

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE DISSERTAÇÕES E TESES  
SOBRE CONSELHOS DE ESCOLAS, NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO  
SISTEMA ESTADUAL PAULISTA, NO PERÍODO DE 1988-2007**

**SUELY APARECIDA LIMA FERNANDES**

**PIRACICABA, SP  
2010**

**ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE DISSERTAÇÕES E TESES  
SOBRE CONSELHOS DE ESCOLAS, NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO  
SISTEMA ESTADUAL PAULISTA, NO PERÍODO DE 1988-2007**

**SUELY APARECIDA LIMA FERNANDES**

**ORIENTADOR: PROF. DR. CLEITON DE OLIVEIRA**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP, Núcleo de Política e Gestão da Educação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Cleiton de Oliveira.**

**PIRACICABA, SP  
2010**

**BANCA EXAMINADORA**

**Orientador: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira**

**Prof. Dr.Cesar Romero Amaral Vieira**

**Prof<sup>a</sup>. Dra.Theresa M. de Freitas Adrião**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Doutor Cleiton de Oliveira, pela extrema competência, seriedade e compromisso no processo de construção deste trabalho;

Aos Professores Doutores Cesar Romero Amaral Vieira e Theresa M. de Freitas Adrião, componentes da Banca Examinadora, pela leitura crítica e valiosas contribuições especialmente no exame de qualificação;

Ao meu amado marido Marcos, pela força, compreensão e apoio irrestritos nesta etapa de minha vida;

Aos meus queridos filhos Marcito e Saulo, pelo incentivo e pela compreensão pela minha falta de tempo e atenção;

À equipe de diretores, coordenadores e funcionários do INSA, pelo empenho “assumindo meu papel” nos momentos em que precisei me ausentar para cumprir as disciplinas do curso.

A todos, o meu profundo agradecimento.

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo realizar um levantamento e análise da produção acadêmica, referente a dissertações e teses, sobre Conselho de Escola na educação básica da rede pública estadual paulista, no período de 1988 a 2007.

A delimitação do objeto de estudo foi determinada considerando a importância histórica do ensino público estadual paulista bem como pelo número de escolas e alunado atendido.

A determinação do período justifica-se pela promulgação da Constituição Federal de 1988 indo até 2007, último ano em que publicações estavam disponíveis no Banco de Teses e Dissertações da CAPES quando iniciamos o levantamento.

Considerando os critérios de tempo e de espaço, foram selecionados 22 trabalhos compreendendo teses e dissertações para análise.

O trabalho se constitui de duas partes. Na primeira parte é apresentado um histórico dos Conselhos de Educação no Brasil, suas funções, destacando os diversos tipos de conselhