios a execução de tais serviços” (VIRIATO, 2004, p. 40).

De acordo com a Emenda Constitucional nº 14 “§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1996, s/p).

Na década de 1980, as Associações de Pais e Mestres (APMFs); o Grêmio Estudantil e os Conselhos Escolares eram caracterizados por lutar por seus direitos. Já no contexto atual, as APMFs são reconhecidas por cobrar taxas de contribuição voluntária; o Grêmio Estudantil por promover festinhas e distribuir carteirinhas, (VIRIATO, 2006). Já o Conselho Escolar tem se identificado em legitimar as decisões da direção, alterando, dessa forma, o papel político dessas instituições.

Convém ressaltar que o Conselho Escolar, por meio do PNFCE – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, está sendo fortalecido e implantado nos municípios que ainda não o possuem. O Conselho Escolar, não pode limitar-se a ser apenas um instrumento de fiscalização das tarefas e de execução da manutenção da escola. Tais ações podem constituir um limite para a ação do Conselho Escolar, pois tende a enfraquecer a possibilidade da construção de um pensamento crítico e de uma participação ativa, como já apontamos.

A questão fundamental para pensarmos em relação à participação da sociedade é ela assumir tarefas que, até então, eram do Estado. O pensamento neoliberal propalado é de que o Estado é ineficiente, por isso, a necessidade de princípios gerenciais, os quais incentivam a participação da população na solução de problemas por parte da comunidade, inclusive no que diz respeito às questões educacionais.

O Estado procura dividir a sua responsabilidade, em relação às políticas públicas, com a sociedade. Dessa forma, garante a sua hegemonia neoliberal, por meio da via do não-estatal, do chamado “terceiro setor”, para legitimar o modelo político econômico que assumiu (VIRIATO, 2004).

Ao dissertar sobre o assunto Viriato (2004) aponta que:

Trata-se de uma política educacional dita descentralizadora, porque na prática não há mudança na distribuição do poder de decisão. Impõe um modelo de gestão de cunho mercadológico, respaldado pela EC 14. Se antes do advento da EC 14, regulamentada pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996), a situação do ensino fundamental encontrava-se precarizada, com a centralização da execução dos serviços pelos municípios recorre-se à sistematização de contribuições pela comunidade para co-manutenção do ensino-fundamental. A partir de 1998, estados e municípios são obrigados a criar seus fundos, bem como aplicar programas e projetos para sanar as “diferenças” e dificuldades no setor (VIRIATO, 2004, p. 40).

A descentralização tem sido uma estratégia utilizada na gestão educacional, apontada como um meio de democratizar as relações de poder que, historicamente, foram centradas em relações autoritárias (VIRIATO, 2006).

Entretanto, cabe mencionar que, com a reforma do Estado, as políticas de descentralização, implementadas na área educacional, apresentam um caráter duvidoso, visto que o termo é utilizado como sinônimo de desconcentração. Nesse sentido, é necessário esclarecer que:

[...] descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos, podemos afirmar que descentralizar exige necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, no sentido de que estas, rigorosamente articuladas, prestem os serviços educacionais contando com a participação política da sociedade civil organizada (VIRIATO, 2004, p. 39).

A descentralização na área educacional, com base na ideologia de uma gestão gerencial, tem focado no controle dos resultados do processo de ensino e aprendizagem e numa concepção fundamentada na manutenção da escola por parte da comunidade. Nesse sentido, tal política descentralizadora só tem contribuído para que o Estado se afaste de suas responsabilidades.

O que se pode perceber é que uma das táticas utilizadas no sentido de permitir o recuo da ação estatal é aplicar novos significados para termos que foram reivindicados por educadores da área, os quais buscavam um compromisso com o processo democrático na educação pública brasileira (ARAÚJO, 2009). Sendo assim, devido a diversos fatores, como já mencionados, é preciso considerar que algumas categorias, como a participação, podem se manifestar de vários sentidos,

um “[...] sentido negativo, como um significado excludente, que busca incluir para neutralizar, para imprimir um sentido novo a uma velha forma de dominação e controle” (GOHN, 2008, p. 107).

Dessa forma, as propostas de movimentos sociais e de educadores para uma escola firmada em princípios que possibilitem uma educação transformadora, como descentralização, autonomia e participação, são, infelizmente, de certo modo, utilizados com finalidades diversas e, algumas vezes, até antagônicos aos seus objetivos originais. Nessa linha de pensamento, Lima (2004) argumenta que, na década de 1990, as categorias apresentadas na década de 1980 tomam novo significado pelas políticas neoliberais e que:

Termos que eram utilizados no campo da esquerda na década de 1980 são ressignificados a partir de 1990, ou seja, utilizados pela direita. São as mesmas categorias, mas com concepções e práticas diferenciadas. É o caso de termos como “descentralização”, “participação” e “autonomia”, dentre outros (LIMA, 2004, p.20).

Acima de tudo é fundamental enfatizar que, de acordo com Lima (2004), na década de 1980, os preceitos da democracia não se ampliaram e não ocorreu o rompimento com o modelo burocrático que fundamentava a gestão da educação. Sendo assim, “os preceitos presentes nas políticas descentralizadoras, participativas e de autonomia do período tinham como fundamento o controle social” (LIMA, 2004, p.19).

Compreendemos que a descentralização consiste em divisão de poder, ou seja, que sai do centro e transfere-se para o local. Ou seja, é um processo que pode proporcionar o desenvolvimento da escola. Porém, essa ação envolve uma mudança na estrutura administrativa (ANTUNES, 2002). Em outras palavras, a descentralização significa a possibilidade de se ampliar o exercício de direitos, de autonomia e de participação na gestão da escola, ou uma possibilidade de envolvimento da comunidade no governo da escola.

Sendo assim:

A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão. Para que isso aconteça, no caso do ensino público, não basta a desconcentração das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo. É necessário que a

escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva (PARO, 2001, p. 57).

Na perspectiva de gestão da educação, proclamada na atualidade pela reforma, não há uma preocupação efetiva em tirar o poder do centro, que seria a descentralização, pois permanece sobre a mão do Estado o direcionamento das ações da escola. Assim, trata-se de uma desconcentração, que se apresenta como descentralização. De acordo com Viriato (2004), anuncia-se uma democratização das relações no interior da escola, mas o que se observa é uma ação de lógica mercadológica, gerencial.

Assim, dois pontos são fundamentais para se pensar como ponto central de uma política descentralizadora: a participação e a autonomia. Esses pontos são de extrema relevância e merecem ser discutidos, visto que somente a estrutura colegiada não garante imediatas mudanças nas formas autoritárias de gestão para as mais democrática (GOHN, 2008).

Quando se fala em gestão democrática, a participação parece ser implícita na gestão, pois é parte integrante dessa. Nesse sentido, é importante considerar o conceito de participação, como tomada de decisões, na partilha de poder e não somente na execução de tarefas (PARO, 2000).

Vale lembrar que a participação da comunidade é fundamental para uma escola verdadeiramente comprometida com um ensino de qualidade. Além disso, refletir sobre como se dá essa participação, via Conselho Escolar, é necessário para pensarmos nos limites e nas possibilidades de programas de cunho democrático.

A participação da comunidade, por meio do Conselho Escolar, é apenas uma abertura no processo de relações democráticas dentro da escola. Em uma sociedade de tradição autoritária, o que podemos observar é que a administração nem sempre abre mão da sua condição autônoma de tomar decisões.

Nesse sentido, é necessário advertir que: "[...] se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza" (PARO, 2000, p. 19).

Outro ponto importante a ser considerado é que a participação da comunidade implica o conhecimento de informações que permitam o entendimento



sobre o funcionamento da administração, do orçamento e das leis que fundamentam a administração pública (GADOTTI, 2010).

Todas as condições necessárias para efetivação da participação da comunidade – externa e interna -, precisam ser tomadas, seja horário, locais apropriados, aviso antecipado. Enfim, as dificuldades precisam ser sanadas, mas, além dessas questões, é de grande relevância a participação não limitar-se a legitimar decisões tomadas previamente.

Na atual organização administrativa da escola pública, podemos constatar o caráter hierárquico, no qual as relações são estabelecidas e orientadas de forma oposta à democracia. Devido ao nosso histórico de relações autoritárias que refletem na participação da comunidade, essas contradições precisam ser superadas, ou seja, é preciso enfrentar os determinantes do autoritarismo, criando mecanismos que possam propiciar um espaço de relações de trabalho mais harmoniosas. Nesse sentido, falar em democracia em uma sociedade capitalista é, no mínimo, delicado.

Entrelaçada com a descentralização, a autonomia é outro elemento fundamental a ser compreendido, acarretando em limites ao universo escolar. Sob essa perspectiva, ainda cabe ao governo a responsabilidade pela definição dos objetivos a serem atingidos pela escola.

Para pensarmos sobre a autonomia da escola é preciso relacionar as duas vertentes que ela engloba, ou seja, a autonomia administrativa, que inclui a autonomia financeira, e a autonomia pedagógica (PARO 2001). A autonomia administrativa refere-se à possibilidade de não somente dispor dos recursos, mas também de utilizá-los da maneira mais adequada para atingir aos fins educativos. Assim Paro (2001) chama a atenção para que se tenha claro o que realmente significa autonomia e que “[...] não seja confundida com a prática governamental, inspirada no chamado neoliberalismo, que consiste em negar os recursos às escolas e estimulá-las a ir busca-los entre os usuários” (PARO, 2001, p. 115).

Convém ressaltar que a autonomia praticada se restringe somente a questões internas da escola, com o intuito de gerir recursos próprios e de aplicar estratégias adequadas para a demanda da instituição, resultando em sua melhoria ou em seu fracasso. Dessa forma, estaria envolvendo a comunidade escolar, responsabilizando-a pelos seus resultados. A autonomia pedagógica é apontada na tomada de decisões sobre o currículo, sobre o calendário escolar, sobre a formação

das classes, dos períodos e dos horários, sobre as atividades culturais, ou seja, sobre o governo da escola como um todo (GADOTTI, 2010).

No que se refere ao currículo em relação às atividades culturais, pela extrema diversidade em nosso país, Paro (2001) assevera a respeito do assunto, esclarecendo a necessidade de um currículo mínimo estabelecido para toda a sociedade, mas não descarta que a “[...] escola possa decidir sobre conteúdos culturais que mais correspondam aos interesses e peculiaridades de seus usuários e do meio sociocultural do qual ela faz parte” (PARO, 2001, p. 114).

Ao discutirmos sobre a autonomia da escola é necessário compreendermos a sua natureza:

A palavra “autonomia” vem do grego e significa capacidade de autodeterminar-se, de autorrealizar-se, de “autos” (si mesmo) e “nomos” (lei). Autonomia significa autoconstrução, autogoverno. A escola autônoma seria aquela que se autogoverna. Mas não existe uma autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias, portanto a autonomia será sempre relativa e determinada historicamente (GADOTTI, 2010, p. 14).

Em nosso atual sistema de ensino ainda presenciamos princípios de centralização, antagônicos aos princípios democráticos e de autonomia, que só podem se estabelecer por meio de completa mudança do sistema vigente. A criação de Instâncias Colegiadas, como o Conselho Escolar, instituídas de forma isolada e burocrática não representam formas significativas de mudanças.

Em linhas gerais, a autonomia “[...] deve ser entendida como uma expressão da gestão democrática. Assim, a autonomia faz-se presente como questão política, enquanto tomada de decisões coletivas sobre os rumos da escola pública” (VIRIATO, 2004, p. 49).

Assim, essas ações manifestam-se como mecanismos de controle e se apresentam de forma velada, à medida que a aparência do novo sistema é de participação e autonomia,

[...] trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade de toda a rede, sob o controle da organização focal (BRUNO, 1997, p.38).

Essas ações minimizam o papel do Estado, que passa a ser avaliador, levando em consideração que aponta o resultado a ser atingido. O controle é posterior e indica mudanças internas na escola, avalia o desempenho do professor e de seus alunos, via programas de avaliação que não consideram uma diversidade de fatores.

Vale ressaltar ainda que a avaliação, na lógica gerencialista, apresenta princípios comprometidos com o individualismo e com a competitividade, além de intensificar mecanismos de controle da qualidade do desempenho escolar. Nesse sentido, destaca-se que:

Nosso entendimento é que as reformas empreendidas no Estado e na administração pública no Brasil, a partir dos anos de 1990, conformaram novas fronteiras entre o público e o privado, na relação entre Estado e sociedade, atribuindo à função pública na área social, um caráter normativo, regulador e avaliador (OLIVEIRA; FERREIRA, 2008, p. 24-25).

No sistema educacional adotado-se mecanismos de avaliação de desempenho e de aferição de rendimento, nos quais a classificação torna-se pública por meio de seus resultados. São conhecidos como o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica; o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio e o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em que os testes são realizados individualmente com o objetivo de avaliar os resultados por parte do Estado. Nesses termos, “seria também um mecanismo para induzir à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados alcançados, ou seja, um mecanismo para informar sobre a eficiência e produtividade dos serviços educacionais” (CARVALHO, 2009, p. 1151).

Na perspectiva neoliberal, a avaliação representa um instrumento de controle, tendo em vista que estabelece metas a serem alcançadas, renova a participação da comunidade e premia os melhores resultados, gerando uma competição entre as instituições escolares. Nesse sentido, o “[...] Estado propõe um sistema educacional baseado na autonomia e na democracia” (CARVALHO, 2009, p. 1154).

Deve-se mencionar também que:

[...] objetivo de medir o critério de eficiência dos mecanismos de descentralização e de autonomia, implementou-se uma perspectiva avaliadora no âmbito do Estado. Esse padrão de Estado Avaliador é

referido no documento Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1995), ressaltando que as atenções do Estado deveriam voltar-se para o permanente controle da eficiência das políticas implantadas e o seu grau de contribuição para a sustentação e manutenção dos interesses do capital (ZANARDINI, 2008, p. 99).

Nesse sentido, podemos observar que se trata de uma avaliação de resultados para a culpabilidade, e não uma avaliação comprometida com o processo de ensino-aprendizagem, que possibilite adequar procedimentos, providenciar recursos, redimensionar metas e superar fracassos (PARO, 2000).

Essas orientações, advindas de uma concepção gerencial, implementada na gestão da escola pública não representam a democratização da gestão, visto que o processo democrático se constrói por meio de conquistas advindas da comunidade, ao passo que democracia não se impõe por meio de programas formais, os quais estabelecem meras formalidades legitimando as orientações estabelecidas previamente.

Dessa forma, salienta-se que “desenvolvem-se, portanto, novas formas de organização do poder, nas quais a hierarquia perde a forma piramidal e novas formas de gestão apresentam-se ilusoriamente como sistemas de democracia participativa” (HIDALGO, 2004, p. 114).

Como podemos observar, a década de 1990 foi marcada pelas orientações da ideologia neoliberal, com base no discurso de descentralização e no processo de democratização da gestão escolar, por meio da participação da comunidade, em especial, das Instâncias Colegiadas como o Conselho Escolar, por exemplo.

Essas orientações emergem de documentos de organismos internacionais. De acordo com Bruno (1997), as propostas de reformulação para o sistema educacional estão sendo pensadas por órgãos governamentais e por organismos internacionais como o Banco Mundial.

O conjunto de medidas orientadas por organismos internacionais, na área educacional, tem suas raízes em documentos como a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, a *Conferência de Nova Delhi*, em 1993. e a *Conferência de Kingston*, na Jamaica, em 1996. Essas

conferências foram organizadas pela UNESCO<sup>24</sup>, em que houve a elaboração de documentos com recomendações e declarações, nas quais países signatários firmaram acordos, dentre eles, o Brasil, que se tornou sócio da agenda definida em tais cenários (VIEIRA, 2000).

Outras propostas apresentadas por organismos internacionais como a UNESCO e a CEPAL<sup>25</sup> revelam estratégias para “[...] criação de condições propícias à transformação das estruturas produtivas da América Latina e do Caribe” (VIEIRA, 2000, p.134).

Convém ressaltar ainda que, de acordo com Vieira (2000), outro importante documento sinaliza uma nova concepção de educação e, conseqüentemente, da função social da escola: o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, intitulado *Educação: um tesouro a descobrir*, conhecido como o Relatório Jacques Delors, publicado em 1996. Nesse relatório a educação deve-se pautar por princípios denominados por “quatro pilares da educação” conhecidos como: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros” e “aprender a ser” (UNESCO,1998).

No que diz respeito à gestão, o documento também proclama orientações para a administração escolar, conforme podemos observar: )

A pesquisa e a observação empírica mostram que um dos principais fatores de eficácia escolar (se não o principal), reside nos órgãos diretivos dos estabelecimentos de ensino. Um bom administrador, capaz de organizar um trabalho de equipe eficaz e tido como competente e aberto consegue, muitas vezes, introduzir no seu estabelecimento de ensino grandes melhorias. É preciso, pois, que fazer com que a direção das escolas seja confiada a profissionais qualificados, portadores de formação específica, sobretudo em matéria de gestão (UNESCO, 1998, p. 163).

O documento destaca outros pontos sobre gestão, além de asseverar sobre a participação da comunidade escolar e sobre o trabalho da gestão como uma solução eficaz nos problemas locais. Assim, afirma que é “[...] necessário encorajar as iniciativas dos dirigentes locais e aperfeiçoar as suas competências de gestão e

---

<sup>24</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, seu objetivo é garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações.

<sup>25</sup> Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, criada em 1948 é uma organização da ONU, voltada exclusivamente para questões econômicas da América Latina.

conhecimentos técnicos, sobretudo em matéria de controle financeiro” (UNESCO, 1998, p.132).

O relatório aborda, inclusive, sobre a importância da participação e a necessidade de existir um acompanhamento mais próximo a fim de que seus resultados sejam positivos:

É por isso que a participação da comunidade na educação, sobretudo em nível da educação básica, deve ser acompanhada pela responsabilidade e ação vigorosa do Estado. Este tem um papel importante a desempenhar, se se pretender que todas as comunidades tenham oportunidades iguais de ver os seus filhos beneficiar-se de uma boa educação e que os adultos tenham acesso às possibilidades de aprender para melhorarem sua atividade profissional e a qualidade das suas vidas (UNESCO, 1998, p.133).

Outro importante documento é *Prioridades e estratégias para a educação*, produzido pelo Banco Mundial, em 1995, que apresenta orientações para a gestão escolar e discute medidas necessárias para a sua reforma, com intuito de que haja adequação em relação à economia mundial.

A respeito disso, Zanardini (2004) esclarece que essas reformas consistem em:

[...] dar mais prioridade para a educação; prestar mais atenção ao rendimento escolar, concentrar o financiamento público na educação básica e recorrer ao financiamento familiar para a educação superior; prestar mais atenção à equidade; intensificar a participação familiar no sistema educacional; e conceder mais autonomia para as instituições escolares de modo a permitir uma combinação mais flexível dos insumos educacionais (ZANARDINI, 2004, p. 80).

Sendo assim, podemos observar, por meio desses documentos, que são mencionados os pressupostos para uma reforma na educação. Os documentos apresentam, como solução, uma significativa mudança na organização e no modelo de gestão da escola. Essas mudanças interferem na organização e no seu cotidiano, consolidando uma gestão democrática nos pilares da autossustentação.

Dessa forma, esses documentos, elaborados na década de 1990, fundamentam a reforma da educação, apresentando pressupostos e orientações que priorizam a educação básica como condição para o crescimento econômico, para a redução da pobreza e para a inserção do nosso país no mundo globalizado.

Essas orientações se materializam e afetam diretamente o papel da escola, que precisa organizar a sua gestão tornando-a cada vez mais eficiente, otimizando custos e atendendo, assim, às necessidades dessa sociedade capitalista (ZANARDINI, 2007).

Nesse primeiro capítulo apresentamos o papel da administração na sociedade, descrevemos o movimento do modo de produção em massa sob os princípios da administração científica para o modo de produção flexível, procurando, dessa forma, demonstrar que esses elementos não se restringiram às empresas, mas sim foram importadas para a administração pública, condicionando uma nova forma de organização/gestão da escola.

O emprego de uma administração científica, no processo de trabalho, resultou em divisão de tarefas, especialmente entre planejamento e execução, em que emerge o papel do gerente. Outros princípios foram acrescentados na organização do trabalho, tais como: planejamento, organização, comando, coordenação e controle, assegurando os princípios burocráticos de comando, as normas, as rotinas, os procedimentos centralizados nas organizações privadas e públicas. Esses princípios foram transportados para escola que apresenta elementos, como, por exemplo, as grandes empresas, ou seja, rigidez dos regulamentos escritos, leis, hierarquia da autoridade, centralização do poder e parcelamento do trabalho pedagógico realizado na instituição.

O processo de organização do trabalho de base racional rígida, vai dando lugar ao processo de organização flexível, como acompanhamos nesse capítulo. A adoção de novos procedimentos de organização do trabalho introduz um novo conceito de gerenciamento e o envolvimento dos trabalhadores, ou seja, atribui maior responsabilidade pelo controle do seu trabalho. Esses princípios foram adotados com o objetivo de suprir as exigências do mercado de trabalho que urgia novas formas de administração.

Para tanto, é necessário um novo perfil de gestor, que possa atender ao novo modelo de organização, comprometido com a flexibilidade do trabalho e que considere a agilidade na solução de problemas, de criatividade, de capacidade de assumir diversos papéis, de flexibilidade para adaptar-se às novas responsabilidades, capacidade de trabalho em equipe, liderança, dentre outros.

Na organização do trabalho da escola não é diferente, a expectativa de uma gestão eficiente ocorre em conjunto com críticas a uma administração centrada na

burocratização e na racionalização pedagógica. Nesse sentido, o objetivo de uma administração eficiente se expressa na proposta de democratização da gestão escolar, é uma tendência mundial, onde introduz um conceito de estruturas organizacionais mais flexíveis e a organização é concebida por processos de democratização que se revelam no incentivo a colegiados como o Conselho Escolar.

O que podemos observar é que essa nova forma de gestão aumenta a responsabilidade da escola, e quanto mais participativa e democrática, mais eficiente é considerada a sua gestão.

Sendo assim, trataremos, no próximo capítulo, sobre o processo de democratização da gestão escolar com vistas a compreendermos o contexto no qual emergiu o Conselho Escolar.



## 2 O PAPEL DO CONSELHO ESCOLAR

Compreender o que é o Conselho Escolar, sua origem, seu objetivo e o seu papel na atualidade é a preocupação desta seção. O Conselho Escolar é um órgão colegiado que possui como proposta a participação da comunidade na gestão da escola, com a perspectiva de divisão de poder na tomada de decisões na instituição e na melhoria da qualidade da educação.

É imprescindível conhecer seus fundamentos e o significado do conselho na gestão da educação e, para isso, é importante sua contextualização histórica que permita a melhor compreensão dos seus limites, das suas possibilidades e contradições dentro da sociedade capitalista.

Em sua origem etimológica, o 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 partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2000, p. 47).

A história dos conselhos emergiu inicialmente com o objetivo de incutir a participação dos mais variados grupos sociais no poder. Embora não se tenha uma data precisa, é possível afirmar que a sua origem se confunde com a história da política e da democracia. Os registros históricos apontam para o povo hebreu com a institucionalização de formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra a reunião de 70 anciãos ou sábios com objetivo de governo do povo, conhecido como “conselhos de anciãos” (BRASIL, 2004, s/p).

Podemos observar que os conselhos, originalmente, eram compostos por uma coletividade seleta:

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, passa, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar (BRASIL, 2004, p.16).

Um marco na história dos conselhos foi a

[...] 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. [...] Na medida em que a comuna se ampliou e outras categorias sociais passaram a integrá-la, surgiu a comuna popular (*commune populí*) que, adotando a democracia representativa e não mais direta como na comuna tradicional. Na administração das cidades a Itália adota até os dias atuais a figura do Conselho Comunal (*Consiglio Comunale*), similar às nossas câmaras de vereadores, mas com mecanismos de escolha e eleição das listas de conselheiros que envolvem forte participação da comunidade. 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. Embora com duração de apenas dois meses, viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo (BRASIL, 2004, p. 17).

A Comuna se ampliou, passando a ser integrada por outras categorias sociais e a adotar a democracia representativa, e não mais direta, com Comuna tradicional (BRASIL, 2004).

Assim, na primeira metade do século XX, a compreensão dos conselhos como instâncias populares passa a ser disseminada lentamente a grupos sociais identificados no ambiente de trabalho, conforme é apontado no Dicionário de Política:

Por Conselhos operários se entendem, segundo o significado literal da expressão, os organismos representativos colegiais que reproduzem as características formais do "conselho" como órgão de poder revolucionário; [...] Levado em conta o significado original da noção de "conselho" e a sua composição operária, o termo refere-se, pois, em primeiro lugar, a um fenômeno histórico definido, que coincide substancialmente com o ciclo de lutas operárias iniciado em 1915-16 nos principais centros industriais da Europa e transformado em aberto conflito político durante a crise revolucionária do primeiro pós-guerra (BOBBIO, 1998, p. 235).

Salienta-se, ainda, que os Conselhos populares tinham como objetivo resolver os conflitos, eram a voz da classe que representavam seja, “[...] nas cidades-Estado

grecoromanas, nas comunas italianas e de Paris, ou na fábrica da era industrial” (BRASIL, 2004, p.18).

É importante assinalar que, apesar de ser reconhecido por grupos diferenciados, tal fato não significou a dissolução do caráter contraditório na constituição histórica do Conselho. Assim,

[...] a princípio os conselhos eram instâncias pensadas para o favorecimento da governabilidade por grupos seletos; posteriormente, os conselhos foram apropriados pelos grupos de esquerda como instâncias de caráter descentralizador do poder em prol das bandeiras populares. Tal contradição se manteve ainda que sutilmente e, apesar de a elite ter estrategicamente relativizado em seu discurso a tendência elitista que poderia ter um conselho, passou a incorporar o seu potencial descentralizador, mas sob uma vertente liberalizante-democrática (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 48).

No Brasil, como já descrevemos, os Conselhos emergiram em um contexto de:

[...] redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. 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. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas (BRASIL, 2004, p.19).

Depois dessas breves considerações, compreendemos que o papel dos Conselhos foram estabelecidos na relação Estado e sociedade, constituindo-se como um canal de participação nos interesses públicos.

Conforme Cury (2000) o Conselho, formado por uma “assembleia de pessoas, de natureza pública”, tem por finalidade a deliberação de assuntos em comum, desde suas origens, a princípio, legitimadas por tradição e costumes e, posteriormente, por normas escritas de acordo com o interesse do Estado.

Ainda estão presentes, desde sua origem, alguns fundamentos apontados por Cury (2000). Segundo o autor, “estavam presentes desde suas origens: o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento” (CURY, 2000, p. 1).

Hoje, os Conselhos representam um espaço estratégico de democratização das ações do Estado, são representados no âmbito nacional, estadual e municipal, nos quais atua nas políticas das áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana e do desenvolvimento urbano. Na área educacional, foco do nosso interesse, temos os Conselhos representados pelo Consed<sup>26</sup> e pela Undime<sup>27</sup>, ligados a programas do governo como os conselhos da merenda escolar – PNAE<sup>28</sup> e do Fundef<sup>29</sup> (BRASIL, 2004).

O Conselho de educação, de acordo com Cury (2000) é um colegiado<sup>30</sup> representado por educadores, “defensores da cidadania educacional”, ou seja, que tem por tarefa representar a sociedade no diálogo com o governo, por meio de pareceres que defendam os direitos educacionais.

Originalmente era formado somente por professores que deliberavam sobre assuntos da instituição, atuava como um mecanismo de gestão colegiada na qual se anunciava as expectativas da comunidade em relação ao sistema educacional. Como órgão colegiado, os conselhos têm as funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal, conforme apresenta Cury (2000):

---

<sup>26</sup> O Conselho Nacional de Secretários de Educação, fundado em 1986, tem por finalidade promover a integração das Secretarias Estaduais de Educação. O objetivo é participar na formulação, na implementação e na avaliação das políticas nacionais de educação; coordenar e articular ações de interesse comum das Secretarias; promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais; realizar seminários, conferências, cursos e outros eventos; desenvolver programas e projetos; e articular com instâncias do governo e da sociedade civil.

<sup>27</sup> União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em 1986, sua função é articular as secretarias municipais de educação com troca de informações e de experiências, desenvolver atividades de formação e capacitação do dirigente municipal. Mantém estreitos contatos com sindicatos, associações, organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil que tenham interesse no processo educacional.

<sup>28</sup> O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um programa de assistência financeira suplementar com vistas a garantir, no mínimo, uma refeição diária aos alunos beneficiários, fundado em 1983, entretanto, a sua origem remonta à 1954, com a Campanha da Merenda Escolar, no governo de Getúlio Vargas.

<sup>29</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério é um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública para promover o financiamento da educação básica pública, fundado em 1996, com prazo de duração, expirou em 2006 e, em 2007, começou a vigorar o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com duração prevista de 14 anos.

<sup>30</sup> O termo colegiado, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que esses só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos colegas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam (CURY, 2000).

A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões; [...] A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes [...]; [...] A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino [...]; [...] A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprova-las ou determinar providências para sua alteração [...]; [...] A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania [...] (CURY, 2000, p.4,5).

Várias são as figuras, as formas e as denominações do Conselho. Em geral, são órgãos colegiados com atribuições específicas seja normativa, consultiva ou deliberativa.

Podemos elencar os “Conselhos de Classe” com o objetivo de acompanhamento do desempenho dos estudantes; “Conselho Escolar” que expressa a participação da comunidade escolar na discussão e na avaliação do desenvolvimento da escola como um todo; “Conselhos de Controle Fiscal e Social”, cuja finalidade é o controle do financiamento público para desenvolvimento e manutenção da educação; “Conselhos Municipais e Estaduais e o Conselho Nacional de Educação”, que possuem caráter normativo, deliberativo e consultivo, órgão colegiado com objetivo de resolver, de acordo com suas atribuições, a efetivação da legislação educacional (CURY, 2000).

Vale lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevê “Conselhos Tutelares de Menor”, cuja intenção é proteger a criança e o adolescente. Em geral, esses conselhos têm por objetivo a “[...] garantia de acesso e permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade [...]” oportunizando condições para todos, sem distinções (CURY, 2000, p.45).

Assim, é fundamental ter em mente que Conselho é formado por um corpo, em que seus membros, com responsabilidades comuns, esforçam-se na busca de

dialogar coletivamente referente aos problemas próprios da instituição que representam.

Esse corpo, no qual o Conselho Escolar faz parte, é denominado como um instrumento de gestão democrática, sendo que essa nova forma de administrar a instituição escolar pública constitui-se como uma ação coletiva. Essa nova proposta proclama uma organização social mais democrática, mais justa, pautada na inclusão de todos os segmentos da comunidade.

O contexto que permeava o Conselho Escolar na década de 1990 foi “[...] plenamente incorporada e reinterpretada nos discursos e nas propostas dos setores liberais” (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 52), visto que foram acatadas as orientações advindas de organismos internacionais que propagavam um “[...] novo modelo de gestão educacional fosse fundado na dinamização de sistema educativo por meio da ação de vários atores sociais, como elemento essencial para a melhoria de sua eficiência e eficácia” (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 52).

Essas orientações implementadas nas escolas públicas, em especial com a Reforma do Estado, apresentam um novo significado, referindo-se mais ao acompanhamento dos trabalhos prestados pelo serviço público, como estratégia de uma política de cunho neoliberal que privilegia a participação da comunidade no acompanhamento da prestação de serviços sociais.

O que podemos observar, conforme já apresentamos, é que as políticas da década de 1990 passaram a defender novas formas de gerenciamento, pautadas na descentralização, na autonomia e na participação da comunidade escolar com vistas a assegurar uma gestão de qualidade.

Nesta perspectiva, a questão da participação passou a ser mais um dos artifícios utilizado pelos idealizadores da política neoliberal, como forma de assegurar os mecanismos de controle. Neste sentido, palavras e conceitos tais como transformação social, qualidade de vida, educação para a cidadania, gestão democrática e participação comunitária, defendidos pelos grupos progressistas e incorporados pelas lutas dos movimentos populares, foram apropriados pela política neoliberal e acabaram sendo distorcidos, banalizados e descaracterizados do que epistemologicamente sugeriam (TABORDA, 2009, p.3).

O sentido de participação é ressignificado, uma vez que a participação possui mais um caráter de fiscalizador. Dessa forma, convém ponderar que, de acordo com Werle (2003), “[...] para discutir processos participativos, é preciso

atentar para a necessidade de uma formação política que desenvolva valores e conhecimentos que favoreçam a participação” (WERLE, 2003, p. 23).

Dessa forma, é fundamental considerar que o Conselho Escolar é um espaço destinado à discussão e à construção comunitária, ou seja, é a voz de representantes da comunidade escolar, para isso, é imprescindível o comprometimento político (WERLE, 2003).

Os Conselhos Escolares provocaram esperanças de realização de relações democráticas dentro da instituição escolar. Conforme Paro (2001), entretanto, essas questões ainda estão longe de serem realizadas, tendo em vista que vivemos em uma sociedade capitalista, enraizada em relações de poder.

Contudo, não há como negar que um passo foi dado na abertura de espaços que possibilitam, no mínimo, um diálogo da comunidade com a gestão da escola pública.

Nesse sentido, a gestão deixa de ser uma prerrogativa de uma única pessoa e passa a se desenvolver em um trabalho coletivo, na pluralidade dos segmentos que compõem a comunidade escolar. Nessa perspectiva, divide-se o poder e a responsabilidade.

Entretanto, essa conquista trouxe, também, alguns temores e dúvidas por parte da direção da escola, já que o Conselho Escolar poderia representar a possibilidade de questionamentos de sua autoridade, ou até mesmo a discordância da comunidade em assuntos diversos (PARO, 2001).

Esses temores não ganharam força, uma vez que não podiam perder o que nunca tiveram, ou seja, “o poder de dirigir, com a autonomia que desejaríamos a unidade escolar” (PARO, 2001, p.79).

Essa atitude de temor dos dirigentes escolares está relacionada ao contexto histórico na qual a escola pública foi alicerçada, às relações de poder e ao autoritarismo na gestão da escola, reflexo de uma organização nos moldes de uma Administração Científica que foi constituída na instituição escolar e enraizada na prática diária que, infelizmente, ainda possui resquícios dentro de algumas escolas, dificultando, sobremaneira, o processo de envolvimento da comunidade escolar.

Em linhas gerais, Paro (2001) afirma que uma questão importante a ser discutida é o fato de que o Conselho Escolar tem sido um órgão isolado dentro da instituição escolar, além de estar revelando-se mais burocrático do que democrático.

Isso fica evidente quando o Conselho Escolar assume o papel de legitimador das questões previamente decididas por instâncias superiores.

O Conselho Escolar representa um espaço importante para a luta daqueles que fazem parte da comunidade escolar. Embora carregada de contradições e de conflitos, é necessário um esforço conjunto para a realização de uma educação de qualidade, comprometida com o sujeito histórico, já que a escola precisa “[...] se configurar democrática em suas ações como agência prestadora de serviços que precisa levar em conta os interesses dos usuários, a quem ela deve servir e para os quais foi criada” (PARO, 2001, p.81).

Para Werle (2003), os Conselhos Escolares organizam-se como um espaço de relações de poder, mas, a priori, não há poder nos Conselhos Escolares, pois esse poder pode ser manifestado pelo “[...] exercício da palavra, da capacidade de argumentação, nível de escolaridade dos participantes e da politização da comunidade escolar, as percepções que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influem nas relações de poder” (WERLE, 2003, p. 10).

É no Conselho Escolar que os problemas relacionados à gestão da escola são apresentados e as reivindicações precisam ser discutidas e encaminhadas, além disso, se possível, as resoluções devem ser colocadas em prática. É nesse entendimento que o colegiado possui um papel político de grande importância, pois conta com a contribuição daqueles que atuam no Conselho.

Vale ressaltar que é importante ter clareza sobre o fato de que é essencial que ocorra decisões coletivas, embasadas por discussões, que possam garantir, democraticamente, que a comunidade escolar tenha a oportunidade de contribuir para a solução de problemas que envolvem não só suas vidas, mas, efetivamente, a vida de seus filhos, a começar por problemas enfrentados no cotidiano da vida escolar, estimulando, dessa forma, a compreensão de coletividade aos alunos.

O Conselho Escolar precisa refletir a vontade e o compromisso político que a escola tem com a educação, uma educação voltada para a transformação social e que não esteja alicerçada e administrada por princípios da Administração Geral (ANTUNES, 2002).

O papel dos Conselhos Escolares é uma conquista ao nível da legislação, no entanto, compreendemos como um espaço de abertura para uma maior participação da comunidade, uma vez que obstáculos consideráveis ainda estão presentes, o que



dificulta a realização de uma verdadeira gestão democrática que não esteja ligada à artimanha capitalista.

Outro ponto importante a ser considerado é que a gestão escolar, pautada na ideologia neoliberal, apoia-se no Conselho Escolar como um meio de garantir uma gestão eficiente, mas transfere para a comunidade somente a responsabilidade de encontrar os meios para solucionar as suas dificuldades.

Assim, procuramos apresentar, nessa seção, alguns apontamentos referentes ao Conselho Escolar e ao seu papel ao longo da história, bem como as suas características e o seu desafio na construção de um espaço comunitário, no qual possam ser debatidos os problemas da instituição escolar, tarefa difícil em uma sociedade de base individualista.

## 2.1 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

O processo de abertura democrática realizada no Brasil, nos anos de 1980, foi um marco para nossa história, estando ligado a amplas discussões que repercutiram na organização da gestão das escolas públicas.

Para falar sobre o processo de democratização da gestão é importante compreender o contexto caracterizado pelo fim da ditadura civil-militar, do regime autoritário, da abertura política e da perspectiva de democratização.

É nessa perspectiva que Cunha (1991) aborda a questão da democracia em nosso país, como resultado do processo histórico autoritário, que culminou com a queda da Ditadura civil-militar que ocorrera entre 1964 a 1985. Conforme o autor:

Tratar de democracia no Brasil é uma atividade que remete mais ao plano das esperanças do que das realizações. Com efeito, quando é que podemos dizer que houve um regime verdadeiramente democrático no Brasil? (CUNHA, 1991, p.19).

Antes de falar da luta pela democracia é importante apresentar uma definição do termo de democracia, entendida como um “[...] conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22).

O autor ainda esclarece duas concepções importantes que norteiam o pensamento sobre a democracia, ou seja, apresenta a democracia representativa que “[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56). O autor apresenta, inclusive, a democracia direta, no sentido próprio da palavra, que quer dizer que “[...] o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhe diz respeito não exista nenhum intermediário” (BOBBIO, 2000, p. 63).

A concepção de democracia na sociedade contemporânea apresenta, entre outras, a expressão da democracia representativa. Assim:

A democracia representativa, também denominada democracia indireta por se concretizar pela via da representação não tem sido muito aceita por aqueles que apregoam a democracia substantiva. A alegação é que ser representado ou representar não atende as múltiplas determinações dos representados e tem frustrado expectativas em relação a buscar e a legitimar os meios que venham a possibilitar as intervenções nas ações governamentais, em qualquer nível, inclusive quando a discussão versa sobre a educação (ARANDA, 2009, p.75).

Para Dias (2007), a democracia representativa, ou indireta, tem sido insuficiente para atender à demanda na sociedade contemporânea, ou seja, para captar as exigências sociais e transformá-las em decisões políticas. Dessa forma, enfatiza que,

[...] a democracia participativa caracterizada pela intervenção popular no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou ainda na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação (DIAS, 2007, p. 45).

Sob essa perspectiva, Dias (2007) esclarece que o apoio ao regime democrático tem se manifestado de forma insatisfatória devido à atuação governamental. Na Constituição de 1988, devido à pressão da sociedade, foram introduzidos instrumentos de participação popular, a exemplo do Conselho Escolar,

objeto de nossa pesquisa, porém, “[...] as formalidades constitucionais não se converteram, contudo, em instrumentos de atuação popular” (DIAS, 2007, p. 46).

Bobbio (2000) critica as práticas educacionais populares intituladas de democráticas, asseverando que não correspondem às formas de sociabilidade de poder, pois, geralmente, as decisões são absorvidas pela burocracia. Sobre o Conselho Escolar, o autor o aponta como parte de uma reforma democrática, considerada insuficiente e acrescenta, ainda, que “a participação multidirecional tem o seu reverso da medalha, que é a apatia política” (BOBBIO, 2000, p. 69). Para o autor, as práticas educacionais democráticas funcionam como meio de pressão, entretanto, não chegam a novas formas de socialização do poder.

Pode-se apreender, portanto, que a participação é o princípio basal da democracia. Se não houver pleno exercício da participação, a democracia não se desenvolve em sua totalidade. Dessa forma, a articulação entre ambas é fundamental, ademais, vale lembrar que ambas dependem de outros princípios como igualdade política, condições econômicas e sociais, justiça e liberdade para que possam realizar uma participação real. Uma participação em que os sujeitos possam tomar parte na construção da sociedade em que estão inseridos (BORDENAVE, 1994).

Nesse sentido, Aranda (2009) enfatiza que, na Grécia Antiga, a democracia, como forma de governo, se fazia pelo princípio da participação direta do cidadão<sup>31</sup> nos assuntos da *polis*. Exercia a democracia participativa os cidadãos por nascimento e fortuna, ou seja, homens livres, essa era a condição indispensável para o mundo político, na qual dava o direito de participar dos debates na *ágora*. Portanto, a palavra democracia referia-se a *demos* – conjunto de cidadãos – e a *krátos* – poder do *demos*.

A democracia alicerça-se na participação que precisa ser compreendida em sua forma efetiva. Assim, buscamos em Bodernave (1994) alguns aspectos conceituais de participação, tais como: participação de fato; participação espontânea; participação imposta; participação voluntária; participação provocada; participação concedida.

---

<sup>31</sup> A denominação “cidadão” era dada apenas àquele que possuía propriedade, portanto, com direito à participação nos assuntos da *polis*. Propriedade entendida tanto no sentido material quanto ideológico (riquezas, valores, saberes, ato de filosofar). A mulher, o idoso, o escravo, a criança, o estrangeiro não eram considerados cidadãos. Esses eram os suportes para que o chamado cidadão tivesse todo o tempo e disponibilidade para exercer a participação (ARANDA, 2009).

A participação de fato é ligada à sobrevivência, diz respeito às necessidades de subsistência; a participação espontânea é entendida como a formação sem organização estável, necessidade de pertencimento e necessidade psicológicas; participação imposta refere-se à obrigatoriedade de desenvolver atividades em grupos específicos; participação voluntária realiza-se por meio de grupos criados pelos próprios participantes que estabelecem objetivos individuais, coletivos e definem métodos de trabalho; participação provocada em que agentes externos estimulam, ou manipulam, a realização de seus objetivos estabelecidos previamente e, finalmente, a participação concedida, que diz respeito ao poder de influência exercido pelos subordinados, em que se cria a ilusão de uma participação.

Assim sendo, Bordenave (1994) acrescenta, ainda, que a participação precisa ser aprendida, visto que é uma habilidade que não é inata, apesar de ser uma necessidade básica do ser humano. Dessa forma, compreendemos ser fundamental o estímulo, o debate que reflita a prática da participação, já que compreendemos que o Conselho Escolar pode ser uma possibilidade de abertura e de envolvimento dos segmentos que compõem a comunidade escolar.

Sob esse aspecto, fica claro que é fundamental a participação nas decisões que envolvem questões que podem, verdadeiramente, influenciar nos rumos da educação, e não somente uma participação meramente ilustrativa para legitimar os ideais já estabelecidos.

O termo democracia é difícil de ser compreendido se não for contextualizado, inserido nas experiências concretas da realidade histórica. É nesse entendimento que aponta-se para a inexistência de uma única concepção de democracia, de sua “[...] ‘dupla influência’, como instrumento de organização dos trabalhadores, como instrumento do capitalismo” (LIMA, 2006, p. 31).

Nesse sentido, para pensarmos em democracia, é necessário à depuração da compreensão de que existe mais de uma democracia. Assim, é fundamental discutirmos em nome de quem a democracia tem sido estabelecida no Brasil, pois, por um lado, pode servir ao capital e, por outro lado, pode ser uma construção histórica dos trabalhadores, o que requer que essa classe lute por ela. Dessa forma, Lima (2006) esclarece que “a democracia no capitalismo é limitadíssima, tem um caráter de classe, daí a necessidade de entendermos tais limites para que destaquemos a provisoriedade da mesma enquanto instrumento da classe trabalhadora” (LIMA, 2006, p. 45).

Sob esse aspecto, Lima (2006) descreve que, historicamente,

[...] os períodos de democracia no Brasil apresentam uma fragilidade orgânica na articulação entre o campo político e social, o que contribui para que tais períodos sejam passageiros e reveladores de uma determinada forma de organização social que, ao centralizar os poderes de decisão nos órgãos centrais, repudia a organização democrática-popular (LIMA, 2006, p. 33).

Em virtude dessas considerações, salienta-se, ainda, que, de acordo com Cunha (1991), o que ocorreu no Brasil foi a abertura de uma democracia restrita, caracterizada por limites. O autor apresenta alguns fatores importantes que marcaram o desenvolvimento da democracia no país, como: “a eleição de Tancredo Neves para Presidência da República, em janeiro de 1985; a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em março de 1987; e as eleições presidenciais de novembro de 1989” (CUNHA, 1991, p. 22).

No entendimento do autor, a construção da democracia foi um processo que percorreu um longo período, seguido por avanços e por retrocessos, com a eleição expressiva de Tancredo Neves como primeiro Presidente da República civil desde 1964, mas que fora marcado pela tragédia de sua morte.

No ano de 1989 foi realizada a primeira eleição direta para Presidente da República, o resultado culminou na eleição de Fernando Collor de Mello, em que foi “[...] desencadeado um processo de reforma do Estado e ampla mudança das regras econômicas [...]” tal fato complementa a “[...] integração econômica com os países capitalistas centrais, especialmente os EUA” (CUNHA, 1991, p. 31).

Na análise de Cunha (1991), esses acontecimentos possibilitaram compreender o processo que constitui a Nova República que emergia sobre bases frágeis e enfrentava um momento de crise econômica e social.

Com o processo de abertura política, várias discussões ocorreram, em que o confronto ideológico fora eminente, trazendo à tona os debates acerca da educação. Nessa relação de passagem do governo ditatorial ao democrático, sucederam divergências no que se refere às posições teóricas dentro e fora do meio acadêmico (HOTZ, 2008). De um lado, forças populares com desejo de conquista nos direitos de participação nos rumos da nação; de outro, forças políticas que procuravam preservar a ordem vigente, mas que ainda estavam dispostos a aceitar uma abertura democrática que não representasse ameaças reais no regime econômico.

Dessa forma, o que se pode observar é que, nesse cenário, ocorrem as lutas pela democratização no campo educacional, marcadas pela participação nas decisões que norteariam os rumos da política nessa área do país. E não se tratava de uma participação representativa por meio de votos, mas de uma participação efetiva que proporcionaria condições de contrapor e de alterar diretrizes das políticas educacionais presentes durante a ditadura (MINTO, 2013).

Assim, debates sobre a educação brasileira e críticas à ditadura iniciaram-se em algumas universidades, em que entidades como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)<sup>32</sup>, que emergiram no final da década de 1970, fortaleceram as lutas em defesa da participação social e da contribuição decisiva na reorganização do campo educacional (MINTO, 2013).

As lutas em prol da educação também podem ser mencionadas nas Conferências Brasileiras de Educação, organizadas por CEDES, ANDE e ANPED, bem como na sua posterior retomada nos anos de 1990, com um conjunto de entidades reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>33</sup> (MINTO, 2013).

Os movimentos que se constituíram nesse período, contribuíram para pensar em democracia em relação à Constituição de 1988, quando a gestão democrática tornou-se um princípio constitucional. Defende-se que era preciso construir um consenso de um governo democrático, que apresentava um avanço nos direitos sociais, um governo disposto a ouvir, diferente do governo autoritário (LIMA, 2004).

Dessa forma, a população, movida pelo anseio de redemocratização, se mobilizou com o intuito de participação em processos decisórios em instituições governamentais. Nesse sentido, emerge a oportunidade histórica de ser instituída uma nova organização política, pautada em princípios democráticos. Ou seja, buscava-se uma nova relação entre Estado e sociedade, baseada em maior

---

<sup>32</sup> Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED, 1977), o Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES, 1978) e a Associação Nacional de Educação (ANDE, 1979); e outros, de perfil diferenciado, mas que contribuíram nas reivindicações, sobretudo, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES, atual Andes-SN), e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (MINTO, 2013). Nessa mesma direção, podemos destacar a Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (Fasubra), representando os estudantes a União Nacional dos Estudantes (UNE).

<sup>33</sup> O FNDEP foi lançado oficialmente em 1987, em Brasília. A princípio, agregava quinze entidades: ANDES, Anped, ANDE, ANPAE, CPB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, FENOE, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE (MINTO, 2013).

transparência com a presença de representantes da sociedade civil no controle de ações do Estado (ALBUQUERQUE, 2012).

Em síntese, esse contexto foi marcado pelo desejo de rompimento com o Estado brasileiro que possuía característica autoritária que vigorava no período do regime militar. A gestão democrática na educação tem como ponto de partida os movimentos sociais impulsionados pela luta pelos direitos à participação. Entretanto, nos encaminhamentos políticos dos anos de 1990, suas raízes foram firmadas em princípios autoritários e de influência da administração capitalista vinculada a uma lógica de produção e de eficiência.

Em linhas gerais, Lima (2004) esclarece que:

Os aspectos que marcaram a concepção de “democratização” na década de 1980 estão ligados especialmente à perspectiva de redemocratização do Estado brasileiro que, no início daquela década, viu instituída a abertura política, a distensão do regime autoritário, após a derrocada do modelo econômico, que se somou ao clamor popular organizado em defesa de eleições diretas e de formas de participação da sociedade civil organizada no controle dos governos, ou seja, a democratização em seus aspectos sociais, políticos e econômicos (LIMA, 2004, p. 17).

No campo educacional tal processo resultou, dentre outras ações, na criação de Conselhos Deliberativos, que passaram a ter um papel central na gestão da escola, com o intuito de atenuar os aspectos coercitivos da administração. Esse processo ocorreu de forma variada dentro do país, ou seja, sua implantação se deu conforme a organização de cada estado e município (ANTUNES, 2002).

Lima (2004) corrobora com a posição de Antunes (2002) apontando que a década de 1980 foi também marcada por inúmeras greves, insuflamento à participação e, na área educacional, essas ações refletiram na reativação dos grêmios estudantis livres<sup>34</sup> e do Conselho Escolar<sup>35</sup>. Nesse sentido, “[...] passou a compor o organograma da escola como instituição deliberativa; alguns estados implementaram as eleições de diretores” (LIMA, 2004, p. 18).

---

<sup>34</sup> O grêmio estudantil, como qualquer outra manifestação liderada pelo movimento dos estudantes, ficou proibido com o golpe de 64. O retorno dos Grêmios Estudantis ocorre oficialmente em outubro de 1985, com a promulgação da Lei Federal nº 7398/85, denominada Lei do Grêmio Livre, a expressão “livre” refere-se à possibilidade de organização estudantil, após um período de perseguição.

<sup>35</sup> Lima (1995) indica que os Conselhos Escolares deliberativos no Estado de São Paulo iniciaram por meio da Lei Complementar nº 444/1985. A denominação Conselho Escolar ocorre nas Escolas Estaduais de São Paulo pelo Decreto nº 11.625/78, com caráter consultivo.

Nesse sentido, podemos observar que os Conselhos Escolares emergem no cenário educacional na década de 1980, por meio do processo de redemocratização do país. A perspectiva era de um processo democrático, por meio da participação, com vistas à derrocada de um governo centralizador.

Os Conselhos Escolares, até então, eram organizados como instâncias consultivas, visto que não tinham poder de decisão, apresentavam apenas uma função colaborativa na escola. Entendemos que essa mudança quanto ao seu papel, de consultivo para deliberativo, proporciona um avanço. Entretanto, a mudança na natureza dos Conselhos Escolares, pelo menos na forma da lei, não proporciona uma mudança significativa na sua atuação.

O Conselho faz parte do processo de uma gestão democrática por meio da participação popular, é fruto de movimentos sociais de propostas de oposição ao regime autoritário. De acordo com GOHN (2002), “a discussão sobre os conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo a questão da participação popular” (GOHN, 2002, p. 11). Assim, fruto de reivindicações populares contra o regime militar, o Conselho Escolar, nesse período, reflete a participação da população que fora legitimada de forma tímida pela Constituição Federal de 1988.

Como resultado dessas ações, foi percorrido um caminho complexo de lutas para a legitimação da gestão democrática do ensino público em forma de lei, a LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação e a Lei nº 13.005/2014 PNE – 2014/2024, que aponta, como desafio, a superação das desigualdades, a valorização dos profissionais da área incluindo, ainda, a gestão democrática.

O marco legal da gestão democrática, como um dos princípios que devem nortear o ensino público, está firmado na Constituição Federal de 1988, “art. 206; IV gestão democrática do ensino público na forma da lei” (BRASIL, 1988, s/p). O princípio de gestão democrática foi afirmado no documento como uma conquista. No entanto, o que se observa é que sofreu restrições ao limitar-se ao ensino público, visto que não se estendeu ao ensino privado (PARO, 2001).

A Lei nº 9394/96 apresenta, ainda, alguns parâmetros em relação à gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas 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 (BRASIL, 1996, s/p).

A legislação pertinente determina algumas direções para a gestão democrática como a participação da comunidade escolar, mas não esclarece a questão, ou seja, a forma como ocorrerá a participação nos processos decisórios, relegando, dessa forma, para os estados e para municípios, a definição de normas de orientação, “[...] cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos” (PARO, 2001, p.55).

A partir dos documentos legais nacionais, os governos formulam e constituem normas próprias, cujo objetivo se pauta na gestão democrática nas escolas públicas. Contudo, o que ocorre pela falta de normas claras é o desenvolvimento de formas variadas de “[...] gestão democrática, gestão participativa, gestão compartilhada, co-gestão, dentre outras [...] (GRACINDO, 2009, p. 136).

Gracindo (2009) ainda relaciona o fato de que, sob a aparente semelhança, ocorrem concepções diferenciadas, podendo destacar-se a que reflete “[...] a visão predominantemente econômica da gestão e, outra, que revela a supremacia da visão socioantropológica dessa prática” (GRACINDO, 2009, p. 136).

A visão predominantemente econômica da gestão está ligada ao sinônimo de gerência e principalmente ao referencial mercadológico, cujo financiamento conta com a participação de organismos internacionais. Acrescenta-se, ainda, que essa prática, muitas vezes denominada de “neutra”, reforça a manutenção da sociedade vigente (GRACINDO, 2009).

Mais recentemente temos o Projeto de Lei nº 2384/11, da deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que propõe a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB - Lei nº 9.394/1996, dispondo sobre a gestão democrática nas escolas. O projeto prevê a participação dos conselheiros escolares na elaboração do projeto pedagógico das escolas públicas de ensino básico, com o objetivo de acompanhar e de avaliar sua execução, inclusive sob os aspectos administrativos e financeiros. O projeto estabelece, também, que a atuação no Conselho Escolar será considerada um serviço público de grande relevância cuja formação consiste na inclusão da comunidade escolar e local.

Na justificativa do projeto, Fátima Bezerra esclarece que o Conselho Escolar é um órgão colegiado de grande importância para a prática da democracia. A sua proposta é delegar ao Conselho Escolar a função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica, além, é claro, da elaboração do projeto político pedagógico. Ainda, de acordo com o projeto, leis específicas deverão ser definidas pelo Distrito Federal, pelos Estados e pelos Municípios no que se refere à sua composição e à eleição de seus membros. Cabendo, dessa forma, ao regimento interno da escola definir a orientação do funcionamento do Conselho Escolar.

Atualmente, o Projeto de Lei nº 2384/2011, proposto pela Deputada Federal Fátima Bezerra, está aguardando retorno do Senado Federal, tendo em vista que está sujeito à apreciação conclusiva. O projeto será examinado pelas comissões de Educação e Cultura, de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A respeito do assunto, Fátima Bezerra ainda assevera que:

A escola é um espaço enriquecedor, adequado para a prática do ensino, aprendizagem e vivência de valores. Nela os indivíduos se socializam, brincam e experimentam a convivência com a diversidade humana. Pensando assim, o Conselho Escolar pode ser vital para o exercício da democracia participativa. A implementação deste colegiado nas escolas sustentará em nível social ampliado dois pilares fundamentais das sociedades contemporâneas: democracia e cidadania (BEZERRA, 2011, s/p)<sup>36</sup>.

Por tais razões, podemos compreender que, no Brasil, a democracia, exercida por meio da participação em órgãos colegiados, como instrumentos que oportunizam voz aos membros da instituição escolar, ainda está sendo estabelecida.

É por meio desses marcos legais que o “Conselho Escolar” se institui como um instrumento de participação no meio educacional, ou seja, como um órgão colegiado que tem por finalidade a articulação entre os segmentos da comunidade escolar. O marco legal é só um primeiro passo em direção ao modo de organizar-se e de atender a objetivos e a finalidades em um processo democrático na gestão da escola pública.

A luta pela democratização da educação tem sido uma bandeira dos movimentos sociais no Brasil. Acompanhando a história, podemos verificar movimentos da sociedade civil promovendo inúmeras reivindicações em prol da

---

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 12 mar. 2014.

ampliação do atendimento educacional. Dessa forma, o Estado vem atendendo, de forma tímida, as reivindicações que estão longe da universalização esperada (GRACINDO, 2007).

É importante mencionar que, no movimento de redemocratização do país, o Conselho Escolar como instrumento da gestão democrática, garantido em especial pela Constituição Federal de 1988, fora, entretanto, submetido à centralização do Estado e ligado ao processo burocrático, negando, dessa forma, o seu papel.

Finalmente, feitas algumas considerações a respeito do processo de redemocratização com vistas à compreensão do cenário que emergiu o Conselho Escolar, por meio de movimentos sociais e educacionais que lutaram por uma abertura política e a garantia dos princípios democráticos, buscamos compreender sua trajetória, seu desenvolvimento e os reflexos que essas ações acarretaram na gestão da escola pública, sendo fundamental para entender as contradições das políticas de cunho neoliberal.

Na próxima seção abordaremos sobre o PNFCE. Apresentando o seu desdobramento desde a sua criação, apontando elementos que possam contribuir para o entendimento desse programa que instituiu o Conselho Escolar no município de Cascavel.

## 2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES – PNFCE

Nessa seção apresentaremos o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), programa lançado em 2004. O programa fez parte do conjunto de políticas educacionais, de abrangência nacional, estabelecido na primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

O reconhecimento legal desse programa se deu por meio da Portaria Ministerial de nº 2.896/2004, sendo responsável pela execução do programa a Secretaria de Educação Básica (SEB) juntamente com a Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE)<sup>37</sup> e o

---

<sup>37</sup> A Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (Cafise) está vinculada ao Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE) da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC). A criação da Cafise, no Ministério da Educação, está respaldada pelo artigo 211 da Constituição Federal, o qual

Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE)<sup>38</sup>. Além disso, é importante mencionar a parceria desse programa com órgãos e organismos nacionais e internacionais em um trabalho integrado para a definição dos seus objetivos (BRASIL, 2004).

A política de gestão da educação básica que a CAFISE propala como seu objetivo é uma gestão democrática da educação e

[...] o fortalecimento das unidades diretas de gestão educacional nos estados e municípios, assim como aumentar a capacidade do governo federal de implementar políticas públicas de acordo com a legislação em vigor e seus respectivos princípios educacionais (MEC, 2007, p. 21).

Dessa forma, a CAFISE anuncia que o processo coletivo de participação constitui um princípio fundamental que impulsiona o cotidiano da escola. As ações da CAFISE partiram do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10172/2001.

As orientações da CAFISE tem por finalidade o fortalecimento do sistema público de educação e da escola pública, a qual objetiva formar o cidadão na construção de valores, de atitudes e de conhecimento, desenvolvendo a solidariedade, o senso crítico, ético e participativo.

As estratégias foram vinculadas em parcerias sólidas formadas por grupos de trabalho de instituições da área educacional como universidades e órgãos governamentais, instituições não-governamentais, fóruns e organismos internacionais.

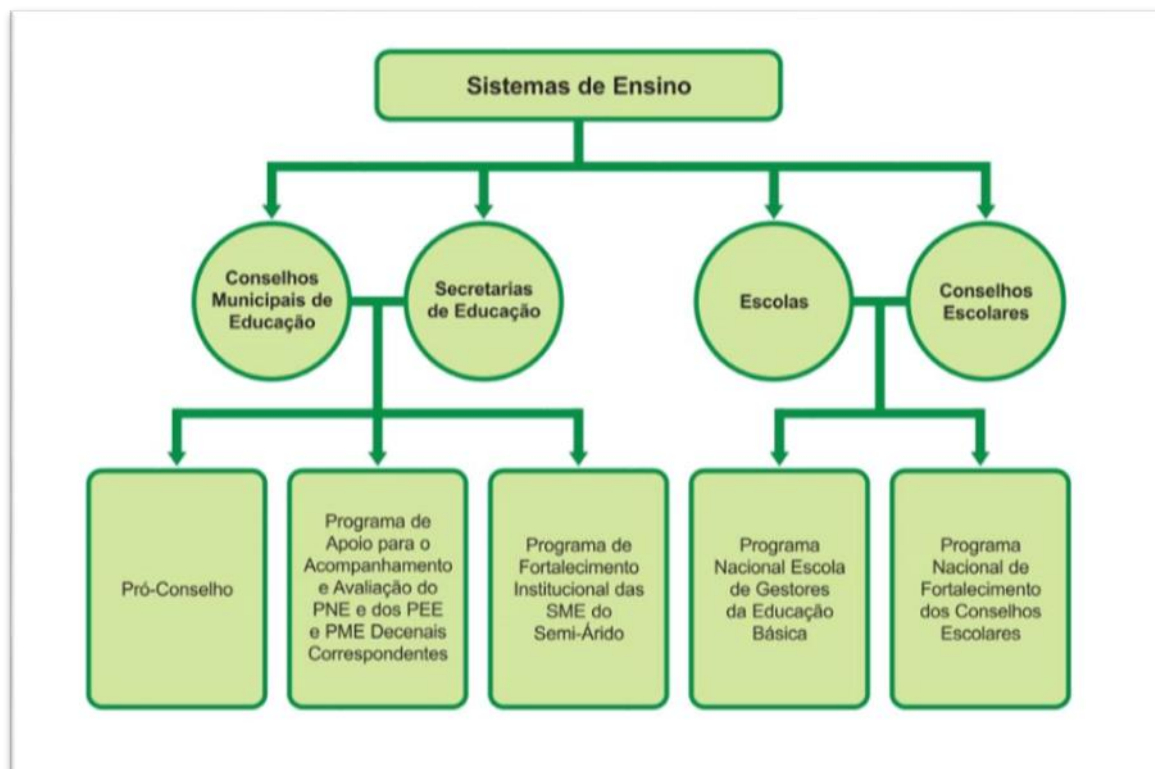
No quadro abaixo, apresenta-se um organograma do sistema educacional, representando o direcionamento das ações da CAFISE que podem clarear o entendimento da direção do seu trabalho.

---

estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

<sup>38</sup> O DASE foi criado para contribuir com a missão da SEB de formuladora de políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação básica.

Figura 1 – Organograma – Políticas de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino.



Fonte: (MEC, 2007, p. 14).

A CAFISE executa diversos programas, além do PNFCE na qual ela é responsável direta, dentre outros, tais como:

[...] o Pró-Conselho, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e Planos Estaduais e Municipais Decenais Correspondentes, outros tiveram modelos alternativos de operação. No caso do Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido, a coordenação da execução ficou a cargo da Undime em parceria com Centros Universitários. No Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, a coordenação geral é da Cafise e a operacionalização descentralizada, sob responsabilidade de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e colaboração de outras instituições (MEC, 2007, p.15).

O PNFCE tem por objetivo:

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; e VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação” (BRASIL, 2004, p.7).

O programa anuncia, ainda, colaborar com o sistema de ensino para a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de ensino básico. Além disso, tem o intuito de construir, de promover e de qualificar uma política de gestão democrática, tendo como alvo: ampliar a participação da comunidade, promover a capacitação dos conselheiros que já atuam e estimular a construção coletiva de um projeto educacional (BRASIL, 2004).

Em linhas gerais, o Programa divulga o propósito de oferecer subsídios para aprimorar e implantar a gestão democrática envolvendo a comunidade escolar. Para a realização dessa tarefa, tem como parceiro as organizações nacionais e internacionais, como já apontamos. As organizações que estão envolvidas são:

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);  
Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco);  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)  
(BRASIL, 2004, s/p).

Constitui-se como principais números do programa:

82 mil kits (cadernos 1 a 5) distribuídos, sendo 45 mil destinados a escolas públicas de ensino fundamental e médio de todo o país e o restante às Secretarias de Educação, às instituições atuantes na área de educação e aos encontros de formação; 60 mil kits (cadernos 6 a 10) distribuídos para o mesmo público acima; 16 Encontros Estaduais de Formação Presenciais realizados (10 em 2005 e 6 em 2006);- 1 Encontro Municipal de Capacitação de Conselheiros Escolares em Fortaleza (848 conselheiros formados);3.727 técnicos e gestores de educação capacitados nos Encontros Estaduais de Formação Presenciais (2.673 em 2005 e 1.054 em 2006); 6.825 cursistas no Curso de Extensão à Distância (3.600 em 2005 e 3.225 em 2006);204 experiências exitosas relatadas no sítio do Programa na Internet (MEC, 2007, p.34).

O documento afirma ser um referencial de ações que norteiam a construção de uma gestão democrática, fato que será analisado no próximo capítulo por meio de dados coletados *in loco* nas escolas do município de Cascavel.

Ao verificarmos os documentos que apresentam as propostas de gestão educacional no Governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, identificamos a presença da gestão democrática como eixo principal, com ênfase na participação, na medida em que os documentos apresentam, “[...] no conteúdo programático, a defesa da implementação de políticas públicas federais orientadas para a promoção e indução da gestão educacional democrática” (FELIX, 2012, p. 147).

O programa de governo apresenta uma proposta intitulada “Uma escola do tamanho do Brasil”, constando que:

Para garantir a democratização da gestão é necessário adequar o aparelho administrativo às exigências da democracia, numa dinâmica de funcionamento interdisciplinar, horizontal, descentralizada, ágil e com a capilaridade exigida pelo processo de participação da sociedade nas diversas instâncias de decisão sobre as políticas públicas para o setor (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.13).

As propostas reforçam o incentivo à participação da comunidade na gestão da escola, que resulta no viés do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), que é a participação. Para tal ação, inicialmente, constituiu-se a promoção de seminários, ou seja, encontros com o intuito de fomentar o envolvimento dos técnicos, dos profissionais da educação e dos membros da comunidade escolar na implantação e no fortalecimento dos Conselhos Escolares. Esses encontros foram organizados em regime de colaboração entre as redes públicas de ensino: federal, estadual e municipal.

O Programa compõe um conjunto de ações de estratégia política educacional do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O Plano de governo no primeiro mandato aponta a necessidade de investimento na educação, afirmando que:

[...] investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de

ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 15).

Ao analisar os planos do governo Lula, Félix (2012) afirma que observa-se a associação da educação ao desenvolvimento do mercado de trabalho e à competitividade internacional. Dessa forma, o primeiro mandato não foi marcado por grandes alterações na área da educação. Entretanto, no segundo mandato, as discussões referentes à gestão democrática iniciam-se e destaca-se o compromisso em:

Democratizar a Gestão Educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo (LULA PRESIDENTE-PROGRAMA DE GOVERNO 2007/2010, s/d, p. 17).

Ao comentar sobre o documento, Félix (2012) esclarece as propostas de ação do governo Lula para promover a participação das comunidades e para efetivar a gestão democrática, com ampliação da autonomia das unidades escolares nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

Para entrar em acordo com as diretrizes do governo, o MEC deu início à formulação e ao desenvolvimento de programas com vistas à “[...] indução da gestão democrática à descentralização administrativa e à ampliação da participação da comunidade escolar na gestão e controle social das políticas educacionais” (FÉLIX, 2012, p.148).

Esses programas sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica SEB/ MEC contemplaram diversas ações, entre elas, a:

Formação continuada dos diretores escolares,[...] programa “Escola de Gestores da Educação Básica”; Qualificação da atuação de gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil,[...] por meio do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho);Formação à distância,[...] realizada a partir do Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação



(Profuncionário); Desenvolvimento e implantação de ferramentas gerenciais [...]por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola); Apoio aos dirigentes para [...]alcance das metas e compromissos do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei no 10.172/01, e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME);Desenvolvimento de ações [...] por meio do Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (PROFORTI); Desenvolvimento e implantação [...] Plano de Ações Articuladas (PAR). [...] Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do próprio PAR, orientado pelas metas de melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Chamado à sociedade para o trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira por meio do Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE);Promoção, em parceria com os sistemas de ensino, da participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) (FÉLIX, 2012, p.148).

Essas ações aparentam estar interligadas aos princípios da participação, da democratização e da qualidade na gestão da escola pública, entretanto, sofreram críticas devido ao fato de o governo Lula dar sequência a programas do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, como o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) instituído em 1997, que introduziu, nas escolas públicas, uma gestão baseada no modelo empresarial e se materializou por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), lançado pelo governo federal em 2007, o qual tem por estrutura princípios de gestão firmadas na qualidade total, na eficiência, na eficácia e na racionalização (FÉLIX, 2012).

No trabalho realizado por Félix (2012), ele apresenta, ainda, o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), que é um:

[...] novo instrumento para o estabelecimento de convênio entre os entes federados e o MEC. Ele é plurianual, com vigência de quatro anos, e substitui os antigos PTA - Planos de Trabalho Anuais. É importante salientar que o PAR constitui um divisor de águas no cenário da Política Educacional Brasileira. O MEC espera que o PAR, por ser um instrumento plurianual, possa fomentar uma cultura de continuidade das políticas públicas locais e nacionais, para além da vigência dos mandatos políticos (BRASIL, 2007, p. 11).

Dessa forma, as ações desse período com vistas ao fortalecimento e à democratização da educação por meio do PNFCE, apresentaram-se como um

programa de apoio integrado aos sistemas do PDE e do PAR. Tais ações, de forma contraditória, estão alinhadas à reforma do Estado dos anos de 1990, principalmente no que se refere à descentralização de sua execução (FÉLIX, 2012).

Aranda (2009), ao analisar sobre o Plano Plurianual (PPA) (2004 - 2007), documento que norteou legalmente a gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, analisou o princípio da participação para compreender o seu significado na política educacional do período.

A autora esclarece que o documento norteador da gestão do governo de Lula passa a impressão, a começar pelo título sugestivo, “Brasil de Todos: inclusão e participação”, de um envolvimento da sociedade com possibilidade de maior chance na luta contra um sistema opressor. Entretanto, uma análise mais crítica desvela que um sistema não pode ser abolido por um ato de governo, pela estratégia de implementação de políticas, em especial na área educacional, com estímulo à participação e à opção estratégica do governo, precisa ser estudada minuciosamente.

De acordo com Aranda (2009), a implementação de um novo mecanismo que amplia a participação da sociedade com vistas à democracia, foi a marca do PPA (2004 - 2007). No entanto, a autora esclarece que não adianta ter ilusões acerca dos efeitos da democracia na sociedade capitalista, visto que, dentro do seu limite, não representa a possibilidade de uma democracia substantiva. Portanto, a autora afirma em seu trabalho que o modelo apresentado no PPA não supera o modelo neoliberal, ao contrário, prolonga-o tornando-se, dessa forma, uma contradição.

Dourado (2007) ao dissertar sobre programas federais na área da gestão escolar do governo Lula aponta que muitos foram implantados tendo por objetivo contribuir para o processo de democratização da escola, entretanto, no campo da gestão, alguns programas traduzem um movimento ambíguo, como o PDE e o PNFCE. O autor enfatiza que o PDE busca a melhoria da educação por meio de parâmetros de mercado e relaciona que “[...] Tal concepção alicerça-se numa resignificação da gestão democrática e da participação, entendidas a partir da criação de canais de efetiva participação e decisão coletivas [...]” (DOURADO, 2007, p. 931).

Convém ressaltar, ainda, que Dourado (2007) esclarece o seguinte:

Essa constatação também nos revela a falta de organicidade entre as políticas de gestão e organização das unidades escolares desenvolvidas pelo MEC, resultando em programas e ações cujo escopo político-pedagógico encontra-se, contraditoriamente, estruturado por concepções distintas. De um lado, a centralidade conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico (DOURADO, 2007, p. 937).

O que podemos observar é que o PNFCE está interligado a um emaranhado de programas e passou por diferentes orientações referentes às suas estratégias de execução ao longo do tempo, desde a sua implementação.

Na próxima seção apresentamos as estratégias do PNFCE na mobilização da comunidade escolar, ou seja, o processo de formação e o material didático utilizado para fomentar as atribuições do Conselho Escolar.

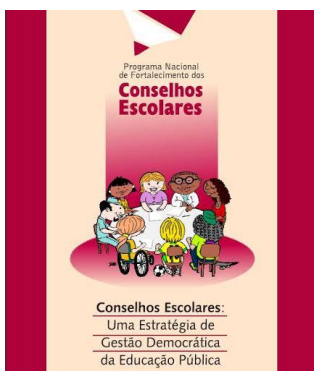
### 2.3. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES – PNFCE – FORMAÇÃO E MATERIAL DIDÁTICO

Para melhor compreender o PNFCE abordaremos, neste momento, sobre o processo de formação dos Conselheiros Escolares e o material didático produzido para atender aos objetivos do programa, bem como a forma como o Programa tem se materializado.

O objetivo de analisar os cadernos (material didático) é apresentar, de forma sucinta, o conteúdo temático abordado por cada caderno, procurando descrever as propostas contidas no material que servem de base para os cursos de formação de Conselheiros escolares, assim como apresentar alguns elementos que permitirão compreender o objeto de nosso estudo.

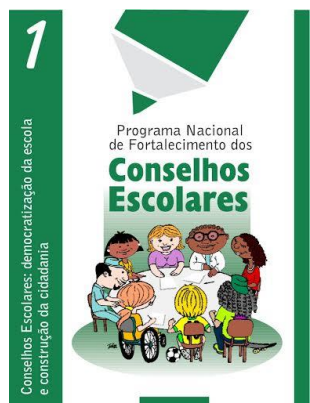
Para o desenvolvimento do PNFCE a Secretaria de Educação Básica (SEB), em parceria com a CAFISE/MEC, buscou suporte de especialistas na gestão da educação vinculados às diversas universidades do país para a preparação dos cadernos. Esse material, um Kit composto por 12 cadernos, ficou sob a responsabilidade de um grupo de teóricos, de educadores da área da gestão da educação, tais como: Genuíno Bordignon, responsável pelo caderno introdutório; Inez Pinto Navarro, Lauro Carlos Wittman, Luiz Fernandes Dourado, Márcia Ângela da Silva Aguiar e Regina Vinhaes Gracindo (ARANDA, 2009).

O material é exposto em cadernos temáticos de cores variadas, os quais abordam temas diferentes. Vale ressaltar que o primeiro caderno “Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da Educação pública” é instrucional e destinado aos dirigentes e aos técnicos que compõem as secretarias estaduais e municipais de educação, os demais cadernos foram destinados aos conselheiros.



“Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da Educação pública”, apresenta subsídios que norteiam o pensamento referente ao significado dos conselhos escolares na gestão da educação. O material traz informações referentes às experiências gestadas que podem orientar a implantação dos Conselhos Escolares.

O caderno introdutório, inicialmente, apresenta o papel do conselho ao longo da história da educação no Brasil, conceitua as características dos tipos de conselho e apresenta-o como uma estratégia de gestão democrática efetiva nas instituições escolares.



Caderno 1: “Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania”. O caderno está dividido em duas partes, a primeira apresenta a implementação do Programa e a legislação que o fundamenta; na segunda, esclarece sobre as atribuições e o funcionamento do Conselho Escolar.

O primeiro caderno inicia apontando a concepção de democracia que se pretende exercer por meio do Conselho Escolar, ou seja, a democracia representativa. Esclarece, ainda, que a responsabilidade é da comunidade na construção de uma democracia participativa indicando que:

As conquistas históricas trazidas por essa democracia representativa serão ampliadas e novos avanços reais para a grande maioria da população serão conquistados quando a democracia for se tornando, cada vez mais, uma democracia participativa. Esta amplia e aprofunda a perspectiva do horizonte político emancipador da democracia. Isto é: uma democracia em que todos os cidadãos, como sujeitos históricos conscientes, lutam pelos seus direitos legais, tentam ampliar esses direitos, acompanham e controlam socialmente a execução desses direitos, sem deixar de cumprir, em contrapartida,

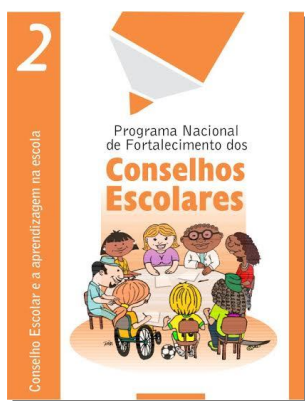
os deveres constitucionais de todo cidadão (BRASIL, 2004, Cad.1, p.18).

Não se pretende questionar o valor da participação da comunidade na gestão da escola, entretanto, limitar o sucesso do processo democrático a somente esse item é, no mínimo, cometer um equívoco, visto que o Conselho Escolar, como um instrumento no processo democrático, está carregado da ideologia capitalista como podemos verificar ao longo do trabalho, ou seja, uma participação nos limites dos ideais neoliberais. No próximo capítulo analisaremos mais detalhadamente como os membros do conselho das escolas investigadas percebem esse processo.

Concordamos com Paro (2000) quando afirma que o valor da contribuição da comunidade escolar precisa ser eminentemente política, visto que a:

[...] eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (PARO, 2000, p. 53).

Na medida em que é apresentada a concepção de democracia no caderno, implicitamente podemos notar que a responsabilidade do sucesso, no processo democrático, é lançada para a comunidade escolar, apontando que essa prática depende da [...] vontade política e da ação concreta dos envolvidos no processo, poderá ter desdobramentos muito positivos no dia-a-dia das escolas e das comunidades por ele atingidas (BRASIL, 2004, Cad.1, p.29).



Caderno 2: “Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola”. Esse caderno apresenta a função político-pedagógica do Conselho Escolar visando à prática educativa, destaca o pluralismo e o respeito às diferenças, aborda as dimensões e aspectos do processo educativo e, ao final, traz informações sobre o Conselho Escolar e a transparência das ações da escola.

Ao falar sobre democratização do processo educativo, o Caderno 2 apresenta a sua importância anunciando que:

[...] a democratização da educação não se limita ao acesso, mas envolve e garante, também, a prática democrática que se desenvolve no interior da escola. A escola como espaço de prática da cidadania não deve privilegiar a gestão empresarial em detrimento da gestão democrática. Na medida em que a gestão empresarial é assumida no campo educacional, o “produto” torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação. Nessa ótica, os colegiados escolares, entre eles o Conselho Escolar, que possibilitam a participação de todos os “atores” do processo educativo, acabam sendo pouco considerados e, quando aceitos, muitas vezes tornam-se mecanismos para uma gestão de resultados (BRASIL, 2004, Cad.2, p.31).

O material, ainda, propõe, como mediação para esse processo, os Conselhos Escolares, conforme podemos observar: “Na perspectiva de construir o Brasil como um país de Todos, o Conselho Escolar pode cumprir o papel de mediador desses conflitos e construir entendimentos mínimos, dentro do contraditório social”, ou seja, os Conselhos Escolares [...] precisam atentar para as diferenças” (BRASIL, 2004, p.25, cad.2).

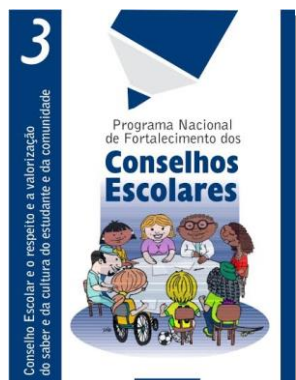
Nesse sentido, Félix (2012) esclarece que “[...] fizeram uso do slogan que marcou a campanha presidencial de Lula da Silva, ‘Brasil: um país de todos’, para destacar a importância da mediação dos conflitos, mesmo sem desconsiderar as contradições do real concreto” (FÉLIX, 2012, p. 185).

Podemos observar, ao longo do caderno, que os encaminhamentos apontam sempre para o Conselho Escolar como responsável para solucionar todos os problemas, até mesmo para a escolha do sistema de educação em que se pretende aplicar na escola, conforme está descrito no referido caderno:

[...] ao menos dois tipos de educação e, portanto, de processos de ensino-aprendizagem diferentes. Se a opção escolhida pela escola for pela manutenção da realidade, a educação voltada apenas para o conteúdo, onde o aspecto técnico é o mais enfatizado, será a que mais se enquadra nessa finalidade. Se, no entanto, a opção da escola for a de ser instrumento para a transformação da realidade, a educação emancipadora – por ter caráter político-pedagógica – é a que pode vir a ser mediadora dessas mudanças sociais (BRASIL, 2004, p. 21, Cad.2).

Entende-se que a escola não possui autonomia para fazer esse tipo de escolha, visto que as questões fundamentais, como essa, por exemplo, não podem ser transformadas de forma isolada do contexto. O pensamento, apontado no caderno pelos autores, vai ao encontro das necessidades da escola, ou seja, a

questão é que o desafio de lutar pelas desigualdades sociais e construção de uma gestão democrática recaem sobre os Conselhos Escolares, visto como “salvadores da pátria”.



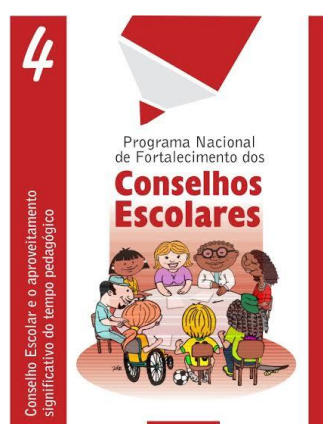
Caderno 3: “Conselho Escolar e Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade”. O material tem por objetivo refletir sobre a importância do saber e da cultura no desenvolvimento do aluno, aborda também a negação da educação pela falta de consideração de sua cultura e saber. No Caderno, os autores esclarecem que o processo de ensino-aprendizagem torna-se prejudicado caso não se considere,

no trabalho pedagógico em sala de aula, o conhecimento e a cultura do aluno. Nesse sentido, o caderno aponta que:

Cada membro do Conselho é co-responsável pelo respeito e pela valorização do saber do estudante e do patrimônio cultural da comunidade e, ao mesmo tempo, pela construção coletiva, solidária e co-responsável desse respeito e dessa valorização (BRASIL, 2004, p.60, Cad.3).

Ao refletir sobre a temática, os autores do Caderno 3 discorrem sobre a importância da participação na definição do processo de direcionamento do trabalho escolar, visto que, no Conselho Escolar, pode-se reunir todos os segmentos da comunidade.

Diante do exposto no material, entende-se que, novamente, recorre-se ao Conselho Escolar como papel fundamental na solução das questões apontadas pelo material didático produzido pelo Ministério da Educação (MEC), que apresenta, em



especial nesse caderno, um incentivo às diferenças, mas não se faz menção a um conhecimento científico produzido pela humanidade, que, tradicionalmente, tem sido reconhecido como papel da escola.

Caderno 4: “Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico”. Esse caderno tem por objetivo discutir a questão do acompanhamento das atividades da escola e o aproveitamento do tempo

pedagógico, relacionando o papel do Conselho Escolar nessa atividade.

Assim, afirma que a escola é um espaço propício para o exercício da convivência democrática e para o exercício da cidadania. O Caderno, ainda, esclarece sobre o disposto da LDB e o papel do Conselho Escolar neste contexto.

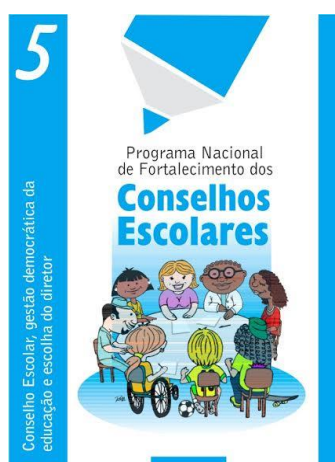
O material apresenta aspectos referentes à autonomia, pautado na LDB nº 9.394/96 que introduziu a instituição da flexibilidade de organização do trabalho na escola, como quantidade de horas e de dias letivos, com base no entendimento de que as atividades podem apresentar um modelo de organização personalizado, de acordo com a realidade local. Assim, reconhecendo o princípio de autonomia dos sistemas de ensino, destaca mecanismos para o enfrentamento de problemas presentes na instituição escolar. No material encontramos, ainda, um alerta de que “Tal flexibilidade vem acompanhada de exigências de controle por parte do poder público, para assegurar um ensino de qualidade” (BRASIL, 2004, p.18,Cad.4).

O caderno indica que o Conselho Escolar tem por papel acompanhar a execução e a avaliação da gestão e do trabalho na escola, com o objetivo de que o processo democrático possa ser garantido.

Entretanto, pudemos observar facilmente que essas reivindicações são

totalmente desconsideradas na realidade da escola e de que o Conselho Escolar não possui autonomia para resolver tais questões, pois essa autonomia, quando esbarra nos recursos financeiros, torna-se limitada.

Caderno 5: “Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor”. Esse caderno, apresentado pelo PNFCE, trata de forma especial dos mecanismos de democratização da escola, discutindo sobre o processo de escolha de diretores escolares.



Nessa perspectiva, o material aborda o papel do Conselho Escolar frente às questões de participação e de autonomia, categorias fundamentais para compreendermos os limites e as possibilidades da atuação do Conselho Escolar. Esses aspectos, já debatidos em outros Cadernos, apontam que o sentido da participação é objeto de disputas, pois apresenta múltiplos conceitos.

Nesse sentido, compreende-se que a participação pode ser entendida como um processo complexo, visto que pode ter o seu sentido modificado, ou seja, não



existe somente uma forma de participação, dando margem para legitimar decisões previamente estabelecidas.

O Caderno apresenta instruções que defendem a participação como resultado de um processo construído coletivamente. Além disso, “[...] que a participação não se decreta, não se impõe e, portanto, não pode ser entendida apenas como um mecanismo formal/legal” (BRASIL, 2004, p. 17, Cad.5).

O material enfatiza alguns pontos a serem considerados, tais como a gestão democrática, entendida como a “[...] garantia de mecanismos e condições para que espaços de participação, partilhamento e descentralização do poder ocorram” (BRASIL, 2004, p.22, Cad.5).

A gestão democrática é considerada como um processo de aprendizado coletivo, que leva à autonomia. Conforme o exposto no caderno, defende-se que:

[...] a comunidade escolar tenha um grau de independência e liberdade para coletivamente pensar, discutir, planejar, construir e executar seu projeto político-pedagógico, entendendo que neste está contido o projeto de educação ou de escola que a comunidade almeja, bem como estabelecer os processos de participação no dia-a-dia da escola (BRASIL, 2004, p.48, Cad.5).

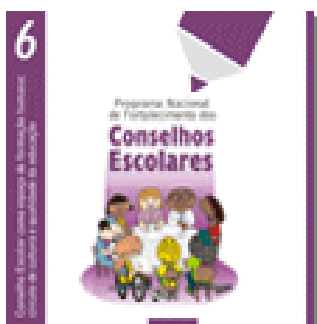
O conceito de autonomia explicitado no Caderno está ligado à ideia de autogoverno que indica a capacidade de decidir decisão e de liberdade, porém, o mesmo material assevera a limitação da autonomia da escola quando enfatiza que: “[...] é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada pelos poderes públicos e pelo contexto em que se efetiva” (BRASIL, 2004, p.49, Cad.5).

No que se refere à escolha do diretor da escola, o material esclarece ser “[...] uma de suas ações de maior relevância, na medida em que se apresenta como um elemento aglutinador de forças dos diferentes segmentos que compõem as comunidades local e escolar” (BRASIL, 2004, p.48, Cad.5).

Partindo do pressuposto indicado pelo Caderno, podemos observar que as decisões importantes são encaminhadas para o Conselho Escolar, entretanto, o que fica evidente é que esse colegiado torna-se mero coadjuvante, quando se estabelece uma autonomia condicionada aos poderes superiores.

Registre-se, ainda, que, no ano de 2004, encerraram-se a produção e a divulgação dos cadernos. Entretanto, nas recomendações do Relatório de Gestão, foram apontados para a sua continuidade no ano seguinte. Dessa forma, em 2006,

foram incorporados aos materiais didáticos mais cinco cadernos temáticos utilizados pelo PNFCE (FÉLIX, 2012).

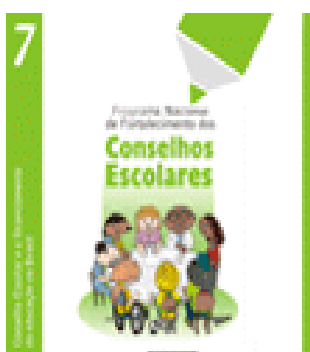


O Caderno de número 6: “Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação”. Esse material procura apresentar subsídios para o conselheiro na construção da democracia e de cidadania por meio da formação no espaço escolar.

O material defende que os conselheiros, com formação, poderão contribuir de forma consciente para o desenvolvimento do trabalho, visto que essa instância, sem a formação necessária, pode ser um mero instrumento de legitimação. Assim, o caderno instrucional defende que:

A participação da comunidade na gestão da escola, especialmente na definição do projeto político-pedagógico, coloca-se como passo importante para a reinvenção da escola. Para garantir a participação dos diferentes segmentos da escola e da comunidade local instituiu-se o Conselho Escolar. Essa instância escolar instalou-se, em alguns lugares, como mero aparato burocrático para preencher exigências legais, visando receber recursos financeiros e materiais (BRASIL, 2006, p.13, Cad. 6).

É importante acrescentar que, mais uma vez, como podemos acompanhar, a responsabilidade está sob o Conselho Escolar de desenvolver um compromisso e, conseqüentemente, uma gestão participativa e democrática mediante a conscientização do seu papel.



Caderno 7: “Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil”. Esse caderno tem por objetivo discutir a luta em prol da educação, as atuais políticas de gestão e financiamento da educação básica e outras fontes de recursos. Esclarece, ainda, a importância da comunidade escolar na discussão do planejamento e da gestão financeira democrática dos recursos que chegam à

unidade escolar (BRASIL, 2006, Cad.7).

Esse Caderno apresenta um breve histórico do financiamento público da educação no Brasil, descreve, de forma detalhada, um quadro de distribuição de

responsabilidades entre os entes federados e as principais transferências e fontes de recursos disponibilizados para a educação básica.

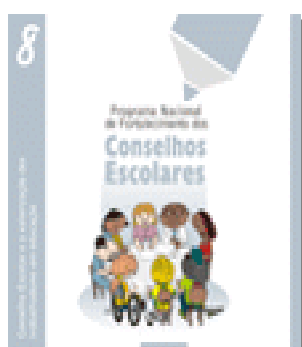
O material tem por objetivo contribuir com os conselheiros, abordando a temática do financiamento da educação básica e a garantia do direito à educação. Nesse sentido, visando ao fortalecimento das instâncias colegiadas, em especial ao Conselho Escolar.

É importante mencionar que, no caderno, há o incentivo à luta do Conselho Escolar em prol da garantia de uma educação de qualidade. Ao abordar os antecedentes históricos de luta por uma educação a todos e de qualidade, esclarece que:

[...] para que o direito à educação seja garantido, é preciso que se lute para o estabelecimento de mecanismos legais que definam as obrigações e os compromissos governamentais, além da luta de todos para que o que está estabelecido em lei seja efetivamente cumprido (BRASIL, 2006, p.13, Cad.7).

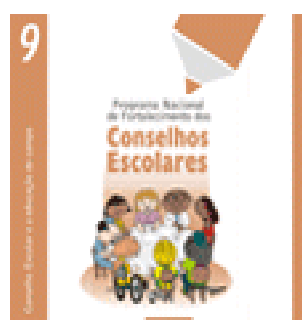
O esclarecimento e incentivo para lutar por uma educação de qualidade é de grande valia. Essa é uma questão que abrange diversos fatores e não somente a participação da comunidade escolar, principalmente nos moldes empregados de uma autonomia limitada inserida em ações engessadas.

Caderno 8: “Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em



Educação”. O material procura discutir sobre a valorização dos trabalhadores da educação básica, resgatando a importância dessa valorização para a educação, bem como para o processo de democratização. Para isso, retoma o sentido do trabalho, abordando a organização e a divisão social dos trabalhadores da área educacional, com a finalidade de promover a conscientização e a reflexão da

valorização dos funcionários da escola.



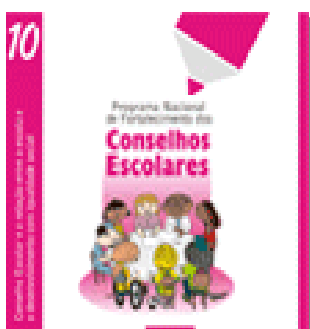
Como podemos verificar, o material instrucional procura conscientizar o Conselho Escolar do seu posicionamento frente aos temas abordados, bem como reafirmando a necessidade de sua participação com vistas a mudanças na área educacional.

Caderno 9: “Conselho Escolar e a educação do

campo”. Esse caderno instrucional apresenta algumas reflexões sobre a educação do campo, encaminha sugestões para que cada escola, na sua realidade, estabeleça mecanismos que assegurarão a participação social, destaca o Conselho Escolar nesse contexto como um instrumento relevante para a democratização da educação e da sociedade.

O Caderno aponta o projeto político-pedagógico como eixo de ação, descreve que a concepção de campo que vai além da esfera geográfica, remetendo a luta do campo. O material ainda descreve os avanços dos últimos anos de uma política voltada para a educação do campo.

Assim, esse material bem como os demais já apresentados, procura relacionar a sua temática com o Conselho Escolar, apontando pontos relevantes para a discussão e ratificando a importância da participação da comunidade seja urbana ou rural.



Caderno 10: “Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social”. Esse material procura ampliar o debate referente ao princípio da igualdade social. Para isso, indica para uma luta que se constitua de forma efetiva na escola como espaço de formação para a cidadania. Nessa perspectiva, o

material esclarece:

[...] a importância em compreender e debater a vinculação entre o Conselho Escolar, a gestão da educação, os processos de ensino e aprendizagem e a busca de padrões de igualdade na relação entre educação e desenvolvimento social (BRASIL, 2006, p.12, Cad.10).

Outro ponto relevante apresentado no material são as expectativas referentes à educação e a escola, ao descrever que: “[...] além do cumprimento das funções sociais e pedagógicas que lhes são próprias, sejam indutoras de novas formas de sociabilidade humana que influenciem o padrão de desenvolvimento e democracia” (BRASIL, 2006, p.17, Cad. 10).

O material descreve que, no Brasil, a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais tem avançado, entretanto, os autores alertam que ainda existe um longo caminho para a sua plena aplicabilidade.

Assim, é importante destacar que o Caderno apresenta o incentivo à organização e à participação dos diversos segmentos na escola por meio do Conselho Escolar, buscando garantir, dessa forma, a inclusão social e a “[...] construção de uma sociedade mais democrática tal como apresentado na Constituição Federal, bem como nos documentos nacionais e internacionais que orientam o setor educacional” (FÉLIX, 2012, p.207).

O material apresenta a posição de autores que defendem a lógica economicista, ou seja, uma articulação estreita entre a ação pedagógica e o desenvolvimento. Assim, a escola teria um papel central nessa ação. Convém ressaltar que é preciso ter cautela para não ficar subordinada aos objetivos econômicos. No material, contempla-se também a defesa da “[...] tese de que quanto mais cumpre sua função social mais a escola contribui para a formação de homens e cidadãos íntegros, críticos e participativos” (BRASIL, 2006, p.17, Cad.10).

De acordo com o exposto no Caderno, podemos observar que há uma defesa da formação do cidadão, para isso, mais uma vez, é indicado o Conselho Escolar como elo na articulação do processo de uma educação que priorize a justiça social.



Caderno 11: “Conselho Escolar e Direitos Humanos”. Esse caderno foi incorporado ao PNFCE no ano de 2008 e faz parte de uma parceria do Ministério da Educação com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Apresenta a importância da educação e da escola no processo de desenvolvimento da cidadania, defendendo-a como um espaço que pode viabilizar os debates e a conscientização referente aos direitos humanos. No material também se evidencia a forte atuação de organismos multilaterais como ONU, OEA, UNICEF, que tem se pronunciado sobre a temática e, que, de acordo com o material, “[...] têm se empenhado na defesa do respeito à pessoa humana, inscrevendo os Direitos Humanos no plano internacional, colocando-os como uma questão de Estado, e não de governos” (BRASIL, 2008, p.10, Cad.11).

Para tanto, os autores do Caderno ratificam que a atuação do Conselho Escolar é indispensável para a viabilização de uma educação comprometida com os Direitos Humanos. O Caderno, ainda, descreve a trajetória histórica dos direitos

humanos, aponta ainda a importância do processo democrático como fundamento dos direitos humanos e do exercício da cidadania participativa.



Caderno 12: “Conselho Escolar e sua organização em fórum”. Esse material, publicado no ano de 2009, tem por objetivo fomentar a discussão e oferecer sugestões que possam cooperar com as escolas que ainda não criaram os seus Conselhos Escolares e aprimorar “[...] redes/sistemas de ensino que ainda não conseguiram articular o conjunto dos conselhos escolares em rede, cuja forma pode ser a de fórum de conselhos escolares, conselho de representantes de conselhos escolares e outras” (BRASIL, 2009, p.9, Cad.12).

O trabalho descreve práticas narradas nos encontros do PNFCE. Para tanto, o material esclarece que os fóruns têm por objetivo o diálogo com a comunidade.

Ao longo do texto, foi privilegiado o aspecto humanitário, a construção de espaços coletivos que representem os variados segmentos, mobilizando, dessa forma, não só a comunidade escolar, mas a sociedade em geral. No caderno encontra-se, ainda, o debate no que se refere ao Conselho Escolar como uma organização política e a sua relação com a Unidade Executora<sup>39</sup>. Os autores afirmam que “compreender essa relação é fundamental para que se garanta a autonomia da escola e sua centralidade no Projeto Político-Pedagógico” (BRASIL, 2009, p.43, Cad.12).

No que diz respeito à autonomia financeira, o Caderno aponta que o:

[...] processo de descentralização financeira vivenciado na atualidade corresponde, entre outros fatores, ao atendimento de uma reivindicação dos educadores e educandos que, em seus movimentos políticos e educacionais dos anos 80 do século XX, denunciavam a centralização dos recursos financeiros e também das definições políticas e educacionais e anunciavam a necessidade de descentralização financeira e de processos democráticos nas escolas públicas do Brasil (BRASIL, 2009, p. 51, Cad.12).

<sup>39</sup>A Unidade Executora (UEX.) é uma entidade, ou instituição, que possui personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser criada ou constituída por iniciativa da própria escola e da comunidade, ou por decreto. A UEx é a responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e de outros programas estaduais e municipais de financiamento da educação. Para receber os recursos financeiros do PDDE, as escolas públicas com mais de 50 estudantes matriculados devem criar suas Unidades Executoras Próprias (UEX). As escolas que possuem menos de 50 estudantes matriculados podem optar por criar a sua UEx ou receber os recursos por meio das secretarias estaduais e distrital de educação ou pelas prefeituras, conforme o caso (BRASIL, 2009, p.47, Cad.12).

O Caderno revela a criação de programas que descentralizam os recursos financeiros. A exemplo do PNFCE que, de acordo com o material, tem por “finalidade de desenvolver ações de fomento à implantação e ao fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica, em parceria com os sistemas de ensino” (BRASIL, 2009, p. 51, Cad.12).

Os autores esclarecem que o Conselho Escolar como uma instância colegiada, tem como objetivo a garantia do cumprimento da lei que engloba a gestão democrática, bem como a participação da comunidade na gestão da escola pública.

Finaliza apresentando relatos de experiências da atuação dos conselheiros tais como: pais, alunos, funcionários, professores, técnico da Secretaria da Educação e da Secretária Municipal de Educação de Fortaleza.

Além desses cadernos, também foram produzidos livros apresentando o resultado de trabalho de pesquisadores, de professores, de tutores de cursos à distância, revelando a sistematização sobre o assunto e a reflexão de relato de experiências consideradas bem sucedidas.

Em suma, esses Cadernos apresentam temas de extrema importância, fundamentais para a educação, para a gestão da escola, para o envolvimento dos segmentos do espaço escolar. No entanto, relacionando-os ao Conselho Escolar, percebe-se que assumem um papel de apoio no processo de desenvolvimento das ações. A partir do qual deve ser responsável por apresentar soluções dos problemas referentes à temática apresentada nos Cadernos.

Todos esses Cadernos são materiais didáticos utilizados pelo PNFCE com o objetivo de divulgar a importância do envolvimento da comunidade escolar na gestão, de estimular a criação de novos colegiados e, ao mesmo tempo, de fortalecer os existentes.

A formação tem o objetivo mobilizar, de informar e de preparar os conselheiros, compostos pelos diversos segmentos do espaço da comunidade escolar como: professores, funcionários, pais, diretores e outros. Os conselheiros têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e de mobilização e são corresponsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola (DOURADO, 2007).

Outra estratégia importante, realizada pelo Programa, foi estender a capacitação, implantando a formação de conselheiros escolares, por meio de envio de kits – material didático supracitado. Esses cadernos apresentam uma linguagem

acessível, cujo objetivo é aprofundar o conhecimento e o desenvolvimento da gestão democrática na escola conforme aponta o MEC (2007).

Em 2004 as ações de formação ocorreram por meio de seminário presencial e consistiram na realização de Encontros Estaduais de Formação, destinados a técnicos e a dirigentes de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, além de membros de Sindicatos. A oferta de cursos de formação também ocorreu em parceria com Universidades Públicas.

As orientações se deram no sentido de multiplicação da formação, capacitando e fortalecendo conselheiros escolares de suas redes de ensino. Dessa forma, de acordo com as direções, mais encontros foram realizados constituindo um total de 4.575 participantes (MEC, 2007).

Outra tática utilizada, com o intuito de maior capacitação, foi realizada pela CAFISE que formulou uma proposta de curso à distância para a capacitação de conselheiros escolares, técnicos e dirigentes das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e membros de sindicatos.

Essa formação à distância consiste em cursos de extensão ministrados em parcerias com Universidades, com duração de 80 horas. O primeiro curso foi realizado na Universidade de Brasília (UnB), em 2005, para 3.600 técnicos de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e representantes dos trabalhadores em educação que atuam nos sistemas de ensino. No ano seguinte mais um curso com 3.225 inscritos, foi realizado na mesma universidade (MEC, 2007).

O programa iniciou com a elaboração de seis cadernos temáticos da área. O material didático foi avaliado em um encontro de capacitação para conselheiros escolares, técnicos e dirigentes da Secretaria Estadual e das Secretarias Municipais de Educação, representantes de sindicatos e de instituições não governamentais, realizado em Natal – RN (MEC, 2007). Após ajustes acatados, o material foi distribuído nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação do país e em todas as escolas públicas com mais de 250 alunos – aproximadamente 45 mil estabelecimentos (MEC, 2007).

Assim, foi elaborado o material didático que ficou a cargo de um grupo constituído de educadores<sup>40</sup> e de pesquisadores de renome nacional. Lançado pelo MEC, o material didático foi destinado aos dirigentes e aos técnicos das secretarias

---

<sup>40</sup> Especialistas vinculados a várias universidades brasileiras, a saber: UFPE, UnB, UFG, UFSC, UFPb (AGUIAR, 2008, p.133).



municipais e estaduais de educação, os Cadernos instrucionais, foram destinados aos conselheiros escolares (AGUIAR, 2008).

Os Cadernos temáticos foram considerado pelo PNFCE de grande valia para a discussão sobre o papel do Conselho Escolar como um mecanismo de democratização na escola pública. Outro ponto importante é que o material utilizado teria como papel favorecer a reflexão e a discussão de temas como democracia e participação da comunidade no processo de gestão da escola.

Para Dourado (2007), os temas abordados nos cadernos do PNFCE “[...] abrangem importantes questões em debate nas unidades escolares” e, esclarece que o PNFCE “[...] constitui-se em avanço importante frente ao pragmatismo das políticas do governo para a gestão escolar” (DOURADO, 2007, p. 936-937).

Entretanto, o autor enfatiza ainda que o PNFCE disputa espaço com outros programas contraditórios em sua proposição que limitam a ação do colegiado, ocasionando um grande descompasso em sua materialização.

Na próxima seção apresentaremos como ocorreu o processo de implementação do Conselho Escolar por meio do PNFCE na cidade de Cascavel - Pr.

#### 2.4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTOS DO CONSELHO ESCOLAR EM CASCAVEL-PR

Ao completar dez anos de lançamento o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) ainda está sendo inserido em alguns municípios como é o caso da cidade de Cascavel - PR.

O processo de implantação do Conselho Escolar na Rede Municipal de Ensino de Cascavel, iniciou no ano de 2012 e está atrelado ao programa de governo PNFCE de 2004.

Nesta parte do trabalho, apresentaremos como ocorreu o processo de implementação do PNFCE, ou seja, as ações antes de ser efetivado, a lei que o regulamenta, o seu processo de formação e de mobilização da sociedade, que foi acompanhado por meio de pesquisa de campo.

Outro ponto relevante, para compreensão dos fatos, é a necessidade do cumprimento da lei que, de acordo com a coordenadora do setor de Gestão

Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel - PR, no Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13.005/2014 aponta a necessidade de:

Art.8. § 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (PNE, 2014, s/p).

Ainda com a finalidade de compreender o histórico em que emerge o Conselho Escolar no município de Cascavel - PR, buscou-se informações por meio de entrevista realizada com a Presidente de Comissão de Estudos e Implantação do Conselho Escolar e coordenadora do setor de Gestão Educacional da Secretaria de Educação de Cascavel PR.

O PNFCE estruturou-se no município de Cascavel por meio de processos de formação continuada, desenvolvidos com a realização de seminários e pela oferta de curso de formação presenciais e pela modalidade de educação à distância, a princípio para os técnicos da Secretaria de Educação do município e dos conselheiros escolares.

Todo o processo teve início com a participação da coordenadora em Seminário Nacional do Conselho Escolar, como representante da cidade de Cascavel. A coordenadora esclareceu que a cidade de Cascavel – PR chamou a atenção do MEC por ser considerada uma cidade polo de grande influência no oeste do Paraná e por estar em atraso no que se refere à gestão democrática das escolas municipais, ou seja, em atraso com a implementação do Conselho Escolar.

Nesse sentido, de acordo com a entrevistada houve uma pressão muito grande por parte do Ministério da Educação (MEC), pois em Cascavel - PR não havia sido instituído os Conselhos Escolares. A princípio a prioridade foi na criação do Conselho Municipal de Educação<sup>41</sup> com seu fim específico.

---

<sup>41</sup> O Conselho Municipal de Educação de Cascavel – CME/Cascavel foi criado pela Lei Municipal nº 5.694/2010, é um órgão colegiado representativo da comunidade e da sociedade civil organizada, mediador entre a sociedade civil e o Poder Público, com a competência normativa e funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora e de controle social. Iniciou suas atividades em abril de 2011.

A coordenadora do setor de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação nos informou que, em Cascavel - PR, no ano de 2003, houve uma tentativa de desenvolver o processo de implantação do colegiado, mas que não teve sequência apesar da movimentação ter se iniciado em uma escola por meio da equipe pedagógica.

Essa informação foi confirmada pela diretora da escola que, no período, procurou implementar o Conselho Escolar. De acordo com a diretora, devido ao desejo de uma gestão, que no mínimo contemplasse uma maior participação da comunidade, foi reunida a comunidade escolar com a seguinte pauta: "Implementação do Conselho Escolar". Nesse período, ocorreu a eleição dos membros, e a direção da escola esclareceu a função e a finalidade do Conselho Escolar. Todas essas ações estão registradas em ata e, por meio de entrevista, a diretora que exercia o cargo informou que não houve apoio da Secretaria de Educação do Município. Segundo ela, reuniões com o intuito de formação, de estudo e de debates não era bem vistas pela Secretaria de Educação do Município, motivo pelo qual a implementação do Conselho Escolar não teve sequência, ou seja, faltou incentivo e apoio da instituição mantenedora, conforme afirmado pela entrevistada.

Assim, no ano de 2012, para inserir-se no processo de implantação, foi realizado em maio, do mesmo ano, o "I Seminário dos Conselhos Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino", em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e com a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP). O seminário foi realizado para Cascavel e para a região Oeste do Paraná, com a temática: "Gestão Democrática e Implantação dos Conselhos Escolares". No primeiro seminário foi apresentado toda a legislação e a importância da implementação do Conselho Escolar.

No mesmo ano foi nomeada a Comissão de Estudos e a Implantação dos Conselhos Escolares, por meio da Portaria nº 04/2012. Essa comissão foi composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação; por representantes dos Diretores (as) das Escolas Municipais; por representantes dos Coordenadores (as) Administrativo Pedagógico dos Centros de Educação Infantil; por representantes dos Coordenadores Pedagógicos; por representantes dos Professores da Educação Básica Pública Municipal; por representantes das Associações de Pais Professores e Servidores; pelo Conselho Municipal de Educação; pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

No mês de junho e julho de 2012 foram realizados trabalhos da Comissão e, em setembro, foi publicada a Lei nº 6.116 de 11/09/2012, e a sequência dos trabalhos para a elaboração do Regimento Interno padrão dos Conselhos Escolares.

Em outubro houve a criação da Comissão de Acompanhamento das Eleições, de acordo com a portaria nº 008/2012, formado por representantes da Secretaria Municipal de Educação; por representante dos Professores das Escolas Municipais; por representante dos Servidores e por representante das APPS's.

No ano de 2013 foi realizada a aprovação do Regimento Interno, que serviu de base para o desenvolvimento dos trabalhos nas escolas municipais, houve, também, a primeira reunião ordinária de cada Conselho, na qual foi feita a escolha do presidente, do vice-presidente e do secretário, os quais participaram de uma formação continuada com uma carga horária de 24 horas em abril de 2013.

No mês de junho do mesmo ano ocorreu o "II Seminário dos Conselhos Escolares", cujo objetivo principal foi o de capacitar os conselheiros e aprimorar os conhecimentos da comunidade escolar. As formações continuadas tiveram sequência durante o ano de 2013 e outros eventos que envolveram o tema de gestão, de financiamento, de participação, de controle social da escola e de políticas públicas foram organizados.

Já em junho de 2014 foi realizado o "III Seminário dos Conselhos Escolares sobre Gestão Democrática", que ocorreu com a presença do Coordenador do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/CGRP/DAGE/SEB/MEC) e da Consultora do Programa e Técnica da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza/CE.

Para o ano de 2014, o planejamento foi de intensificar a formação e de realizar uma nova etapa do processo de implementação, com a aprovação de todos os regimentos internos de cada conselho de todas as escolas municipais, que, conforme informou a Semed, possui a liberdade de elaborar ou de fazer alterações no primeiro regimento base. O conselho é um órgão colegiado, portanto, o regimento precisa de um termo de aprovação, nesse sentido, a Lei nº 6.116/2012 informa que:

Art. 13º Cada Conselho Escolar deverá elaborar seu Regimento Interno com base no regimento unificado da Secretaria Municipal de Educação. Parágrafo Único – Para o primeiro ano de vigência do Conselho Escolar será adotado Regimento Interno padrão e único para todas as instituições de ensino, devendo, depois deste prazo,

apresentar propostas de alteração, conforme especificidades da instituição de ensino (CASCAVEL, 2012, s/p).

Outro passo importante dado para a implementação dos Conselhos Escolares, no ano de 2014, foi o processo eleitoral dos Conselhos Escolares nos Centros Municipais de Educação Infantil de Cascavel (CMEI's) e a alteração da Lei nº 6.116/12, que dispõe sobre a criação e sobre a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino para a Lei nº 6.364/14 que define: “Art. 2º Fica incluído o art. 10-A para instituir os Conselhos Escolares no âmbito dos Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI's” (CASCAVEL, 2014, s/p).

Enfim, todo esse processo culminou com a Lei Municipal nº 6.116/2012 na qual apresentaremos alguns pontos relevantes da sua disposição sobre a criação e a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino mantidos pela rede municipal de ensino. Conforme a Lei, os Conselhos tem a finalidade de “[...] efetivar a gestão democrática, atuando como mediador dos anseios da comunidade escolar, buscando alternativas para efetivar as políticas educacionais que visam garantir o cumprimento da função de educar e cuidar” (CASCAVEL, 2012, s/p).

**Art. 2º** O Conselho Escolar é um órgão colegiado permanente de debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar, tendo em vista a gestão democrática do ensino público e a melhoria da qualidade do ensino. **Art. 3º** O Conselho Escolar exercerá as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora, nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, resguardados os princípios constitucionais, as disposições legais e as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação. **Art. 5º** As funções do Conselho Escolar são: I – **Deliberativas**: Decidir sobre o Projeto Político-Pedagógico, aprovar encaminhamentos de problemas, garantir a elaboração de normas internas e o cumprimento de legislação vigente, sobre a organização e o funcionamento da instituição, propondo à direção escolar as ações a serem desenvolvidas; II – **Consultivas**: Assegurar e analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da instituição e apresentar sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pela direção; III – **Fiscalizadoras**: Acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas da instituição e a qualidade da educação; V – **Mobilizadoras**: promover a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da comunidade escolar, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa (CASCAVEL, 2012, s/p).

É importante acrescentar que o processo de formação continuada para os envolvidos na gestão da escola, ou seja, para os conselheiros, bem como para a direção da instituição de ensino, são realizados intensivamente. Dessa forma, a partir de considerações da coordenadora do setor de Gestão Educacional da Secretaria de Educação, o diretor é quem mais tem recebido a formação continuada, além do Conselho Escolar, que é desenvolvida pela própria Secretaria de Educação de Cascavel. O curso de capacitação para diretores possui uma carga horária específica que ocorre uma vez a cada bimestre. A formação abrange várias áreas e também ocorre em parceria com outros órgãos. É uma formação intensiva, de acordo com informações cedidas, por meio de entrevista com a Presidente da Comissão de Estudos e Implantação do Conselho Escolar e coordenadora do setor de Gestão Educacional da Secretaria de Educação de Cascavel-PR.

No que diz respeito, especificamente, aos cursos de formação para conselheiros, esses ocorrem na modalidade presencial e à distância, sendo divididos em quatro grupos diferentes de acordo com a região da cidade (Oeste/ Leste/ Norte e Sul). A meta dos cursos de formação é de capacitar o conselheiro, garantir o seu envolvimento com o Conselho Escolar e criar um canal de comunicação entre o PNFCE e o Conselho Escolar local.

O curso de formação presencial é realizado na Ceavel<sup>42</sup>, em duas etapas, o material é elaborado pela Secretaria de Educação do Município, pelo setor de Gestão Educacional e Formação de Pessoal. O curso de capacitação é realizado para os conselheiros da rede municipal, em que se trabalha com temas como: políticas e programas da educação básica; função das políticas públicas; função social da escola; função do Conselho Escolar; organização da educação brasileira; papel da União – Ministério da Educação, regime de colaboração; responsável legal (pais e mães); programas do município e federal; IDEB; metas dos Brasil e de Cascavel - PR; financiamento da educação; FUNDEB; desafios e impasses para o Conselho Escolar.

Na segunda etapa se trabalha ainda com as seguintes temáticas: o que é o Conselho Escolar; o que é comunidade escolar; o contexto histórico e político em que emergiu o Conselho Escolar; as bases legais; a função do Conselho Escolar; mobilização; o modelo de ofícios e outros documentos e desafios para o colegiado.

---

<sup>42</sup> Centro de Aperfeiçoamento dos Servidores Municipais de Cascavel - PR.

O curso de formação continuada para conselheiros, na modalidade a distância, é realizado em parcerias com Universidades Federais<sup>43</sup> e com Secretarias Estaduais e Municipais, a modalidade Ead, no município de Cascavel – PR, é ofertada para a própria população e para a região (escolas municipais e estaduais).

Dessa forma, apresenta como objetivos centrais fortalecer os Conselhos Escolares; qualificar a atuação dos conselheiros escolares; estimular a troca de experiências entre os conselheiros escolares; favorecer a gestão democrática na escola pública e oportunizar aos conselheiros escolares o contato com novas tecnologias.

A Formação para conselheiros escolares é ofertada em módulos e corresponde ao módulo Introdutório, composto por nove aulas e três encontros presenciais, é pré-requisito para a realização dos módulos temáticos. No módulo Introdutório e os módulos temáticos, os quais terão 40 horas/aula, distribuídas em 28 horas no ambiente online e 12 horas presenciais, em que são realizadas três oficinas de quatro horas cada. Os cursistas aprovados em cada módulo receberão um certificado.

Figura 2 - Slides do curso



Fonte: Acervo da pesquisadora.

<sup>43</sup> Universidade Federal do Ceará – Disponível em: <http://www.conselhoescolar.virtual.ufc.br>.

Outros cursos de formação continuada para a capacitação da gestão das escolas municipais são ofertados, a exemplo de cursos da área que aconteceram no ano de 2012 e 2013, foi ofertado um “curso preparatório para Professores e Monitores educacionais” que demonstraram “interesse no tema Gestão Educacional”. A participação no curso foi pré-requisito para ocupar o cargo de Diretor de Escola e de Coordenadores de Centros Municipais de Educação Infantil; o certificado de participação no curso de Gestão Escolar foi expedido pela Secretaria Municipal de Educação.

O curso foi realizado em 12 encontros noturnos com carga horária de 36 horas presenciais e 24 de estudos com textos dirigidos. O curso oferecido certifica 60 horas aos participantes que tivessem frequência mínima de 75%. A seguir, apresentaremos os temas estudados de acordo com o ofício (SEMED, 2012, Ofício 0007/2012).

- Princípios filosóficos e históricos que norteiam a Gestão Democrática, Função social da Escola.
- Políticas e Legislação da Educação Brasileira.
- Projeto Político Pedagógico e Regimento Escolar.
- Normas para elaboração do Projeto Político Pedagógico e Regimento Escolar.
- O papel do Diretor em relação ao Pré-conselho, ao Conselho de Classe e à Avaliação em Contexto.
- Especificidade do trabalho pedagógico na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, na Educação Especial e na Educação de Jovens e Adultos.
- Participação Família/Escola, Conselhos Escolares e APPS e Gestão dos recursos próprios.
- Normas para elaboração de atas, de editais, de ofícios, de requerimentos e de escrituração e registro.
- Organização da vida escolar do aluno. Censo Escolar, Estatística, Livros de Chamada, incineração e arquivamentos.
- Cartão Ponto, Quadro funcional e Avaliação de Desempenho.
- Programa Construindo Autonomia Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola e Controle do Patrimônio.



- Ética e Relacionamento Interpessoal nas relações de trabalho. Encerramento. Em março do mesmo ano, o curso de formação continuada sobre Gestão Educacional é ofertado novamente.

Os seminários e o curso de capacitação, tanto presencial quanto a distância, foram acompanhados como forma de pesquisa de campo, além disso, foram autorizados a participação em seminários pela Secretaria de Educação (SEMED). Entretanto, a participação foi sem direito à certificação. Com relação aos cursos de formação continuada na modalidade presencial e a distância, a Secretaria informou que não poderíamos frequentar devido ao grande número de integrantes para participar do curso, algo que não se concretizou na realidade, pois indo a campo pudemos comprovar e assistir somente a aula, sem direito, também, à certificação.

De acordo com nosso entendimento, o Conselho Escolar pode ser um instrumento que privilegia a participação da comunidade escolar na gestão da escola, dentro dos limites já apontados. Entretanto, conforme observado em participação dos cursos de formação continuada para os conselheiros escolares, entende-se que o que se enfatiza é o envolvimento da comunidade escolar como corresponsável na fiscalização dos trabalhos desenvolvidos na escola, visto que as metas do IDEB precisam ser atingidas. Essa questão foi apresentada de forma muito clara para os conselheiros escolares.

Nesse segundo capítulo nossa intenção foi de apontar qual o papel do Conselho Escolar, e, conforme relatamos, o colegiado emergiu em nosso país como proposta de um processo democrático por meio da participação popular e da luta de educadores, comprometidos com uma educação para todos e de qualidade.

Foi nesse cenário que emergiu o Conselho Escolar na década de 1980, entretanto, o colegiado que está posto vai ao encontro de uma forma de gestão alinhada a um tipo de organização gerencial que privilegia um processo de democratização que não condiz com a luta dos educadores. Ou seja, incentivo a uma participação que não contempla a tomada de decisões, mas sim uma participação ativa na execução de tarefas como arrecadação de verbas, como pudemos observar em nossa pesquisa de campo. Entendemos como um tipo de participação fictícia e claramente alinhada a uma técnica de gestão com vistas à promoção na ideia errônea de democracia.

Nesse sentido, para garantir uma participação ativa da comunidade a estratégia é formar, treinar o conselheiro, dizer o que fazer, investir para a promoção

de mudança de atitude de valores da comunidade escolar, ou seja, cooptar essa comunidade, para tanto, ocorre o investimento em programas como o PNFCE.

### **3 O CONSELHO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL NA PERCEPÇÃO DE ALGUNS DE SEUS MEMBROS**

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da pesquisa de campo<sup>44</sup> realizada nas escolas da Rede Pública do município de Cascavel - PR. Neste momento, a preocupação é apontar elementos que nos auxiliem na compreensão da dinâmica da implementação do Conselho Escolar em Cascavel - PR. Dessa forma, optou-se por uma pesquisa de campo, em que foram aplicados questionários<sup>45</sup>: um para o membro nato do Conselho Escolar que, no caso em questão, é o diretor, e outro questionário aplicado a um membro do Conselho Escolar, que pode ser o professor, o funcionário, o pai ou o responsável pelo aluno.

A primeira seção tem a preocupação de apresentar, de forma sucinta, a caracterização do campo de pesquisa e a análise dos dados do questionário encaminhado aos diretores das escolas. Em seguida, os dados dos questionários encaminhados aos membros do Conselho Escolar e, por fim, a entrevista com um membro do Conselho Escolar que realizou o curso de formação para conselheiro ofertado pelo MEC, que apresenta a sua visão e experiência enquanto professor, pai de aluno e membro do colegiado.

A primeira parte do questionário é composta pela caracterização da unidade escolar e apresenta, ainda, questões fechadas e abertas. A segunda parte do questionário procura abordar diretamente o nosso objeto de pesquisa – o Conselho Escolar.

A opção por questionários diferenciados teve em vista obter uma percepção mais ampla das atribuições do conselheiro em seus diversos segmentos, visto que apenas a visão do diretor poderia não contemplar a totalidade que abrange o Conselho Escolar.

Além da aplicação de questionários, o trabalho de campo envolveu também a participação e a observação em Seminários de Formação de Conselheiros; reunião do Conselho Escolar nas escolas; entrevistas<sup>46</sup> e participação em curso de formação

---

<sup>44</sup> A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – parecer número: 447.854. E autorizada pelo responsável pelo local de realização da pesquisa – Valdecir Antonio Nath – Secretário Municipal de Educação.

<sup>45</sup> A primeira parte do questionário – caracterização da unidade escolar, foi baseada em pesquisa realizada em Iniciação Científica. O questionário aplicado encontra-se nos anexos desta pesquisa.

<sup>46</sup> Entrevista realizada com a presidente do Conselho Municipal de Educação de Cascavel; com a presidente da Comissão de Estudos e Implantação dos Conselhos Escolares, e Membro do Grupo

para conselheiro à distância, ofertado pelo PNFCE, e cursos presenciais, ofertados pela Secretaria Municipal de Educação, como já apontamos no capítulo anterior.

Na pesquisa realizada privilegiou-se conhecer o objeto em seu ambiente próprio, em que ocorrem as relações entre os membros do Conselho Escolar, bem como aproximar-se de todos os segmentos que compõem o quadro do colegiado.

Nesse sentido, gostaríamos de esclarecer que, muito embora seja de grande valia pesquisar todos os segmentos representados no colegiado do Conselho Escolar, essa pesquisa não abrangeu o segmento dos alunos. No entanto, a preocupação em não envolvê-los, ou em trazer algum tipo de constrangimento para eles, pesou na decisão de não pesquisá-los nesse segmento. Ressaltamos que o aluno é um dos principais, para não dizer o principal, interessado no processo de ensino, assim se torna imprescindível a sua participação no Conselho Escolar.

O tema da participação é polêmico e aborda opiniões contrárias, conforme pudemos observar durante o desenvolvimento da pesquisa de campo, em que há a defesa do seu envolvimento e, também, certa cautela, pois se supõe que, alguns assuntos a serem discutidos, não sejam da compreensão das crianças que estudam no Ensino Fundamental, para tal questão a assessora jurídica da Semed<sup>47</sup> esclarece que “[...] crianças que tenham 9 anos completos ou mais, poderiam fazer parte do Conselho Escolar, mas para isso, teriam que entender o porquê da importância de sua participação, e quais assuntos relevantes para serem tratados” (BERNARDI, 2012, s/p). De acordo com a Lei municipal nº 6.116/12, o aluno deve ter 9 anos completos e tem direito a voz, mas não a voto.

Sobre esse assunto Bernardi (2012) também aponta que crianças e adolescentes menores de 16 anos, apesar de serem considerados incapazes no exercício da vida civil, são sujeitos de direitos e devem ter seus interesses considerados. Assim, salienta ainda que “o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 53, inciso IV, assegura a participação das crianças e adolescentes em organizações e atividades estudantis” (BERNARDI, 2012, s/p).

Diante do exposto, mesmo cientes da compreensão da importância de pesquisar todos os segmentos e da relevância do segmento aluno, optamos, nessa

---

Nacional Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – GAFCE; e um técnico da secretaria que hoje é professor e realizou os primeiros cursos de formação continuada ofertada pelo MEC.

<sup>47</sup> Assessora Jurídica da SEMED – Gabriela Bystronski Di Bernardi; OAB/PR nº 59.667.

pesquisa, em não entrar em contato com os alunos representantes no Conselho Escolar.

Assim, no entendimento de que a realidade é uma construção histórica e social produzida por pessoas e por grupos de pessoas com necessidades em comum, procuramos, por meio de questionários e de observações, compreender, mesmo que minimamente, como se produz o universo do Conselho Escolar no município de Cascavel.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

Nesse momento, apresentaremos o campo de pesquisa, ou seja, as escolas do município de Cascavel - PR<sup>48</sup>. A caracterização abrange o município, pois o convite à participação na pesquisa foi estendido a todas as escolas.

O município de Cascavel – PR está localizado na região Oeste do Estado do Paraná. A população estimada para o ano de 2014 foi de 309.259 habitantes<sup>49</sup>, considerada como uma das maiores cidades do estado, é ainda muito jovem, tendo em vista que está completando 63 anos de emancipação neste ano. O município é conhecido como polo econômico regional do epicentro do Mercosul, destaca-se, também, por ser um polo universitário com mais de 21 mil estudantes de Ensino Superior divididos em sete instituições de ensino, sendo uma pública e seis privadas.

É importante destacar que Cascavel - PR é referência na medicina e na prestação de serviços, sobressaindo-se no comércio e na infraestrutura industrial, conhecida como polo nos agronegócios com o maior evento da América Latina.

O município é composto por 61 (sessenta e uma) escolas e todas foram convidadas para participarem da pesquisa, como já descrevemos acima. O convite para a participação envolveu um intenso processo, tendo início no final de 2013 e durante o ano de 2014. Nesse período, enviamos os questionários por e-mail, visitas nas escolas e nos encontros de capacitação e seminários nos quais os questionários foram entregues. Após várias tentativas para a devolução dos questionários, houve

---

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/historia.php>. Acesso em: 05 mai. 2015.

<sup>49</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=410480&search=parana|cascavel>. Acesso em: 05 mai. 2015.

um retorno de 32% dos diretores que responderam ao questionário e 38% dos membros do Conselho Escolar. Em geral, a resistência ao responder ao questionário foi justificada por vários motivos como: o pouco tempo de implantação do Conselho Escolar no município (os conselheiros tomaram posse no final de 2012); a pouca experiência sobre o colegiado; fase de adaptação. Enfim, essas e outras questões foram apresentadas em suas falas pela comunidade escolar, em geral, como justificativa para não responder ao questionário enviado.

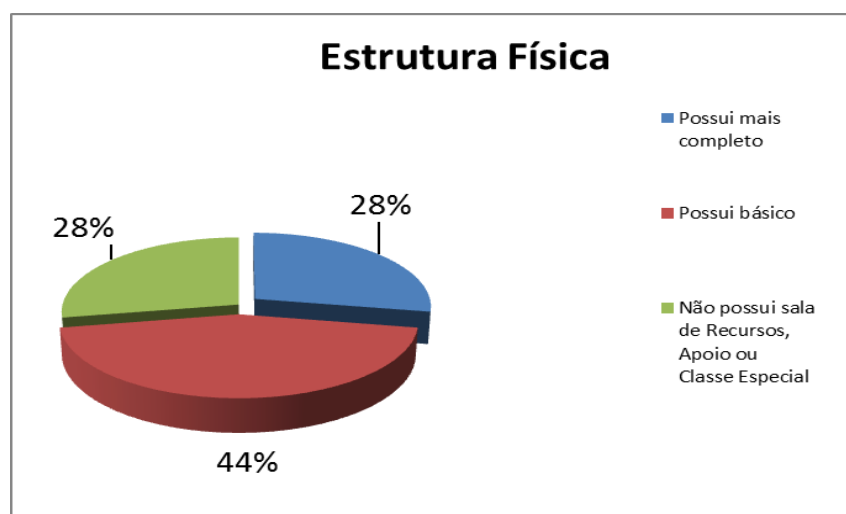
A próxima seção apresentará os dados da pesquisa realizada com os diretores das escolas, sujeitos de nossa pesquisa, em que poderemos compreender a concepção da categoria sobre algumas questões que envolvem o Conselho Escolar.

### 3.2 DADOS DA PESQUISA DE CAMPO COM OS DIRETORES

Neste momento, discutiremos o resultado da pesquisa de campo com os diretores das escolas. Dos questionários que retornaram do campo de pesquisa houve um total de 19 (dezenove) escolas, sendo que 1 (uma) delas afirmou não possuir diretor, nem mesmo o Conselho Escolar, por ser uma escola rural e por não possuir a quantidade de membros suficiente, pois a comunidade escolar é muito pequena. Essa escola terá uma portaria exclusiva para a implementação do Conselho Escolar, informação cedida por uma professora da escola.

A caracterização das Unidades Escolares indica alguns itens tais como: localização; número total de docentes; número de profissionais técnico administrativos.

Gráfico 1 – Caracterização das Unidades Escolares - Estrutura Física da escola, campo de Pesquisa (2013/2014)



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Uma das questões que compõe o questionário encaminhado para os diretores, aborda a estrutura da escola, ou seja, quais os componentes da sua estrutura física, ou seja, se possuíam sala de apoio, recursos ou classe especial. De acordo com os dados obtidos, 44% revelam possuir o básico e 28% uma estrutura mais completa, sendo que 28% não possuem salas de apoio ou classe especial.

Outro dado importante foi o número de alunos atendidos por nível de ensino, haja vista que, como esses dados não foram preenchidos em boa parte dos questionários que retornaram, houve uma preocupação em apontar os números em questão. Dessa forma, consultamos os dados estatísticos da Secretaria da Educação, em que pudemos obter os dados atualizados conforme segue abaixo:

O município atende no Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), na Educação Infantil e na EJA, distribuídas da seguinte forma, conforme informações da Semed<sup>50</sup>:

<sup>50</sup> Informação – Semed – Secretaria Municipal de Educação - Responsável: Caio Cesar de Moraes – Departamento de Estatística - Abril/Maio - 2015.

Quadro 1 – Rede Municipal de Ensino de Casavel – PR – Número de alunos

<b>ESCOLAS</b>	<b>Número de Escolas</b>	<b>Número de alunos atendidos da pré-escola ao 5º ano</b>	<b>Atendimento-EJA</b>	<b>TOTAL</b>
Zona Urbana	51	20.889 – alunos atendidos	364 alunos/ 20- turmas	21.253 alunos/995-turmas
Sede de Distrito	6	914 alunos atendidos	-	914 alunos/ 57-turmas
Zona Rural	4	400 alunos atendidos	-	400 alunos/ 27-turmas
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>61</b>	<b>22.203 alunos</b>	<b>364 alunos</b>	<b>22.567 alunos</b>

Fonte: Adaptado da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - Divisão de Documentação Escolar e Estatística (2015).

Conforme quadro acima podemos confirmar que a rede municipal de ensino em Cascavel - PR atende a um total de 22.567 alunos, divididos entre pré-escola, Ensino Fundamental e EJA em 61 escolas entre zona urbana, distrito e zona rural.

Quadro 2 – CMEIs e CEIs-ONGs – Número de alunos

<b>Tipo de Instituição</b>	<b>Número de Instituições</b>	<b>Número de alunos atendidos</b>
<b>CMEIs</b>	<b>51</b>	<b>5.122 - alunos atendidos</b>
<b>CEIs-ONGS</b>	<b>9</b>	<b>839 - alunos atendidos</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>60</b>	<b>5961 - alunos atendidos</b>

Fonte: Adaptado da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - Divisão de Documentação Escolar e Estatística. Maio/2015.

Já os Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) totalizam em 51 instituições, atendendo a 5.122 alunos; os CEIs-ONGS conveniadas com o município somam um total de 9 instituições atendendo a 839 alunos. Conforme já esclarecemos, os CMEIs não entraram na pesquisa, pois a implementação do Conselho Escolar ocorreu somente em 2015<sup>51</sup>, devido a adequações, para integrar-se às orientações de implementação.

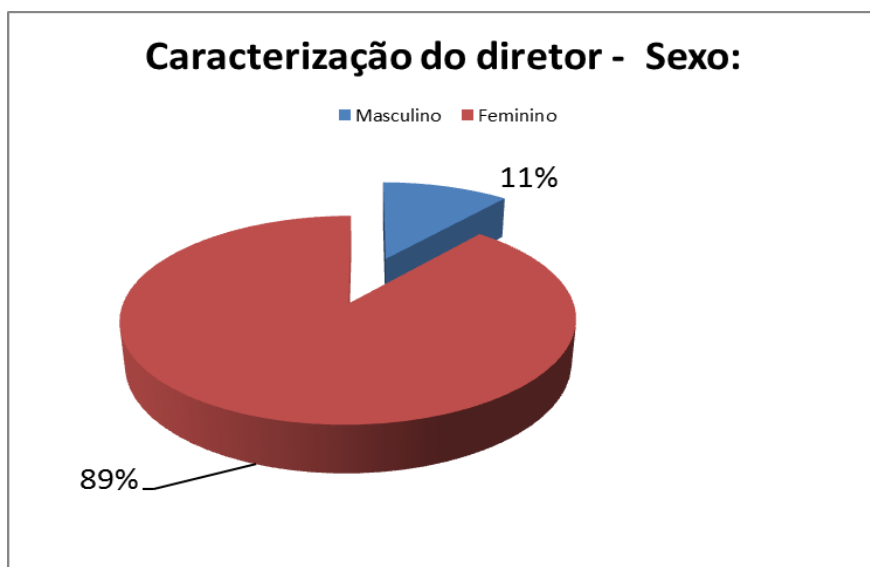
Outro item do questionário é a caracterização do diretor: sexo, idade, formação, tipo de instituição de Ensino Superior frequentada; curso; a forma que realizou o Ensino Superior; modalidade; se possui curso de pós-graduação e qual nível, conforme questionário em anexo.

<sup>51</sup> De acordo com informações da SEMED, foi uma organização para implementação do Conselho Escolar, devido ao grande número de escolas e de CMEIs do município.



Esse levantamento permite traçar um perfil do sujeito da pesquisa, de acordo com os dados apresentados nos questionários, dos 18 diretores que responderam aos questionários, 11% são do sexo masculino e 89% do sexo feminino.

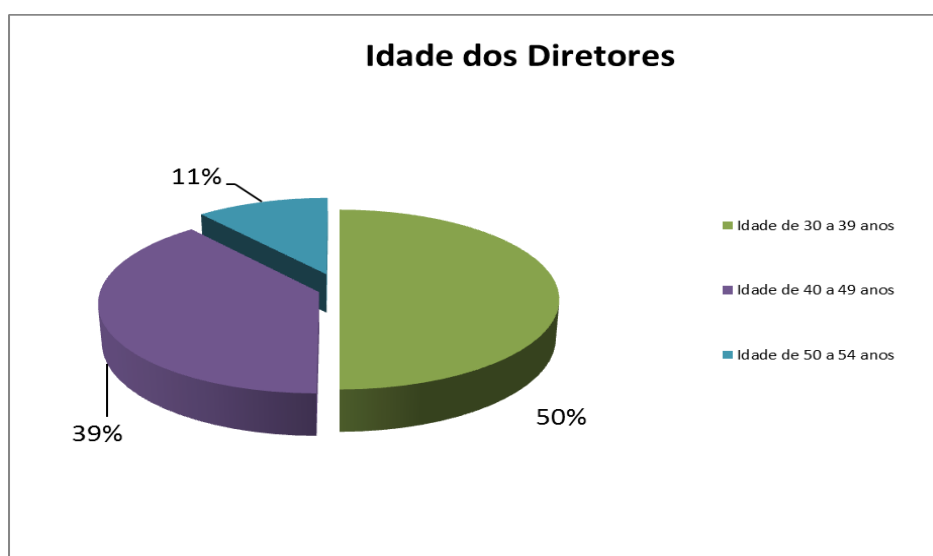
Gráfico 2 – Caracterização do diretor - Sexo



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

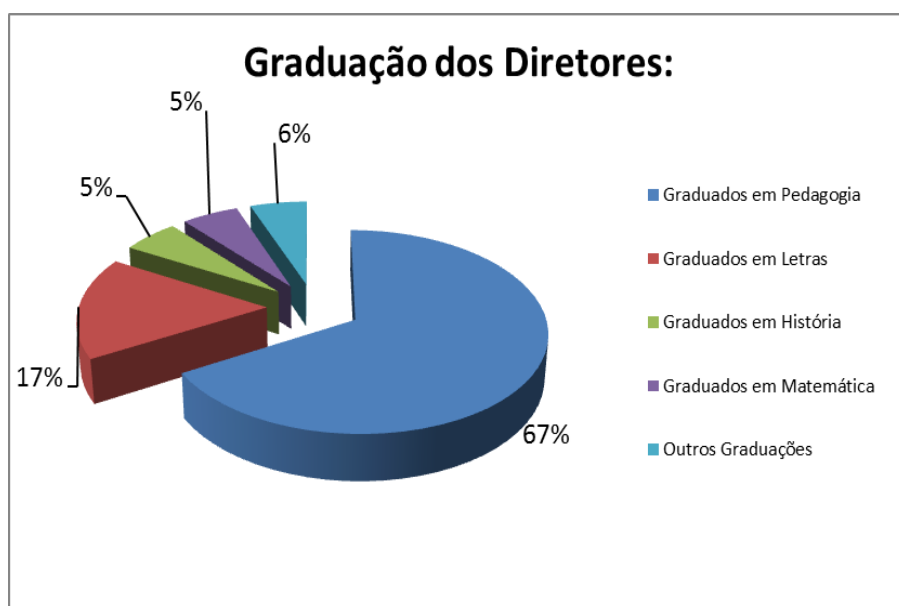
Com relação à faixa etária, 50% dos diretores estão entre 30 a 39 anos; 39 % entre 40 e 49 anos e 11% de 50 a 54 anos, o que indica um corpo de diretores bastante jovem.

Gráfico 3 – Caracterização do diretor – Idade



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Gráfico 4 – Caracterização do diretor – Graduação

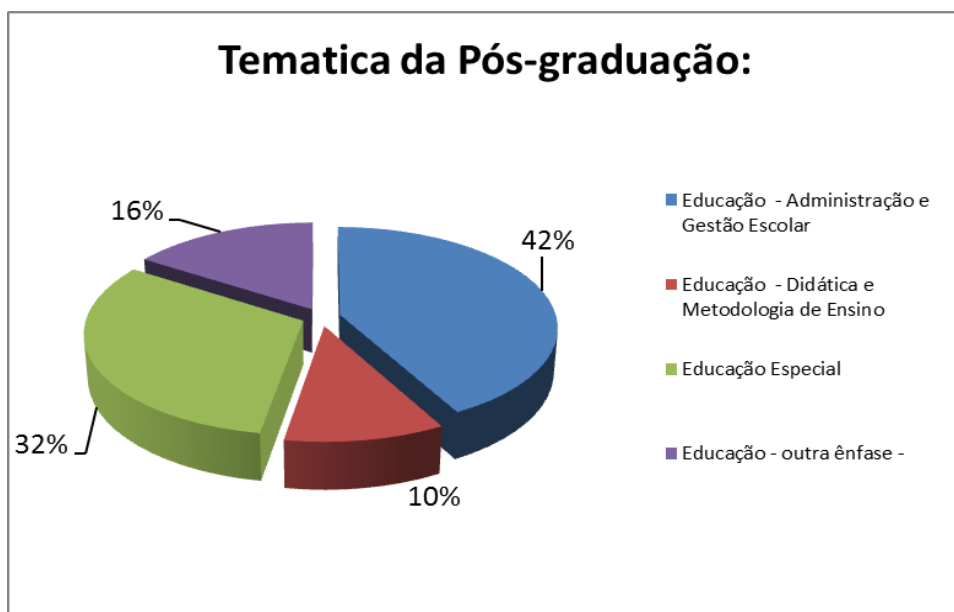


Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No que se refere à formação do diretor, 67% são graduados em pedagogia, 27% são formados em outras licenciaturas (Letras, História e Matemática) e 6 % possuem outras graduações (Gestão e Sistema de Informação); 50% são formados em Instituições públicas e 50% em Instituições privadas.

Os dados revelam que todos possuem especialização, sendo 32% em Educação Especial, 42% em Gestão Escolar, 10% em Didática e Metodologia do Ensino e 16% em temáticas diversas, mas todos na área educacional: um diretor possui especialização em duas áreas: Educação Especial e Gestão Escolar.

Gráfico 5 – Caracterização do diretor – Temática da Pós-Graduação



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Nesse universo podemos apontar que 50% dos diretores são pedagogos e todos com especialização, 42% na área de Gestão Escolar.

Gráfico 6 – Caracterização do diretor – Quanto tempo é diretor na escola



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quando perguntado há quanto tempo é diretor na escola atual, concluímos que 56% assumiu a direção e estão na função em média de 03 a 05 anos, apenas 5% dos diretores exerceram a função em outra escola e, assim, 39% deles exercem o primeiro mandato na direção da escola.

Gráfico 7 – Caracterização do diretor – Sente-se preparado para exercer a função de diretor



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A questão acima apresentada é importante para entendermos como o diretor compreende o seu desempenho no desenvolvimento de suas funções. Assim, 61% afirmam que se sentem preparados para realizar sua função, devido ao fato de: *“Conhecer o corpo docente”; “Experiência na função adquirida com o tempo”; “Por gostar do que faz”; “Por ética e força de vontade”; “Pelo auxílio da Secretaria”; “Por realizar o trabalho com sucesso”; “Pela formação e pelo conhecimento da realidade da comunidade”.*

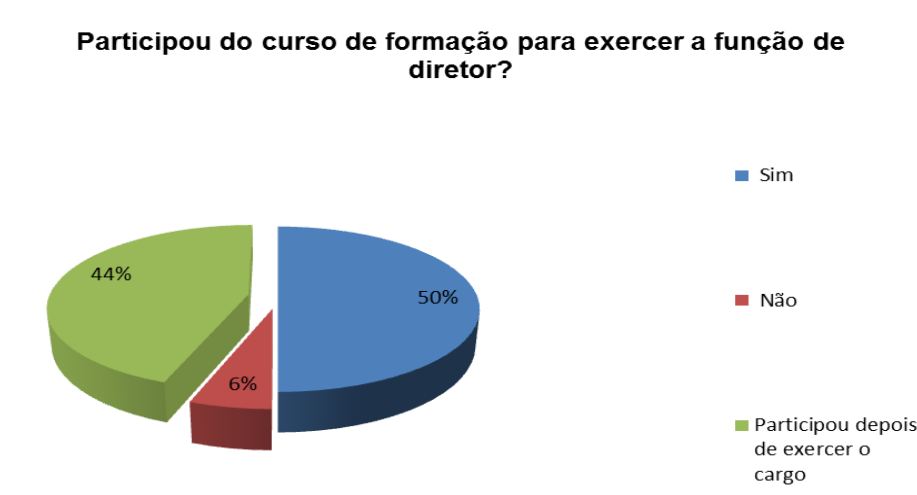
Já os 28% restantes apontaram ter algumas dificuldades, os principais argumentos são: *“Apesar da formação encontra desafios que ultrapassam a preparação para a função”; “Devido à grande quantidade de desafios”; “No início foi difícil, pois sai da sala de aula, porém, ao longo das formações tornou-se mais fácil”.*

E 11% alegam não estarem preparados para a função que exercem, conforme argumentos apresentados: *“Não, porque foi formada para dar aulas e o*

*trabalho de diretor requer conhecimentos específicos como administrativos e financeiros”; “Nunca estamos totalmente preparados, pois leis mudam e assim outros encaminhamentos”.*

É interessante observarmos que, apesar da intensa formação continuada que a Secretaria da Educação do Município oferta, conforme informações apresentadas no capítulo anterior, não foram mencionadas de forma explícita, por parte dos diretores, como algo que oferecesse suporte para o exercício da função.

Gráfico 8 – Caracterização do diretor – Participou do curso de formação para exercer o cargo de diretor



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Em relação à formação, questionamos se o diretor participou de formação continuada para exercer o cargo e se isso contribuiu para o seu trabalho.

Assim, obtivemos os seguintes dados: 50% dos diretores participaram do curso de formação para exercer o cargo de direção, 44% participaram depois de exercer o cargo e 6% não participaram do curso de formação continuada. Os comentários ainda revelam que: *“A Secretaria fornece bastante curso de formação e estes foram fundamentais para o bom desempenho do meu trabalho”; “Fiz cursos após assumir a função, a maioria dos cursos foi proveitosos, contudo muito do que visto nos cursos não é aplicável na prática”; “Durante o exercício da função contribuiu para aprender a realizar o trabalho no que se refere a parte burocrática da função, documentação principalmente em relação ao financeiro, prestação de contas”.*

Os depoimentos revelaram a importância da formação para o cargo, o que, de certa forma, contradiz a questão anterior, em que relataram estar preparados para o exercício da função por diversos fatores, porém, a formação não foi apontada de forma significativa.

Uma questão relevante, que também faz parte da pesquisa, procura compreender qual o entendimento do diretor sobre gestão democrática e se na instituição é possível desenvolvê-la. Todas as respostas apontaram que sim, ou seja, 100% dos entrevistados acreditam ser possível desenvolver uma gestão democrática. Descreveremos agora algumas respostas para melhor entendimento dos argumentos apresentados pelos diretores: *“O diretor não precisa resolver sozinho as situações que envolvem todo o trabalho da escola, ele pode e deve compartilhar com a equipe as tomadas de decisões”*; *“Gestão democrática se faz em espaço aberto ao diálogo, onde a comunidade participa e intere. Gestão democrática não é fazer tudo o que o funcionário deseja e sim o que é melhor para o grupo”*; *“A gestão democrática está sempre pautada na busca de soluções em conjunto com a comunidade, visando a superação dos problemas detectados no contexto escolar”*; *“É envolver toda a comunidade escolar no Projeto Político Pedagógico, contribuindo na tomada de decisões e organização das ações da escola, trabalho árduo pois a família não tem tempo para participar efetivamente”*; *“Entendo que é possível em partes, organizar o grupo para compreender a gestão democrática exige conhecimento e posicionamento que direcionam para uma ação de comprometimento de todos”*; *“Sim, é importante, desde que haja participação voluntária da comunidade e que seja uma participação séria e comprometida com o Projeto Político Pedagógico da escola, visando sempre a melhor qualidade de ensino para os educandos”*.

Com base nas argumentações apresentadas pelos diretores, percebemos o seu entendimento sobre o tema, pois revelam o conceito de gestão democrática alinhado aos cadernos temáticos do PNFCE. Isto pelo fato de que afirmam que a gestão democrática ocorrerá se houver participação da comunidade, a questão fundamental a ser discutida não foi descrita pelos diretores, ou seja, o que é realmente democracia, quais os limites dessa participação, qual autonomia o Conselho Escolar possui, o motivo pelo qual os pais não querem participar. Enfim, é mais fácil culpar a comunidade pela “falta de interesse” no envolvimento com a escola.

Não descartamos que é um problema a falta do envolvimento da comunidade, mas precisamos problematizar as reais raízes dessa dificuldade para que, dessa forma, possamos discutir o assunto e dar os primeiros passos na conscientização do valor político do envolvimento de toda a sociedade, não somente para a manutenção da escola, mas para as decisões que podem, de fato, mudar os rumos da educação.

Outra questão pertinente apresentada no questionário busca a compreensão do diretor sobre a viabilização de um projeto democrático no interior da escola, sendo assim, a questão pede para apontar condições e, ou contradições concretas, para o seu desenvolvimento. Portanto, apresentaremos algumas respostas dos diretores no que se refere à questão de um projeto democrático.

- *Condição = “reuniões com a participação de todos segmentos”; “Elaboração e alimentação do PPP – Projeto Político Pedagógico”; “Necessidade de diálogo, transparência e conhecimento”; “Promover a participação incentivando o envolvimento em todas as atividades da escola”; “Maior compromisso da família, e a desvalorização do professor gera falta de compromisso”; “Nossa condição é de reunir em grupos para discutir e estudar sobre nossa realidade escolar”; “Para que ocorra um Projeto Democrático é necessário que todas as pessoas estejam abertas para isso, o problema é que nem todos estão abertos a dividir, doar, compartilhar, retribuir, enfim, as pessoas ainda são muito egoístas em relação ao próximo”; “A participação da comunidade é imprescindível”; “O gestor deve ter consciência de que o resultado será satisfatório se conseguir tomar decisões coerentes dentro do que a comunidade escolar realmente necessita e aprova”.*

- *Contradição = “Falta de apoio a novas ideias, discordância com vontade dos dirigentes, críticas e falta de pensar no coletivo”; “Falta de participação efetiva, poucos participam”; “A maior contradição na gestão democrática é a forma como a sociedade está organizada, capitalista”; “Falta de garantias financeiras e condições reais de trabalho e clareza por todos do que é ser democrático”; “Quando o gestor não coloca em prática o que foi decidido pelo grupo”; “Nem todos se envolvem para viabilização do projeto de entender o processo educacional”; “A parte burocrática muitas vezes nos impede de realizarmos mais melhorias no desenvolvimento ensino aprendizagem”.*

Diante dos argumentos apresentados pelos diretores, podemos observar que as condições e as contradições são apontadas, em sua maioria, para a própria comunidade, ou seja, na falta de um maior envolvimento, tais questões revelam

concepções sedimentadas, historicamente, de práticas não participativas. Essas concepções derivam de determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais sobre o qual se faz necessário refletir, pois essa luta é de todos que atuam na escola e da sociedade como um todo, na busca de superação de relações autoritárias e antidemocráticas. A comunidade escolar, no entanto, não deve ser culpabilizada por estar alheia a tal atitude, é reflexo do próprio sistema capitalista que tem por consequência uma participação passiva em geral.

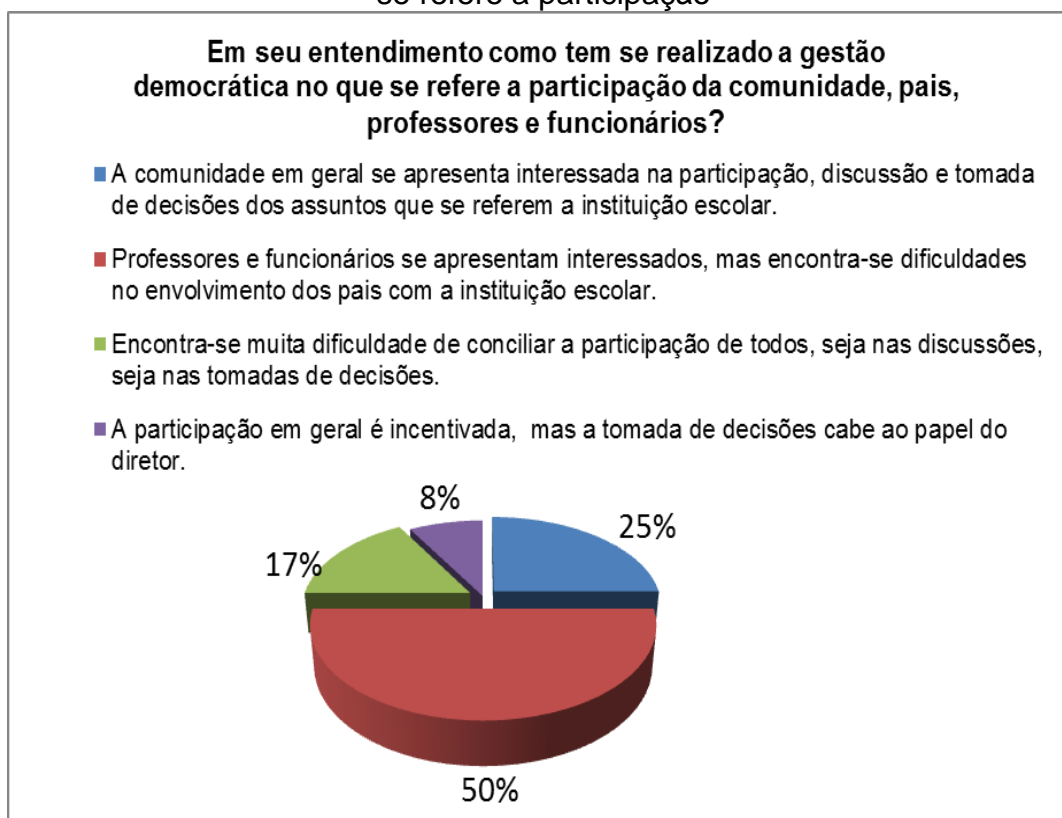
A participação da comunidade escolar precisa ser considerada como uma prática social, um processo que encontra inúmeros obstáculos, conflitos, entretanto, evidencia um potencial de aprendizagem.

Outro ponto relevante nos é esclarecido por Paro (2001) quando argumenta que o diretor possui um papel como último responsável pela escola, tendo como função a prestação de contas diante das instâncias superiores, devido a tal fato ocorre uma tendência de concentrar as decisões em suas mãos. Assim, o Conselho Escolar, que seria um colegiado para compartilhar a gestão, pode, nesses moldes, em última instância, tornar-se um peso.

A questão a seguir teve por objetivo compreender como se concretiza a participação da comunidade escolar na visão do diretor, para tanto, questionamos os diretores sobre o seu entendimento de como tem se realizado a gestão democrática no que se refere à participação da comunidade, obtivemos as seguintes respostas, conforme podemos verificar no gráfico abaixo:



Gráfico 9 – Caracterização do diretor – Como entende a Gestão democrática no que se refere a participação



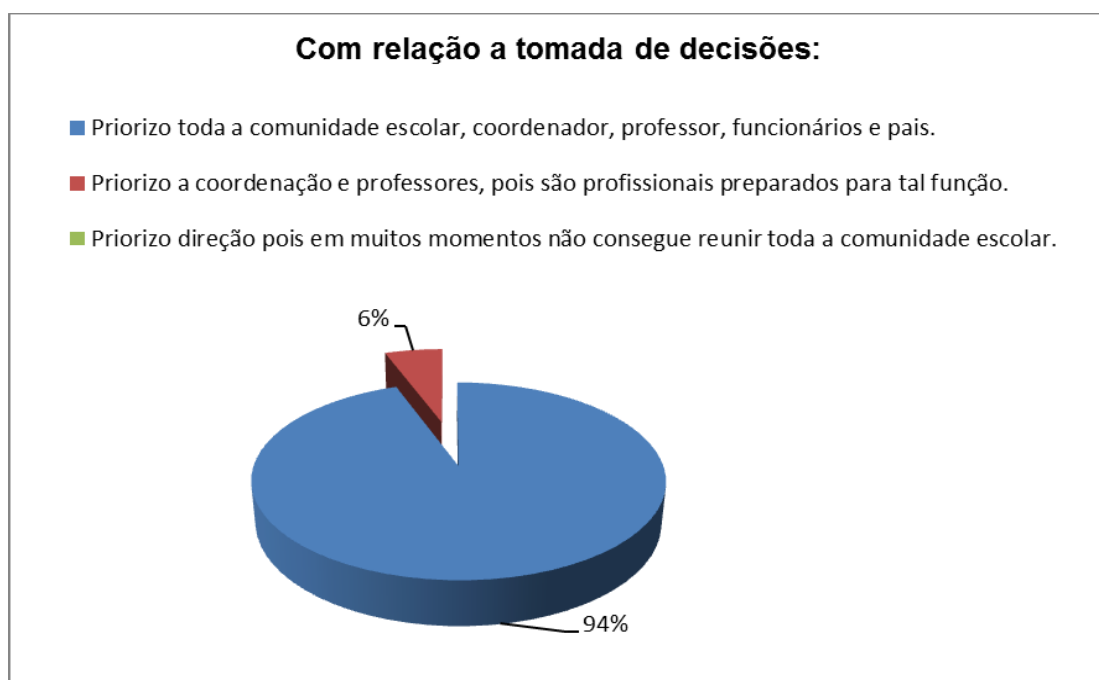
Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No que se refere à participação, 50% dos diretores entrevistados acreditam que a maior dificuldade encontra-se na participação dos pais. Enquanto que a Coordenadora do Setor de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel – PR em entrevista argumenta que: *“a participação na formação é maior de pais e de servidores”*, ainda esclarece que *“em um primeiro momento, de forma geral os diretores não receberam bem a questão da implementação do Conselho Escolar, complementou que alguns diretores foram receptíveis e acreditam ser um avanço para a democracia na escola, por outro lado, ainda tem alguns diretores que resistiram, dificultaram e centralizam a direção e ainda não aceitam o envolvimento do conselho na gestão escolar, deixam a participação apenas para cumprir tabela, existem essas reações e de forma geral tem resistência ao conselho sim, alguns pensam que mandam na escola e ninguém mais vai intervir na gestão”*.

Dessa forma, o que se pode entender é que há uma certa contradição referente à reflexão sobre a participação, com um processo de abertura na gestão da escola em andamento, não se pode ignorar o histórico autoritário que permeia a nossa sociedade, levando em conta o curto período de redemocratização em que vivemos.

É nesse entendimento que precisamos considerar que a participação democrática sofre efeitos de “concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros” (PARO, 2000, p. 43). Da mesma forma, observar o “modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários” (PARO, 2000, p. 43).

Gráfico 10 – Caracterização do diretor - Entendimento referente a tomada de decisão



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Outra questão importante para nossa reflexão é em relação à tomada de decisões, 94% declara priorizar a comunidade escolar. Esse dado nos revela que a tomada de decisão significa aqui no caso partilha de poder, poder para deliberar em que circunstâncias?

De acordo com a Lei nº 6.116/12, Art. 5, I, a: Função deliberativa, encontra-se relacionada a:

Decidir sobre o Projeto Político-Pedagógico, aprovar encaminhamentos de problemas, garantir a elaboração de normas internas e o cumprimento da legislação vigente, sobre a organização e funcionamento da instituição, propondo à direção escolar as ações a serem desenvolvidas (CASCAVEL, 2012, s/p).

Por meio de entrevista com a Coordenadora do Setor de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel, obtivemos a informação de *“que o colegiado é autônomo para tomada de decisões, na formação, é trabalhado a instrumentalização da função do conselheiro, das políticas públicas, a função social da escola e aquilo que o conselho tem ao mesmo tempo como direito e dever, de estar fiscalizando, acompanhando, incentivando, deliberando as decisões, a problemática precisa ser resolvida no colegiado para não perder autonomia, é incentivado com que se caminhe com as próprias pernas, somente casos que extrapolem é encaminhado para a secretaria, tiveram apenas dois casos até o momento”*.

Compreendemos que é preciso refletir sobre essas questões para que não se transfira a responsabilidade para o Conselho Escolar, legitimando aos interesses da gestão da escola, com a argumentação de pedir ajuda financeira, de resolver problemas de disciplina dos filhos, de colaborar com a manutenção da estrutura física da escola, enfim, de não limitar as tomadas de decisões somente a essas questões.

A próxima questão é sobre o entendimento dos diretores sobre o Conselho Escolar, foram apontados por meio dos questionários da seguinte forma: *“Conselho Escolar é constituído por membros eleitos nos diversos segmentos da escola tem como meta a busca de soluções para as questões: pedagógicas, administrativas, financeiras detectada no contexto escolar”*; *“Órgão colegiado responsável pela gestão da escola em conjunto com a direção representados por todos os segmentos”*; *“Órgão representativo de todos os segmentos da comunidade escolar”*;

*“Contribuir com a escola participando efetivamente na melhoria de condições”*; *“Representa ações coletivas”*; *“Órgão de debate e articulação dos vários segmentos da comunidade escolar com vistas à melhoria da qualidade do ensino”*; *“Grupo que representa a comunidade escolar no pedagógico e fiscaliza o trabalho e*

*aplicabilidade dos recursos”; “Um grupo representativo na contribuição da escola”; “Possibilidade de envolver a comunidade e estimulá-la a acompanhar os estudos dos seus filhos e o que está acontecendo na escola”; “É a participação efetiva dos pais na Escola, vivenciando junto com seus filhos o dia a dia. Cobrando, fiscalizando, contribuindo, mas nunca assumindo o papel do Estado no que se refere à Escola”.*

Conforme podemos observar os argumentos dos diretores em relação ao seu entendimento sobre o Conselho Escolar, em geral, prevalece o conceito de um órgão diversificado com objetivo de contribuir com a escola nas soluções para a sua melhoria. A Lei nº 6.116/2012 declara que Conselho Escolar: “É um órgão colegiado permanente de debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar, tendo em vista a gestão democrática do ensino público e a melhoria do ensino público” (CASCAVEL, 2012, s/p).

Em geral, a concepção dos diretores está de acordo com o que a lei municipal estabelece, o que observamos ao longo do trabalho é que o termo gestão democrática, bem como autonomia, descentralização, participação são categorias que são interpretadas de formas variadas conforme a concepção política, histórica, social de cada indivíduo, ou por aquilo que é construído ideologicamente para legitimar essa política.

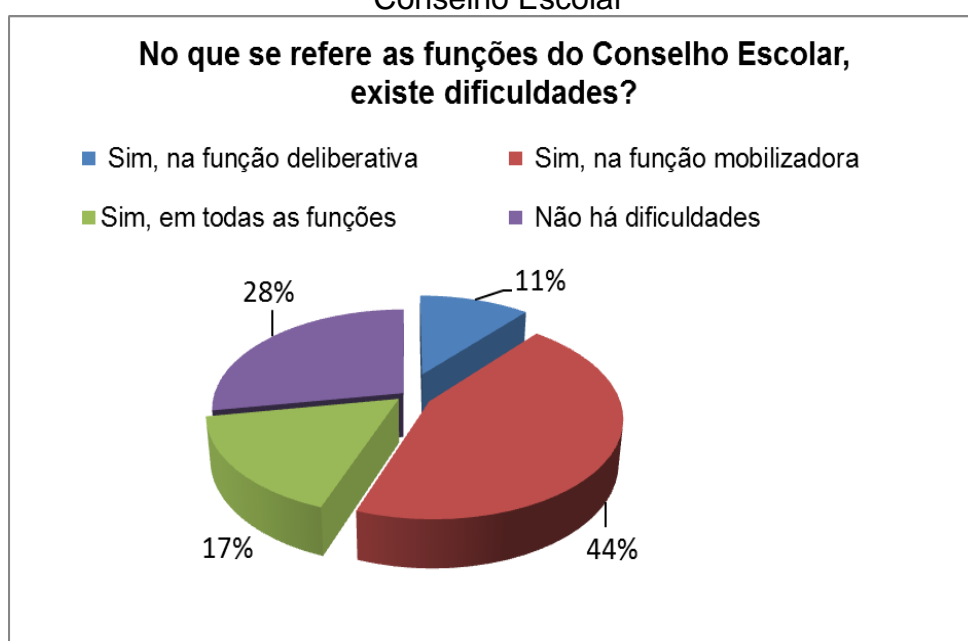
Sobre a autonomia o parecer dos diretores apresenta as seguintes argumentações: *“Autonomia relativa, pois estamos atrelados ao Estado e este direciona as instituições, desta forma algumas ações são possíveis outras não”; “Autonomia é a comunidade escolar tomar suas decisões hoje o que temos é a burocracia atrelada a legalidade ditando quando e como o trabalho tem que ser feito”; “O Conselho se reúne para tomar decisões que vem de encontro com as necessidades da escola como um todo”; “A autonomia é muito importante, pois a escola que sabe de suas prioridades”; “Todas as funções da escola necessitam de autonomia, porém é preciso um acompanhamento do trabalho com intervenção quando se fizer necessário”; “A autonomia vem progredindo aos poucos, pois com as verbas recebidas é possível definir com o grupo o que é prioridade e essencial para melhoria da qualidade do ensino”; “As escolas não possuem a autonomia que deveriam ter as diferentes realidades e condições das unidades precisam seguir normas regras determinadas e acabadas que são postas pela Semed”; “É a possibilidade e a capacidade de elaborar e implementar projetos que sejam*

*relevantes a sociedade e a comunidade escolar”; “A autonomia é fundamental na gestão escolar, entretanto sabemos que temos limitações, pois seguimos a legislação na esfera estadual, municipal e federal”; “Autonomia é a liberdade de escolhas com base na realidade da Escola, mas isso é utópico”; “No geral, Diretor de Escola não tem autonomia”; “Autonomia na unidade escolar é o ato de poder tomar decisões e executá-las sem a necessidade de recorrer às instâncias maiores”.*

Sobre o entendimento do que é autonomia, de modo geral, os diretores apontaram para uma autonomia limitada. Como já foi mencionado na pesquisa, a autonomia não pode limitar-se à desconcentração de tarefas de cunho meramente executivo, mas que a escola possa ser, no mínimo, detentora de poder de decisão, que possa ser compartilhado com seus usuários, com o intuito de oferecer uma qualidade melhor para o desenvolvimento da sua tarefa como escola.

Perguntamos também se há dificuldades nas funções do Conselho Escolar, 44% responderam que, a função mobilizadora, tem por finalidade promover a participação de forma integrada de toda a comunidade escolar. Já 28% declararam não haver dificuldades para o desempenho das funções do Conselho Escolar, 17% apontam que as dificuldades estão presentes em todas as funções e somente 11% descrevem a função deliberativa como a dificuldade a ser exercida. Observamos esse fato no quadro abaixo:

Gráfico 11 – Caracterização do diretor – Entendimento referente às Funções do Conselho Escolar



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quando questionado sobre as dificuldades no exercício da função do Conselho Escolar foram apontadas as seguintes argumentações dos diretores: *“A função mobilizadora é a maior dificuldade que deparamos, é a indiferença dos pais em participar das reuniões do Conselho Escolar”*; *“Maior dificuldade na falta de tempo de todos os membros do Conselho”*; *“Maior dificuldade é interesse dos governantes em nos atender quanto às reivindicações”*; *“Maior dificuldade em encontrar pais com tempo e disponibilidade em se engajar nas ações da escola”*; *“Promover a participação é difícil”*; *“A dificuldade está em reunir os pais sempre para tomar decisões ou compartilhar, pois nem sempre você consegue, os pais e os participantes do conselho, parece não fazer muita questão de estar participando da vida da escola, das decisões tomadas, mas também entendo que é algo que está em processo de desenvolvimento”*; *“A maioria dos pais não se compromete de fato com seu papel com o Conselho Escolar”*.

Com a abertura das escolas para a participação da comunidade, via Conselho Escolar, estão atreladas diversas dificuldades, inclusive de uma cultura de não participação. Paro (2000) esclarece que, em geral, os pais argumentam sobre a participação apenas na execução de tarefas ou na contribuição financeira. A esse respeito concordamos com o autor conforme observação em reuniões e em cursos de formação, como já apontamos.

Nesse capítulo procuramos apontar o papel do Conselho Escolar na percepção de alguns de seus membros, nesse sentido, o diretor como membro nato, possui grande relevância na atuação do colegiado.

Com a nova concepção de administração, o papel do diretor/gestor na escola assumiu uma nova característica: coordenar um colegiado no processo de participação da comunidade, representando maior diversidade de relacionamentos dentro dessa comunidade, que envolvem princípios que vão além de cooperação e de sugestões para a solução de problemas.

O envolvimento da comunidade escolar passa a ser considerada primordial para uma boa administração, assim quando a falta de participação ocorre, passa a ser um problema, principalmente quando diretores precisam “caçar a laço” um integrante da comunidade. Nesse sentido, conforme observamos na pesquisa de campo, os diretores apontam como a maior dificuldade, ou seja, o envolvimento dos pais ou dos responsáveis no Conselho Escolar.

Dessa forma, compreendemos que, na percepção da maioria dos diretores que responderam os questionários, o Conselho Escolar possui dificuldades em sua implementação devido à falta de envolvimento da família na escola.

Nessa perspectiva, recai sobre a família o limite de uma gestão democrática via Conselho Escolar. Entendemos que a democratização da gestão escolar só será possível com a democratização da sociedade.

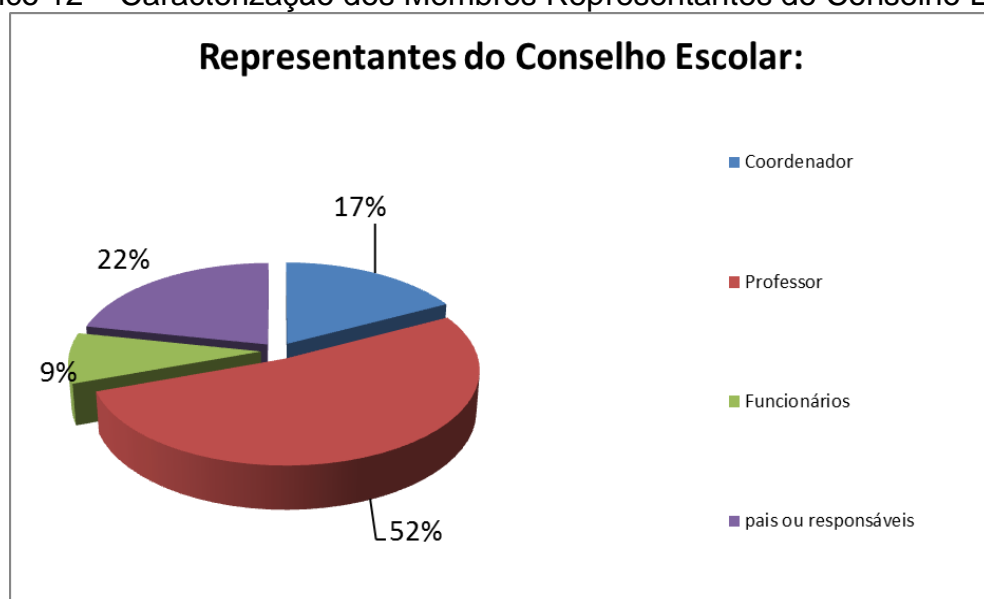
A seguir apresentaremos os dados da pesquisa de campo realizada com os membros do Conselho Escolar, representados pelos coordenadores, pelos funcionários, pelos professores, pelos pais ou pelos responsáveis.

### 3.2.1. Dados da pesquisa de campo com os membros do Conselho Escolar

Neste momento, discutiremos alguns dados da pesquisa de campo com os membros dos Conselhos Escolares, ou seja, representantes do segmento: pais, funcionários, professores e membros da comunidade escolar, totalizando 23 questionários que retornaram. Isto é, 38% do universo de 60 escolas que responderam aos questionários.

O universo que compreende os sujeitos da pesquisa é composto por: 3 membros do sexo masculino e 19 do sexo feminino, apresentaremos, dessa forma, a idade média e a graduação dos sujeitos de nossa pesquisa.

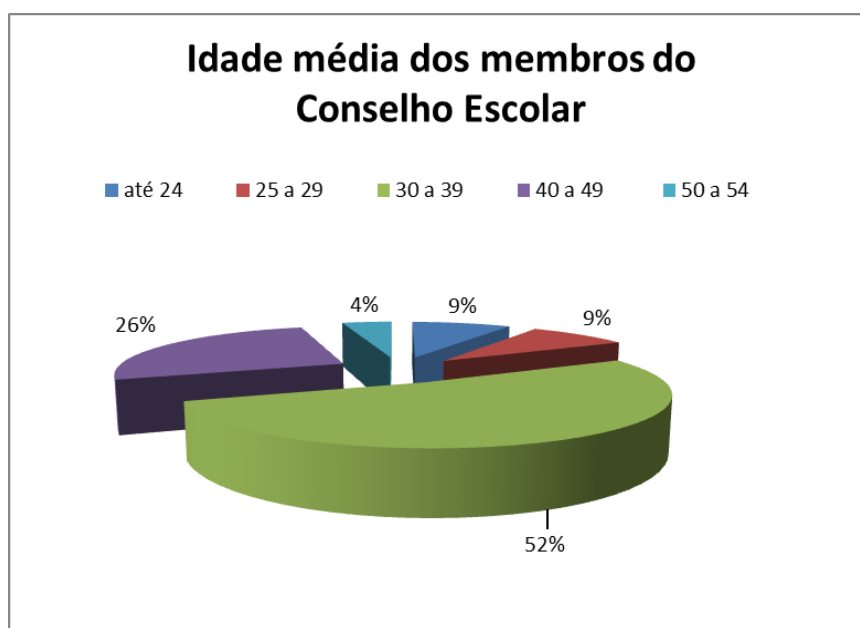
Gráfico 12 – Caracterização dos Membros Representantes do Conselho Escolar



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Dos segmentos que responderam ao questionário, os professores são os mais envolvidos como o Conselho Escolar, tal fato revela-se também nas observações e nas visitas nas escolas, os quais argumentaram serem convidados a participar.

Gráfico 13 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Idade

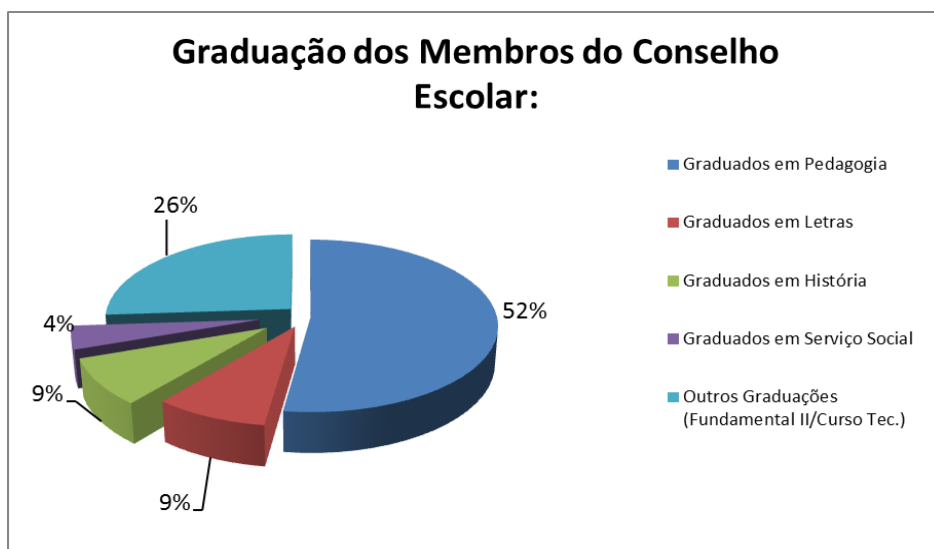


Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Verificamos, por meio dos dados, que a idade média que compõe o quadro dos membros do Conselho Escolar que responderam a pesquisa é de 30 a 39 anos, totalizando 52%, o que reflete um conselho bastante jovem, conforme gráfico acima.



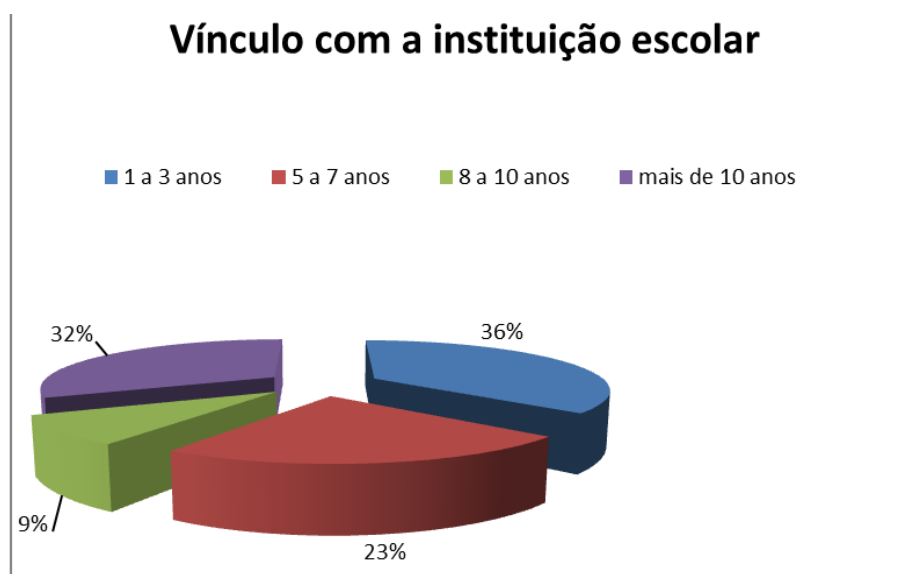
Gráfico 14 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Graduação



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Dos membros do conselho, 52% são formados em Pedagogia, 9% em Letras, 9% em História, 4% em Serviço Social e 26% em outras graduações (Ensino Fundamental II e Curso Técnico), revelando, mais uma vez, a forte presença dos professores no corpo do Conselho Escolar. Com relação ao tempo de vínculo com a instituição de ensino na qual faz parte, a maior parte (36%), possui um vínculo em média de 1 a 3 anos, e 32% apresentam um vínculo superior a 10 anos.

Gráfico 15 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Vínculo com a Instituição escolar



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Uma questão relevante apresentada pelos conselheiros foi o entendimento sobre Gestão Escolar. As principais respostas foram: (Professor) *“É maneira a qual se rege, comanda a escola, ela acontece com a equipe pedagógica e administrativa da escola e não somente por uma das equipes”*(Funcionário). *“A palavra gestão remete a “administrar” a unidade escolar que de alguns anos para cá, houve mudanças, antes o diretor fazia a gestão sozinho e hoje o grupo de professores, funcionários, pais e alunos, juntos fazem a gestão da escola”* (Coordenador). *“É um plano que propõe ações pedagógicas durante o ano letivo com objetivo de solucionar problemas existentes. Participação de todos”* (Pais e ou responsáveis). *“É um trabalho fundamental, pois envolve todo o funcionamento da escola”*.

Podemos verificar que, de modo geral, os sujeitos da pesquisa possuem uma compreensão básica do que venha a ser uma gestão da escola pública, apontando elementos importantes para a sua realização.

Outra questão importante para compreendermos a atuação do colegiado foi sobre o seu entendimento em relação ao Conselho Escolar, destacamos algumas respostas, conforme podemos conferir a seguir: (Professor) *“Órgão máximo da escola enquanto gestão e representatividade que somado a direção e outras esferas da comunidade escolar tem papel relevante para melhorar e cuidar do espaço”*. (Funcionário) *“Órgão consultivo e fiscalizador que auxilia na gestão escolar, expressa sua opinião a fim de colaborar nas decisões da escola”*. (Coordenador) *“Entendo que é uma comissão formada pela comunidade escolar que deve contribuir para o melhor funcionamento da escola”*. (Pais e ou responsáveis) *“Reuniões que acontece na escola com as pessoas que participam do conselho para discutir assuntos e chegar a uma resposta para os problemas”*.

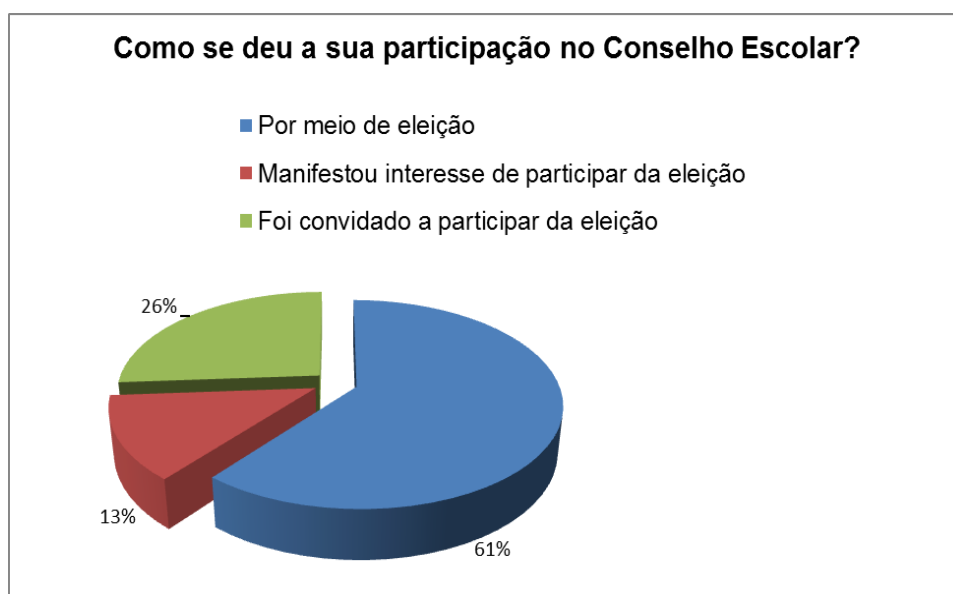
De modo geral, a compreensão dos segmentos que compõem o Conselho Escolar indica que é um órgão colegiado com o objetivo de auxiliar na melhoria da escola. Tal concepção vai ao encontro do entendimento dos professores sobre o Conselho Escolar, encontrando-se alinhado às formulações dos cadernos do PNFCE.

Outro componente importante, além das discussões dos problemas e da sua ciência, é a defesa dos seus direitos, em que os conselheiros colaboram com pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que forneça as condições

ideais para a realização de um ensino comprometido com o aluno e com uma educação de qualidade (PARO, 2000).

Ao questionar como se deu a participação ou o envolvimento com o Conselho Escolar, 13% dos membros descreveram que manifestaram interesse em participar das eleições para o Conselho Escolar, 26% dos membros foram convidados a participar das eleições e 61% dos membros declararam que somente foram eleitos para representarem a comunidade no Conselho Escolar. Assim, obtivemos os seguintes dados conforme gráfico abaixo.

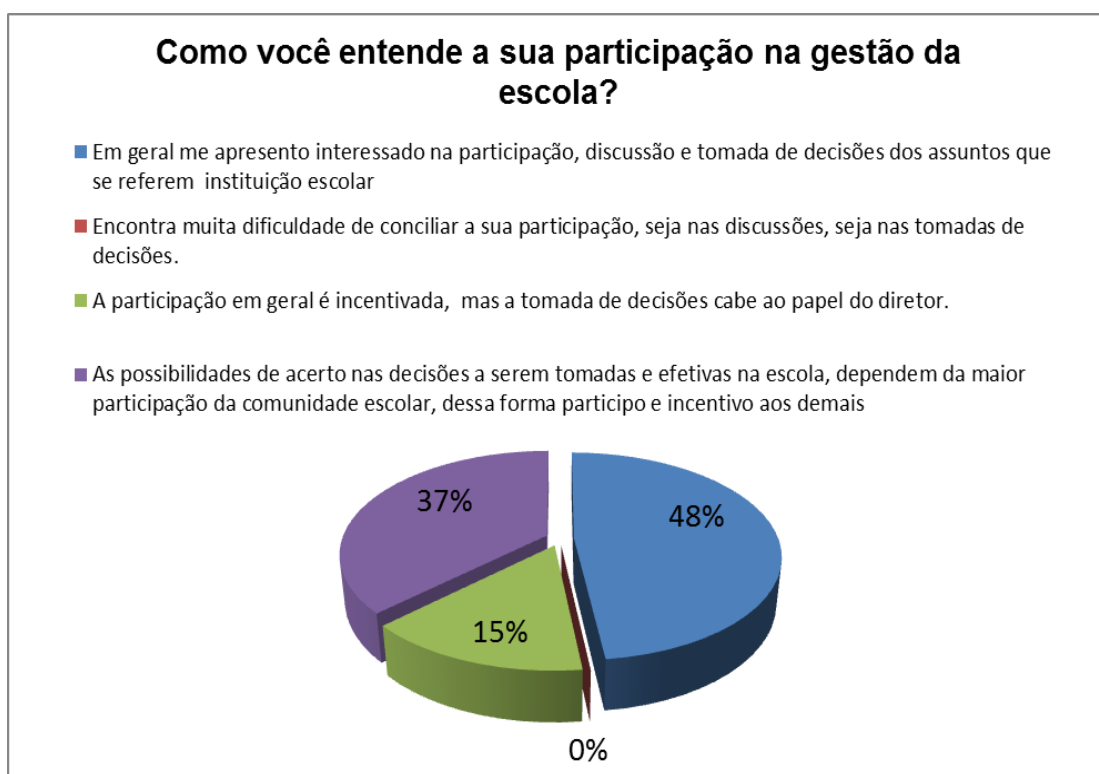
Gráfico 16 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Como se deu a sua participação no Conselho Escolar



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Apresentamos, ainda, uma questão pertinente para compreender como o conselheiro entende a sua participação na gestão da escola. Dessa forma, obtivemos as seguintes respostas, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 17 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Como você entende a sua participação na Gestão da Escola



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

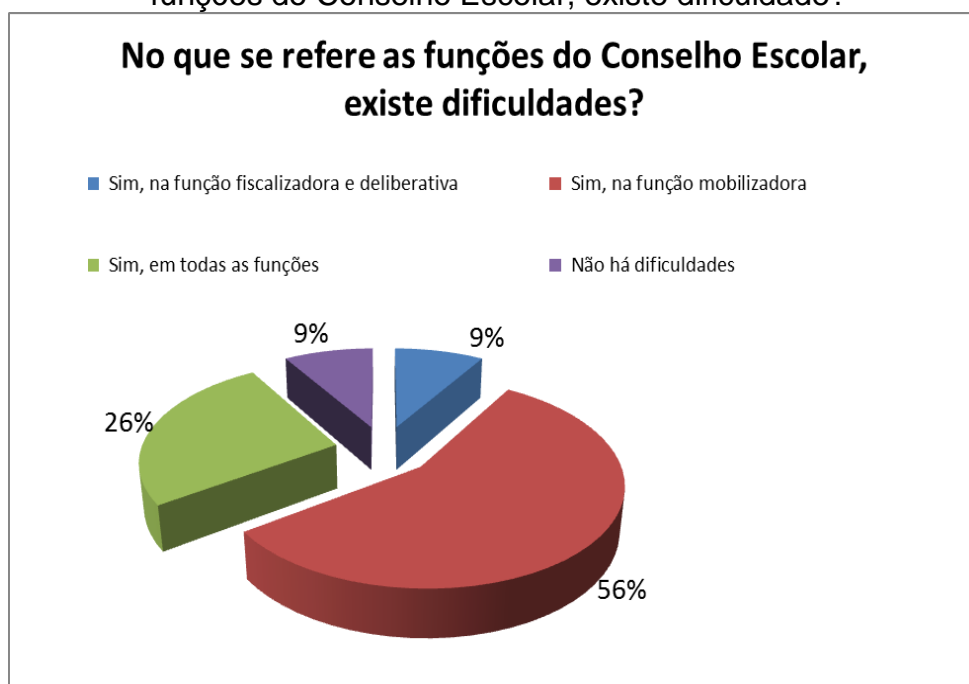
Assim, 48% dos sujeitos da pesquisa responderam que, em geral, apresentam-se me apresento interessado na participação, na discussão e na tomada de decisões dos assuntos que se referem à instituição escolar.

Quanto ao encontrar muita dificuldade de conciliar a sua participação, seja nas discussões, seja nas tomadas de decisões, esse item não foi assinalado por nenhum integrante da pesquisa.

Já 15% esclarece que a participação, em geral, é incentivada, mas a tomada de decisões cabe ao papel do diretor. E o último item foi assinalado por 37% dos pesquisados, os quais afirmam que as possibilidades de acerto nas decisões a serem tomadas e efetivas na escola dependem da maior participação da comunidade escolar. Dessa forma, há a participação e o incentivo aos demais participantes.

Outra questão inserida no questionário refere-se às funções do Conselho Escolar, em que perguntamos se existem dificuldades e por quais motivos elas ocorrem? Assim, obtivemos as seguintes respostas:

Gráfico 18 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Em relação as funções do Conselho Escolar, existe dificuldade?



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A função mobilizadora apresenta-se como a maior dificuldade apontada pelos sujeitos da pesquisa. Dessa maneira, na fala de uma mãe que apontou a função mobilizadora como maior dificuldade, ressaltamos que: “*a comunidade acha chato muita reunião*”.

Os diretores já apontaram a dificuldade em reunir os pais, esclarecendo que a falta de envolvimento é um dos grandes problemas para o desenvolvimento do Conselho Escolar.

A Lei municipal de nº 6.116/12 descreve a função mobilizadora como: “promover a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da comunidade escolar, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa” (CASCAVEL, 2012, s/p).

Com a dificuldade de mobilizar a sociedade em geral, o Ministério da Educação (MEC)<sup>52</sup> lançou, em maio de 2008, o Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), que tem por objetivo mobilizar as famílias e a comunidade com a finalidade de melhorar a qualidade da educação.

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://mse.mec.gov.br/index.php/o-plano-de-mobilizacao-social-pela-educacao>> Acesso em: 10 mai. 2015.

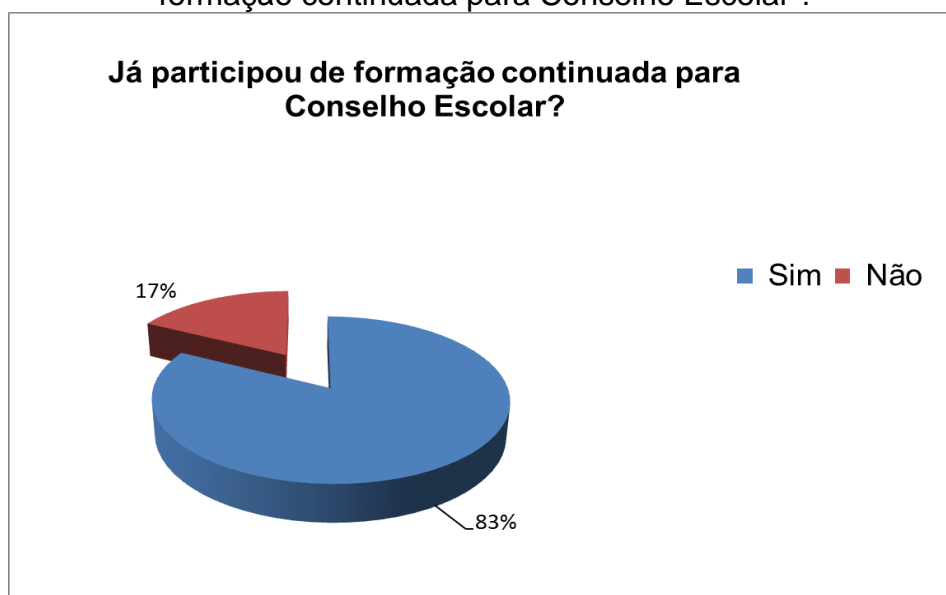
A função fiscalizadora e deliberativa foi apontada como maior dificuldade para 9% dos pesquisados, na expressão de um funcionário: “o conselho escolar é apenas consultivo, com isso há bastante dúvida qual sua real função na escola”.

Para melhor compreensão das funções a Lei municipal nº 6.116/12 esclarece que a função fiscalizadora “é acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras avaliando e garantindo o cumprimento das normas da instituição e a qualidade da educação” (CASCAVEL, 2012, s/p); a função deliberativa: “Decidir sobre o Projeto Político-Pedagógico, aprovar encaminhamentos de problemas, garantir a elaboração de normas internas e o cumprimento da legislação vigente, sobre a organização e funcionamento da instituição, propondo a direção escolar as ações a serem desenvolvidas” (CASCAVEL, 2012, s/p) e, a função consultiva, “assessorar e analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da instituição e apresentar sugestões ou soluções, que poderão ou não serem acatadas pela direção” (CASCAVEL, 2012, s/p).

Compreendemos que a implementação do Conselho Escolar em Cascavel – PR ainda está em processo de adaptação e que diversas dificuldades ocorrem, o que não se pode perder de vista é que o colegiado do Conselho Escolar é a abertura de um espaço para no mínimo o diálogo e para o estudo. Isso é necessário, principalmente, para que a família conheça os seus direitos a uma educação de qualidade e para não deixar cair no esquecimento a luta por esse direito e, ao mesmo tempo, não se torne um colegiado só para legitimar propostas decididas em outras instâncias.

A última questão perguntada aos conselheiros foi a seguinte: se eles já participaram do curso de formação e se poderiam comentar sobre. Assim, obtivemos as seguintes respostas:

Gráfico 19 – Caracterização dos Membros do Conselho Escolar – Já participou de formação continuada para Conselho Escolar ?



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Os dados revelam que 83% dos conselheiros que responderam ao questionário participaram do curso de formação. Dentre os comentários, destacamos duas professoras que fizeram o curso, uma argumenta que: *“elas vem nos clarear dúvidas que são pertinentes. E penso que devem continuar acontecendo”*; *“Não gostei muito porque nos cursos colocam uma coisa e na realidade não é bem assim que funciona”*; *“A escola não tem autonomia e falam muita coisa, mas não explicam nada do que a escola pode fazer ou não pode”*; *“São coisas utópicas, tudo relacionada a verbas, que na verdade é o que interessa para eles”*.

Já 17% dos pesquisados não participaram do curso de formação, destacamos, então, os argumentos de uma mãe e de uma professora: *“Não participei, mas a diretora explica bem”*; *“Alguns cursos foram oferecidos no período noturno e não foi possível participar devido a compromissos familiares”*.

Os cursos de formação continuada já estavam previstos no Plano Municipal de Educação de Cascavel (PME) que declara: *“Assegurar, através da mantenedora, formação continuada aos integrantes das APM - Associações de Pais e Mestres, das APEF - Associação de Pais, Educadores e Funcionários e também dos Conselhos Escolares”* (CASCAVEL, 2004, p.63).

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, o objetivo dos cursos de formação são para estimular e para fortalecer a participação dos Conselhos Escolares na gestão democrática nas escolas públicas municipais, contribuindo para

a elevação da qualidade de ensino. O curso é voltado para a capacitação dos Conselheiros Escolares dos seguintes segmentos: alunos, pais, professores, servidores e diretores, trata de informações relativas à Gestão Democrática, às Políticas Educacionais e à Função do Conselheiro Escolar.

### 3.3. ENTREVISTA COM PROFESSOR

No desenvolvimento da pesquisa, sentimos a necessidade de estabelecer contato, por meio de entrevista, a fim de obter maiores informações para nos aprofundarmos na compreensão do objeto do nosso trabalho.

Assim, durante visitas às escolas, conversamos com um professor que também é pai de aluno e membro do Conselho Escolar, o qual prontamente respondeu ao nosso questionário. O que nos chamou a atenção foi o fato de ter participado em cursos de formação para conselheiro enquanto representante da Secretaria da Educação do município. Esses cursos foram realizados no ano de 2009 e de 2010, ofertados pela Universidade de Brasília (UNB), correspondendo a 80h cada e, também, participou de dois Seminários de Fortalecimento do Conselho Escolar no mesmo período. O professor que esteve envolvido no início da implementação do Conselho Escolar no município participou de estudos no período de 2009 a abril de 2011, pois, nesse período, trabalhava na Secretaria da Educação. Ele esclareceu que, em 2011, houve estudos mais sistemáticos, embora ele não tenha participado.

Entretanto, nos informou que havia uma pressão muito grande por parte do Ministério da Educação, pois, em Cascavel – PR, não havia sido instituído os Conselhos Escolares, confirmando a informação dada por nossa entrevistada<sup>53</sup> do capítulo anterior. Além disso, outro problema recorrente apontado por nosso entrevistado é o fato de muitos Conselhos Escolares, instituídos Brasil a fora, se confundiam com a APP's.

Assim, foi criado o Conselho Municipal de Educação com seu fim específico, foi trabalhoso, exigiu muito tempo de estudo, resultando em condições para a instituição da legislação em 2012, de acordo com o entrevistado.

---

<sup>53</sup> A coordenadora do setor de Gestão Educacional da Secretária da Educação – Semed.



Na sequência da conversa com o professor, perguntamos se ele acredita que o Conselho Escolar possa se tornar uma instituição em que se efetiva a gestão democrática, e a resposta foi: *“acredito que o Conselho Escolar pode se tornar uma instituição que efetive a gestão democrática, mas quanto à participação, nem aqui ou em outro lugar no Brasil ela ocorre como a legislação e as matérias de estudo propõem. É uma democracia participativa e no que se refere à autonomia ela é velada, pois chama a família para participar, quando começa participar a gente diz que não é bem assim, ocorrendo uma desmotivação, estamos vivendo essa situação, no começo aparecem, depois ficam desmotivados. A próxima reunião seria para saber os motivos da não participação, pois as reuniões são rápidas e horários combinados, reuniões práticas, diretas, dinâmicas por conta da vida cotidiano do trabalhador. Mesmo assim, ocorre a desmotivação, pois a comunidade não consegue ver sentido nisso”*.

Nosso entrevistado ainda argumenta que: *“Se sente limitado pela legislação, percebe-se que está ali somente para legitimar o processo como massa de manobra. E que, uma das principais barreiras a ser enfrentada é a falta de consciência do coletivo é um dos fatores que está se acabando”*.

Após análise dos dados referente aos questionários, às observações e às entrevistas, consideramos que a participação da comunidade escolar em instituições colegiadas, como ocorre no Conselho Escolar, tem uma conotação maior de obrigação do que de um direito. E que a abertura à participação tem sido determinada e estabelecida por instituições superiores, atreladas a uma concepção de gestão gerencial, para a qual a figura dos pais é importante para legitimar sua eficiência ou o seu fracasso.

Assim como na seção anterior, procuramos compreender a percepção de alguns conselheiros tais como: pais ou responsáveis, funcionários, professores e coordenadores sobre o Conselho Escolar.

De modo geral, os conselheiros percebem o Conselho Escolar como um espaço para estimular o envolvimento da comunidade escolar na realização de tarefas na arrecadação de verbas, na discussão de problemas sociais e na legitimação das decisões tomadas previamente, outro ponto que fora apontado é o limite da ação do colegiado, tendo em vista que esbarra em leis engessadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer dessa pesquisa, a intenção foi de analisar o processo de implementação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Cascavel – PR, bem como apresentar reflexões sobre o desdobramento do processo das ações referentes à materialização da sua inserção nas escolas. Dessa forma, o intuito foi de colocar em discussão nosso objeto de pesquisa, que é o Conselho Escolar, e identificar os limites e as possibilidades de uma propalada gestão democrática.

De modo particular, a questão que nos intriga é: como tem-se desenvolvido a participação da comunidade no Conselho Escolar? A participação é a base para uma gestão democrática, entretanto, como ela tem se realizado por meio do Conselho Escolar é o nosso interesse.

Para atingir esse objetivo buscamos, num primeiro momento, estabelecer a relação entre as Teorias da Administração em Geral e da Administração Pública, em particular, e a adoção desses princípios na gestão da escola.

Dessa forma, procuramos apresentar o movimento de passagem do modo de produção em massa, sob os princípios do taylorismo/fordismo, para o modo de produção flexível, caracterizada pela descentralização, modelo de organização que incentiva a participação dos trabalhadores e confere controle às suas atividades no trabalho, atribuindo maior responsabilidade ao trabalhador. Tal fato é explicado por Félix (1989) como resultado de um processo histórico de adequação das instituições ao sistema capitalista.

Nesse sentido, compreendemos que é importante refutar as ações que consistem em reduzir a gestão da escola a soluções meramente técnicas importadas da administração empresarial. Na concepção em questão, os problemas que envolvem a educação são resolvidos com técnicas gerenciais que estão sendo atualizadas conforme a reorganização no mundo do trabalho, aliada a essas técnicas, está a formação intensa de diretores e demais componentes da gestão da escola, essas ações ocorrem com o objetivo de uma gestão eficiente que possa dar conta dos problemas da área educacional, como se fossem problemas meramente administrativos.

No segundo capítulo tomamos como foco discutir a década de 1980 no Brasil, que é marcada pelos movimentos sociais que lutaram pela democratização política. As recorrentes reivindicações defendiam princípios como descentralização, autonomia e participação, bandeira de educadores e da sociedade, esse processo de redemocratização foi apresentado na pesquisa como um ponto importante para a compreensão e contextualização do período que emerge o Conselho Escolar em nosso país.

As mudanças vivenciadas, a partir da década de 1990, foram decorrentes do novo modelo econômico firmado na ideologia neoliberal, pautado, entre outros, nos pilares da autonomia, da descentralização e da eficiência, categorias que estão presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, sob a orientação uma política liberal, social, com forte ênfase na participação e na descentralização. Essas alterações acarretaram em mudanças na gestão das políticas educativas.

Outras questões que marcaram a década de 1990, de forma preponderante, foram as novas exigências nas relações entre capital e trabalho decorrentes dos processos de reestruturação produtiva, globalização econômica, entre outros, que resultaram em políticas alinhadas aos princípios do mercado, ou seja, na racionalização, na eficiência e na eficácia da administração, tal como a materialização dos princípios da Terceira Via, fomentando, no setor educacional, a responsabilização da sociedade civil com o financiamento e gestão da escola.

Para alinhar o sistema educacional às orientações advindas de organismos internacionais, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003-2006), apresentou, em sua proposta de governo, grandes expectativas em termos de mudanças na sociedade, por meio da inclusão social e da educação como instrumento para a promoção da democracia.

Em 2004, o governo criou o PNFCE com o objetivo de fortalecer os Conselhos Escolares e de mobilizar a criação desses. Assim, apresentamos, também, a discussão do PNFCE ao analisar o seu percurso histórico, bem como os cadernos de instrução utilizados como material didático para a formação dos conselheiros escolares e a sua implementação no município.

Esse programa, após 8 (oito) anos de implementação em nível federal, foi implantado em Cascavel no ano de 2012, com o intuito de instrumentalizar o Conselho Escolar.

O Conselho Escolar é uma instância colegiada, propalada pelo PNFCE, como um órgão máximo para a tomada das decisões realizadas dentro da instituição. Ela é composta pelos representantes dos variados segmentos da escola como, por exemplo: pais, ou responsáveis, alunos, professores, servidores, coordenadores e diretores como membro nato. As suas ações são direcionadas, conforme o estatuto próprio, e as suas funções são: deliberativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. É “um órgão colegiado permanente de debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar, tendo em vista a gestão democrática do ensino público e a melhoria da qualidade do ensino” (CASCAVEL, 2012, s/p).

Como resultado da implementação do Conselho Escolar, as escolas passaram a desenvolver a gestão por meio de dois colegiados: o Conselho Escolar, composto pelos representantes dos diversos segmentos da escola, e a APPS, que atua como a unidade executora, cujo objetivo é de captar e de administrar os recursos financeiros das escolas do município.

Acima de tudo é fundamental ressaltar que o Conselho Escolar foi implementado no município de Cascavel por meio de instâncias superiores, instituído por um programa na esfera federal, ou seja, não foi resultado de um movimento que emergiu da sociedade. Pelo contrário, no momento em que houve uma tentativa de implementação que partiu da classe dos educadores, a experiência não teve continuidade, tendo em vista que, devido à falta de suporte, não houve sequência, conforme foi relatado no percurso da pesquisa.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o resultado da pesquisa de campo, que aborda a análise dos questionários, bem como as visitas em escolas, as entrevistas, os relatos e as observações. Foi possível verificar, dessa forma, que a comunidade é chamada a desenvolver trabalhos na arrecadação de verbas, nas discussões a respeito da violência dentro da escola, dentre outros problemas oriundos da nossa sociedade.

A expectativa é de que esse colegiado, com suas contradições pertinentes, possa desenvolver espaços propícios de luta por uma educação de qualidade, uma possibilidade em meio a tantos limites.

O Conselho Escolar em Cascavel ainda anda em descompasso entre as partes envolvidas, visto que, por meio do resultado da pesquisa de campo, foi possível verificar que, em geral, a participação é um tema ainda polêmico, pois a direção da escola revela a preocupação com a falta do envolvimento da comunidade

escolar, em especial, dos pais. Enquanto que os conselheiros, do segmento dos pais, compreendem a importância do seu envolvimento, entretanto, não encontram sentido em uma participação limitada devido à legislação.

Dessa forma, inicia-se uma desmotivação que reflete na falta de participação, fato que já está ocorrendo mesmo em um espaço curto de tempo da implementação do Conselho Escolar.

Observamos também que, nas escolas mais carentes, a participação da família é mais restrita e, além de diversos problemas sociais, não possuem conhecimento dos seus direitos e não se reconhecem capazes de, ao menos, participar de reuniões.

Nesse sentido, apesar de estarmos entrando na era da participação, esse tema ainda parece desconhecido e o “interesse pela participação não parece estar acompanhado de um conhecimento generalizado do que ela é de seus graus e níveis de suas condições e suas ferramentas operativas” (BORDENAVE, 1994, p. 9).

Não se pretende questionar o valor da participação da comunidade na gestão da escola, entretanto, limitar o sucesso do processo democrático a somente esse item é, no mínimo, cometer um equívoco, visto que o Conselho Escolar, como um instrumento no processo democrático, está carregado da ideologia capitalista, conforme foi possível verificar ao longo do trabalho.

Dessa forma, entendemos que o Conselho Escolar possui limitações em suas ações que precisam ser discutidas, analisadas e compreendidas por aqueles que fazem parte do Conselho Escolar, bem como toda a sociedade que anseia por uma educação que favoreça o aluno, para que possam avaliar os limites de sua participação na gestão da escola. Compreendemos que o limite das ações do Conselho Escolar não é do município de Cascavel, mas sim da sociedade capitalista.

Com base nessas considerações, podemos afirmar que categorias como: participação, autonomia e democracia foram fundamentais para pensarmos em nosso objeto de pesquisa, que é o Conselho Escolar. Assim, nesses termos, concluímos que à democracia que se consolidou foi concedida, uma estratégia política para amenizar os conflitos, resultando em uma participação que não avança, e é restrita, o que acaba por legitimar a estrutura hierárquica carregada de ideologia burocrática que não é rompida. Ao contrário, é como uma teia que prende as possibilidades de uma participação real na tomada de decisão dos rumos da escola.

Em relação à autonomia, entende-se que não houve avanços de grandes proporções, devido ao seu caráter centralizador e autoritário que constituiu a gestão ao longo dos anos.

O processo de gestão democrática, articulada por meio de leis em que o Estado cria programas como o PNFCE, foi aderido pela prefeitura municipal, tendo como objetivo atingir as metas de avaliações, ou seja, as escolas que não atingirem tais índices podem tornar-se alvo de constrangimento devido às suas notas. Essas questões podem tornar-se mais graves a partir do momento em que o papel da direção torna-se um papel correspondente aos gestores na lógica empresarial, em que precisam atingir metas estipuladas e entregar um produto de qualidade.

Nosso sistema educacional foi submetido a metodologias internacionais de instrumentos avaliativos, fato confirmado nos cursos de formação para conselheiro, ofertado pela Secretaria de Municipal de Educação. Nos cursos ofertados houve um forte incentivo aos conselheiros para participação e fiscalização no que se refere à função do Conselho Escolar, ou seja, no sentido de ajudar a garantir uma educação de qualidade que resulte em bons índices no IDEB, transferindo a responsabilidade para a sociedade, via Conselho Escolar, de fiscalizar a escola.

Tal ação pode gerar competição entre as unidades escolares, ou seja, a questão fundamental a ser discutida pelo Conselho Escolar e pela sociedade, em geral, não pode perder de vista qual é a função social da escola, que é a de assegurar ao aluno a apropriação do conhecimento científico e cultural acumulados pela humanidade, sem levar em consideração apenas a preocupação em atingir metas de avaliação que não considera o aluno em sua subjetividade como já defendemos anteriormente.

Apreendemos, durante o percurso do trabalho, que, no âmbito da educação, as propostas encaminhadas para a gestão da escola, por meio de políticas educacionais, são formuladas com base no modo de produção capitalista. Assim, a questão que permeia é a desconsideração com o aspecto humano, considerando os aspectos técnicos, econômicos e políticos que favorecem os princípios de competitividade e de controle, assumindo, assim, uma reprodução do sistema vigente.

A partir desse entendimento, concordamos com Hidalgo (2004), quando descreve a gestão democrática como “[...] novas formas de organização do poder, nas quais a hierarquia perde a forma piramidal e novas formas de gestão

apresentam-se ilusoriamente como sistemas de democracia participativa” (HIDALGO, 2004, p. 114).

Compreendemos a gestão democrática como uma proposta neoliberal, imposta pela instância superior, com o objetivo de consolidar as metas econômicas, políticas e sociais propostas por organismos internacionais. Essas propostas englobam uma gestão fundamentada em princípios da gestão flexível, cujo objetivo é a adequação ao mercado, maior produção com menor gasto, descentralização na gestão e envolvimento da comunidade para a responsabilização dos seus resultados.

As mudanças sociais não ocorrem somente com a criação de leis, de programas e de planos instituídos pelo Estado, mas, sobretudo, pelo papel atuante da sociedade em cobrar que as conquistas possam ser efetivadas. Ter consciência de que uma gestão que privilegia a participação da comunidade implica deixar o pensamento de que a escola pública é responsabilidade só da comunidade e não do Estado. Para isso, a direção assume um papel fundamental, estimulando, envolvendo, agindo como um catalisador dos esforços da comunidade escolar na construção de uma gestão que privilegia a partilha do poder, a começar pela relação dentro da sala de aula.

Nesse momento, compreendemos a necessidade do compromisso político do gestor, pois sua postura irá refletir no papel do colegiado, para que ele não assuma uma responsabilidade que é do poder público na manutenção do ensino.

O Conselho Escolar pode indicar uma possibilidade de avançar em um espaço dentro da escola. Fato é que, dentro de uma contradição que se encontra enfraquecida, podemos concluir que a não participação da comunidade escolar acaba se tornando um ganho, visto que a efetivação do Conselho Escolar, nesses moldes, significa um total recuo do Estado.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. A. S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144. Editora UFPR, 2008.
- ALBUQUERQUE, A. E. M. de. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília – DF: Líber Livro, 2012.
- ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. 5. ed. São Paulo: Difel, 1983.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do Trabalho**. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.
- ANTUNES, A. **Aceita um conselho? Como organizar o colegiado escolar**. São Paulo: Cortez, 2002.
- ARANDA, M.A.M. **O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI: o declarado no PPA “Brasil de Todos (2004 - 2007)”**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS. 2009.
- ARAÚJO, A. C. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009.
- BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política I**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15880/Constituicao\\_federal\\_Brasil\\_40ed.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15880/Constituicao_federal_Brasil_40ed.pdf). Acesso em: 13 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 14 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/1996**. Brasília, DF. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 13 jan. 2014.



\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Elaboração Ignez Pinto Navarro et al. Brasília: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.896, de 17 de setembro de 2004**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília - DF, nº 180. Seção 2, p. 7.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica - **Conselhos Escolares**: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - Caderno 1. Brasília – DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 1. Brasília – DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e a aprendizagem na escola**. Elaboração: Ignez Pinto Navarro et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 2. Brasília - DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade**. Elaboração: Ignez Pinto Navarro et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 3. Brasília - DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 4. Brasília - DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar, gestão democrática e escolha do diretor**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 5. Brasília - DF: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar como espaço de formação humana**: círculo de cultura e qualidade da educação. Elaboração Lauro Carlos Wittmann et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 6. Brasília - DF: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Elaboração Luiz Fernandes Dourado et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 7. Brasília - DF: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 8. Brasília - DF: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e a educação do campo**. Elaboração Regina Vinhaes Gracindo et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 9. Brasília - DF: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social**. Elaboração Márcia Ângela da Silva Aguiar et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 10. Brasília - DF: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e Direitos Humanos**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 11. Brasília - DF: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos; MEC; SEB, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e sua organização em fórum**. Elaboração Ceisa Maria Sabino Aguiar et al. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 12. Brasília - DF: MEC, SEB, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Gestão da educação escolar**. Luiz Fernandes Dourado. Brasília - DF: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Projeto Lei nº 8035/10 - PNE 2011/2020. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista: a Degradação do Trabalho no Século XX**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

BRUNO, L. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

CASCAVEL, Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação**. 2004. Disponível em: [http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/semec/plano\\_municipal\\_de\\_educacao/plano.htm](http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/semec/plano_municipal_de_educacao/plano.htm). Acesso em: 26 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Currículo Básico para a Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel**. Volume II: Ensino Fundamental – Anos Iniciais. Cascavel: Progressiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Lei nº 6.116/2012**. Disponível em: [https://camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?sdetail=1&leis\\_id=6402](https://camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?sdetail=1&leis_id=6402). Acesso em: 28 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Lei nº 6.364/2014**. [https://camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?sdetail=1&leis\\_id=6402](https://camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?sdetail=1&leis_id=6402). Acesso em: 29 jan. 2014.

CARVALHO, E. J. G. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. Maringá: Eduem, 2012.

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CUNHA, L. A. A educação na nova constituição. **Revista da Associação Nacional de Educação**, ano 6, n. 12. São Paulo, 1987.

\_\_\_\_\_. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

DELORS, J. (Org.). **Educação, um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília - DF: MEC; Unesco, 1998.

DIAS, S.G. Reflexões a respeito da participação popular. **Revista Integração**. São Paulo, ano XIII, nº 48, p. 45-53. Jan/fev/mar. 2007. Disponível em: [ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45\\_48.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf). Acesso em: 26 fev. 2014.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out., 2007.

ENGELS, F. Barbárie e civilização. In: ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1984.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.

FÉLIX, M. F. C. **Administração Escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1989.

FÉLIX, R. G. **Políticas de gestão educacional no Brasil**: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010). Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Mato Grosso do Sul, 2012.

FRANCO, L. A. C. **A escola do Trabalho e o trabalho da escola**. São Paulo: Cortez, 1988.

GADOTTI, M. **Escola Cidadã**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GRACINDO, R. V. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: Exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GOHN, M. G. M. **Movimentos Sociais e Educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, D. B. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

HIDALGO A. M. Globalitarismo, Estado mínimo e gestão compartilhada. In: LIMA, A. B. (Org.) **Estado políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

HOTZ, C. **Estado e Política Educacional no Brasil (1979 a 1989)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, PR. 2008.

LENINE, V. I. O Estado. In: LENINE, V.I. **Democracia Socialista**. Lisboa: Edição Avante, 1975.

LIMA, A. B. Políticas Educacionais e o Processo de “Democratização” da Gestão Educacional In: LIMA, A. B. (Org.) **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. **Políticas Educacionais do Estado do Paraná**: qual democracia? Cascavel: Edunioeste, 2006.

LÜCK, H. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. 4. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LUIZ, M. C. et al. **Conselho Escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

MANIFESTO. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf). Acesso em: 26 fev. 2015.

MEC/SEB/DASE/CAFISE. **Políticas de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Balanço da Gestão 2003 – 2006**. Brasília: MEC, 2007.

MELLO, G.N. Educação escolar e classes populares: uma reflexão sobre o atual momento educacional e político no Brasil. In: **Revista da Associação Nacional de Educação**, São Paulo, ano 3, nº 6, p. 5-9, jun.1983.

\_\_\_\_\_. **Social Democracia e Educação**: teses para discussão. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. Social Democracia e Educação: teses e propostas. In: MELLO, G. N. **Social Democracia e Educação**: teses para discussão. São Paulo: Cortez, 1990.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINTO, L. W. Educação e Lutas Sociais no Brasil Pós-Ditadura: da Democratização à Ausência de Alternativas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 54, p. 242-262, dez. 2013.

MOTTA, F. C.P. **Organização e poder**: empresa, Estado e escola. São Paulo: Atlas, 1986.

\_\_\_\_\_. **Teoria das Organizações**: Evolução e Crítica. São Paulo: Pioneira, 2002.

MOTTA, F. C. P; PEREIRA, L. B. **Introdução a Organização Burocrática**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. IN: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PARO, V. H. **Administração Escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Formação de Gestores Escolares: A Atualidade de José Querino Ribeiro. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PEREIRA, L. C. B. A reforma gerencial de 1995. In: **Cadernos Adenauer II**. São Paulo, v. 3, p. 29-46, jul. 2001.

PINTO, G. A. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PNE - **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional. PL nº 8.035/2010. Organização: ABREU, M.; CORDIOLLI, M. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

RAMOS, C. **Excelência na educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

RAMOS, G. P.; FERNANDES, M. C. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. In: LUIZ, M. C. (Org.) **Conselho Escolar: Algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo: Xamã, 2010.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma Teoria de Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1978.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber livro, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

SILVA, B. **Taylor e Fayol**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

TABORDA, C. R. B. **Conselho Escolar como Unidade Executora: Padronização e nova atribuição**. Disponível em: <http://www.ie.ufmt.br/semiedu2009/gts/gt11/ComunicacaoOral/CLEUZA%20REGINA%20BALAN%20TABORDA.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2015.

TAYLOR, F.W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas S.A., 1995.

VASCONCELOS, F. H. L. et al. **Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

VIEIRA, S. L. Escola – Função social, gestão e Política Educacional In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

VIRIATO, E. O. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: Lima, A. B. (org.) **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. A redefinição do espaço público na organização da escola pública. 26ª Reunião Anual da ANPEd. **Novo Governo. Novas Políticas?** Poços de Caldas. Resumo...UNIOESTE: Revista ANPED, nº 26. p. 1-18. 2003.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões sobre a atuação das Organizações Não-Governamentais. In: LIMA, A. B. (Org.). **Políticas educacionais do estado do Paraná: qual democracia?** Cascavel-PR: Edunioeste, 2006.

WERLE, F.O.C. **Conselhos Escolares**: implicações na gestão da Escola Básica. Rio Janeiro: DP&A, 2003.

XAVIER, M. E. S. P; NORONHA, O. M.; RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação**: a escola no Brasil. São Paulo, FTD, 1994.

XAVIER, M.E.S.P. e DEITOS, R.A. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, R.A. e RODRIGUES, R.M. (Orgs.) et al. **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. 1. ed. Cascavel, Pr: Edunioeste - CAPES, 2006.

ZANARDINI, I. M. S. A Experiência Paranaense: A democratização e a modernização da escola propostas pelo Banco Mundial. In: LIMA, A. B. (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, UNICAMP: Campinas, 2006.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós Modernidade. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 245-270, jan./jun. 2007.

ZANARDINI, I. M. S; ROSA, M. S.; HOTZ, K. G. O processo de reestruturação produtiva e a reforma do Ensino Médio: implicações para os trabalhadores. **Educação Unisinos**, v. 15, n. 1, jan/abr. 2011.

**ANEXOS**



## ANEXO 1 - PARECER DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
OESTE DO PARANÁ/

## PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

## DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** A GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL-PARANÁ, MEDIANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR.

**Pesquisador:** Elizangela Silva

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 20716013.6.0000.0107

**Instituição Proponente:** CCB Colegiado de Ciências Biológicas

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

## DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 447.854

**Data da Relatoria:** 11/11/2013

**Apresentação do Projeto:**

A apresentação do projeto é suficiente.

**Objetivo da Pesquisa:**

Os objetivos estão claramente delineados.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

A avaliação dos riscos, ainda que mínimos, foi feita.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A pesquisa é relevante para a área.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A declaração do prof. Adrian, pela qual assume a pesquisa como pesquisador responsável, torna demais termos submetidos, adequados.

**Recomendações:**

Não há recomendações.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há pendências.

**Endereço:** UNIVERSITARIA  
**Bairro:** UNIVERSITARIO  
**UF:** PR      **Município:** CASCAVEL  
**Telefone:** (45)3220-3272

**CEP:** 85.819-110

**E-mail:** cep.prppg@unioeste.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
OESTE DO PARANÁ/



Continuação do Parecer: 447.854

**Situação do Parecer:**

Aprovado

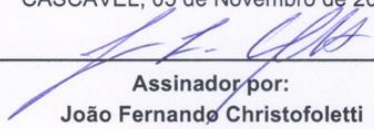
**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

As solicitações feitas foram atendidas pelo pesquisador.

CASCADEL, 05 de Novembro de 2013

  
Assinador por:  
João Fernando Christofolletti  
(Coordenador)

**Prof. Dr. João Fernando Christofolletti**  
Coordenador do Comitê de Ética em  
Pesquisa com Seres Humanos  
Portaria nº 5387/2012 - GRE

Endereço: UNIVERSITARIA

Bairro: UNIVERSITARIO

UF: PR

Telefone: (45)3220-3272

Município: CASCADEL

CEP: 85.819-110

E-mail: cep.prppg@unioeste.br

## ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO TCLE

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

**Título do Projeto:** A GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL – PARANÁ, MEDIANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR.

Pesquisador Responsável: Adrian Alvarez Estrada (45) 9915-4541

Pesquisador Colaborador: Elizangela Silva (45) 9964-9015

Este projeto tem por objetivo compreender a implementação do Conselho Escolar, considerado um dos instrumentos de gestão democrática da escola pública do município de Cascavel – Paraná, para tanto convidamos a equipe que faz parte da gestão da escola para participar da pesquisa, (diretores, professores, funcionários e pais). Dessa forma, gostaríamos de solicitar sua colaboração respondendo as perguntas do questionário em anexo, de forma espontânea e autêntica. Sua identidade será mantida em sigilo absoluto.

Caso sinta-se com dúvidas ou constrangido a responder algumas questões referentes ao seu trabalho, durante a execução do projeto você poderá entrar em contato com os pesquisadores. Porém é de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa a sua participação para compreensão do trabalho do Conselho Escolar.

Informamos que este documento, TCLE, será entregue em duas vias, sendo que uma via ficará com você. Não haverá remuneração, ou seja, você não receberá e nem pagará pela participação na pesquisa.

Os dados serão utilizados somente para fins científicos e são confidenciais; a sua participação poderá ser cancelada a qualquer momento e caso necessite de informações poderá entrar em contato com o comitê de ética pelo telefone 3220-3272.

Declaro estar ciente do exposto e desejar participar da pesquisa.

Nome do sujeito da pesquisa: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Eu, Elizangela Silva, declaro que forneci todas as informações referentes ao projeto para o participante.

Cascavel, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.



ANEXO 3 - TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO DE ESTUDOS

ANEXO IV

TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO DE ESTUDO

**Título do projeto:** A GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL – PARANÁ, MEDIANTE A IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR.

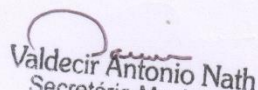
**Pesquisadore(s):** Adrian Alvarez Estrada/ Elizangela Silva (45) 9964-9015

**Local da pesquisa:** Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel

**Responsável pelo local de realização da pesquisa:** Valdecir Antonio Nath - Secretário Municipal de Educação

O(s) pesquisador(es) acima identificado(s) estão autorizados a realizarem a pesquisa e coletar dados, preservando as informações referentes aos sujeitos de pesquisa, divulgando-as exclusivamente para fins científicos apenas anonimamente, respeitando todas as normas da Resolução 196/96 e suas complementares.

Cascavel, 09 de agosto de 2013.

  
Valdecir Antonio Nath  
Secretário Municipal  
de Educação

Nome(s) e assinatura(s) do(s) responsável pelo campo da pesquisa  
Valdecir A. Nath- Secretário Municipal de Educação

## ANEXO 4 - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
 Campus de Cascavel  
 Centro de Educação, Comunicação e Artes – CECA  
 Programa de Pós- Graduação – Stricto Sensu em Educação  
 Nível de Mestrado/PPGE

Pesquisadora: Elizangela Silva- Elizangelascarozzi@gmail.com

Orientador: Dr. Adrian Alvarez Estrada

Prezado(a) Diretor(a):

Solicitamos sua colaboração para responder às questões deste questionário. As informações coletadas nesta pesquisa serão de grande valia para o desenvolvimento da dissertação de mestrado em educação, pela aluna acima mencionada. A compreensão do papel do diretor da escola pública municipal de Cascavel e os meios aos quais ele se realiza na instituição escolar são fundamentais para a efetivação da pesquisa. Desde já agradeço pela atenção e conto com a sua participação.

### CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR

Escola: \_\_\_\_\_

1) A escola está situada na  
 zona urbana     zona rural

2) Número de alunos por nível de ensino e turno de funcionamento:

Turno	Educação Infantil	Ensino Fundamental ( 9 anos)	EJA
Matutino			
Vespertino			
Noturno			
Total			

3) Número total de docentes: \_\_\_\_\_

Em média, qual o tempo de magistério dos docentes?

\_\_\_\_\_

Em média, qual o tempo de magistério dos docentes nesta escola?

\_\_\_\_\_

4) Número de profissionais técnico administrativos: \_\_\_\_\_

5) Quais os principais componentes da estrutura física (laboratórios, bibliotecas, outros): \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6) Há Sala de Apoio, Recurso ou Classe Especial? Caso tenha: Quais os objetivos, quem atende? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **CARACTERIZAÇÃO DO DIRETOR**

1) Sexo      ( ) Masculino                      ( ) Feminino

2) Idade

- ( ) Até 24 anos  
( ) De 25 a 29 anos  
( ) De 30 a 39 anos  
( ) De 40 a 49 anos  
( ) De 50 a 54 anos  
( ) 55 anos ou mais

3) Formação

Nível: ( ) Ensino Médio                      ( ) Graduado

Curso de Graduação: \_\_\_\_\_

4) Tipo de Instituição de Ensino Superior em que fez o curso de Graduação:

( ) Pública Federal      ( ) Pública Estadual      ( ) Privada

5) Natureza da Instituição em que fez o curso superior:

( ) Universidade      ( ) Centro Universitário      ( ) Faculdade

6) De que forma realizou o curso superior:

( ) Presencial      ( ) Semi-Presencial      ( ) À distância

7) Possui curso de pós-graduação:

( ) Sim                                      ( ) Não

Nível: ( ) Especialização                      ( ) Mestrado                      ( ) Doutorado

8) Assinale a área temática do curso de pós-graduação da titulação mais alta que possui:

- ( ) Educação – Administração e Gestão Escolar  
( ) Educação – Didática e Metodologia de Ensino  
( ) Educação Especial

- ( ) Educação – outra ênfase – Qual? \_\_\_\_\_  
 ( ) Outra área que não a educação. Qual? \_\_\_\_\_

**9) Como foi a forma de ingresso no cargo/função de diretor?**

---



---



---

**10) Há quanto tempo é diretor desta escola?**

---



---

**11) Já foi diretor em outra escola?**

---



---

**12) Sente-se preparado para realizar a função de diretor? Por que?**

---



---

**13) Participou de curso de formação continuada para exercer o cargo de diretor? O mesmo contribui para o seu trabalho? Comente.**

---



---



---



---

### **O Papel do diretor:**

**1) No seu entendimento, o que é uma gestão democrática? Na instituição escolar é possível de desenvolvê-la ?**

( ) Sim                      ( ) Não

Por quê?

---



---



---



---

**2) Em sua opinião, a gestão democrática é importante para que os objetivos escolares possam ser atingidos? Por quê?**

( ) Sim                      ( ) Não

---



---



---



---

**3)** Para a viabilização de um projeto democrático no interior da escola, poderia apontar condições e, ou contradições, concretas para o seu desenvolvimento?

---

---

---

---

**4)** Em seu entendimento, como tem se realizado a gestão democrática no que se refere à participação da comunidade, de pais, de professores e de funcionários?

(    ) A comunidade em geral se apresenta interessada na participação, na discussão e na tomada de decisões dos assuntos que se referem à instituição escolar.

(    ) Professores e funcionários se apresentam interessados, mas encontra-se dificuldades no envolvimento dos pais com a instituição escolar.

(    ) Encontra-se muita dificuldade de conciliar a participação de todos, seja nas discussões, seja nas tomadas de decisões.

(    ) A participação em geral é incentivada, mas a tomada de decisões cabe ao papel do diretor.

**5)** Com relação à tomada de decisões:

(    ) Priorizo toda a comunidade escolar, coordenador, professor, funcionário e pais.

(    ) Priorizo a coordenação e professores, pois são profissionais preparados para tal função.

(    ) Priorizo direção pois, em muitos momentos, não consegue reunir toda a comunidade escolar.

**6)** O que você entende por “Conselho Escolar”.

---

---

---

**7)** O que você entende por autonomia na unidade escolar? Qual a sua importância? Acredita ser possível realizá-la na instituição escolar?

(    ) Sim      (    ) Não

---

---

---

---

**8)** No que se refere às funções do Conselho Escolar, existe dificuldades? Por quê?

(    ) Função Deliberativa (    ) Função Consultiva (    ) Fiscalizadora (    ) Mobilizadora



---

---

---

9) Já participou de formação continuada para a gestão da escola e ou Conselho Escolar?  
Poderia comentar?

---

---

---

---

Agradeço sua participação!  
Elizangela Silva

UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Campus de Cascavel  
Centro de Educação, Comunicação e Artes – CECA  
Programa de Pós- Graduação – Stricto Sensu em Educação  
Nível de Mestrado/PPGE

Pesquisadora: Elizangela Silva - Elizangelascarozzi@gmail.com

Orientador: Dr. Adrian Alvarez Estrada

Prezado(a) :

Solicitamos sua colaboração para responder às questões deste questionário. As informações coletadas nesta pesquisa serão de grande valia para o desenvolvimento da dissertação de mestrado em educação, pela aluna acima mencionada. A compreensão do papel da gestão da escola pública municipal de Cascavel e os meios aos quais ela se realiza na instituição escolar são fundamentais para a efetivação da pesquisa. Desde já agradeço pela atenção e conto com a sua participação.

### **CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR**

Escola: \_\_\_\_\_

- 1) A escola está situada na  
 zona urbana     zona rural

### **CARACTERIZAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR**

**Coordenador, professor, funcionário e pais e ou responsáveis.**

- coordenador     professor     funcionário     pais e ou responsáveis

- 2) Sexo         Masculino                       Feminino

- 3) Idade  
 Até 24 anos  
 De 25 a 29 anos  
 De 30 a 39 anos  
 De 40 a 49 anos  
 De 50 a 54 anos  
 55 anos ou mais

4) Formação:

- Ensino Fundamental I     Ensino Fundamental II     Ensino Médio/Técnico  
 Graduado

Curso de Graduação: \_\_\_\_\_

5) Há quanto tempo possui vínculo com a instituição escolar?

---

---

6) O que você entende por Gestão Escolar?

---

---

---

7) O que você entende por Conselho Escolar?

---

---

---

8) Como se deu a sua participação no Conselho Escolar?

---

---

---

9) Como você entende a sua participação na gestão da escola?

Em geral me apresento interessado na participação, na discussão e na tomada de decisões dos assuntos que se referem à instituição escolar.

Encontra muita dificuldade de conciliar a sua participação, seja nas discussões, seja nas tomadas de decisões.

A participação em geral é incentivada, mas a tomada de decisões cabe ao papel do diretor.

As possibilidades de acerto nas decisões a serem tomadas e efetivas na escola, dependem da maior participação da comunidade escolar, dessa forma participo e incentivo aos demais.

10) No que se refere às funções do Conselho Escolar, existe dificuldades? Por quê?

Função Deliberativa  Função Consultiva  Fiscalizadora  Mobilizadora

---

---

---

11) Já participou de formação continuada para o Conselho Escolar? Poderia comentar?

---

---

---

---

Agradeço sua participação!  
Elizangela Silva

## ANEXO 5 - RELAÇÃO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR

<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>PARTICIPOU DA PESQUISA</b>	<b>NÃO PARTICIPOU DA PESQUISA</b>
Centro Educ. Jovens e Adultos Paulo Freire	X	
Escola Adolival Pian		X
Escola Almirante Barroso		X
Escola Aloys Joao Mann		X
Escola Ana Neri		X
Escola Anibal Lopes da Silva	X	
Escola Aquiles Bilibio	X	
Escola Arthur Oscar Mombach	X	
Escola Artur Carlos Sartori	X	
Escola Atilio Destro		X
Escola Carlos de Carvalho		X
Escola Diva Vidal	X	
Escola Divanete Alves Brito da Silva		X
Escola Dulce Perpetua Piorezan Tavares		X
Escola Edison Pietrobelli - Caic II		X
Escola Emilia Galafassi	X	
Escola Florêncio Carlos de Araujo Neto		X
Escola Francisco Vaz de Lima	X	
EscolaHércoles Bosquirolli		X
Escola Hermes Vezaro	X	
Escola Inglacir Lourdes Farina		X
Escola Irene Rickli	X	
Escola Ita Sampaio		X
Escola José Baldo	X	
Escola José Bonifácio		X
Escola José de Alencar	X	
Escola Henrique Teixeira		X
Escola José Silvério de Oliveira		X
Escola Juscelino Kubitscheck		X
Escola Luis Carlos Ruaro		X
Escola Luiz Vianey Pereira	X	
Escola Manoel Ludgero Pompeu	X	
Escola Maria Fany Quessada	X	

de Araújo		
Escola Maria Montessori		X
Escola Maria Tereza Abreu de Figueiredo	X	
Escola Mario Pimentel de Camargo		X
Escola Maximiliano Colombo		X
Escola Neiva Ewald		X
Escola Nicanor Silveira Schumacher		X
Escola Nossa Senhora da Salete	X	
Escola profª Arminda Tereza Villvock		X
Escola profª Dilair Silvério Fogaça	X	
Escola profª Dulce Andrade Siqueira Cunha – Caic I		X
Escola profª Gladis Maria Tibola		X
Escola profª Ivone Varela dos Passos	X	
Escola profª Kelly Christina Correa Trukane		X
Escola profª Maria dos Prazeres Neres da Silva	X	
Escola profª Maria Fumiko Tominaga		X
Escola profª Michalina Kiçula Sochodolak		X
Escola profª Ademir Correa Barbosa	X	
Escola Quintino Bocaiuva		X
Escola Reverendo Darci Miranda Gonçalves		X
Escola Robert Francis Kennedy	X	
Escola Romilda Ludwing Wiebbling	X	
Escola Rubens Lopes	X	
Escola São Francisco de Assis		X
Escola Teotônio Vilela		X
Escola Tereza Périco Bernardini		X
Escola Terezinha Picoli Cezarotto		X
Escola Tomaz Antonio		X

Gonzaga		
Escola Zumbi dos Palmares		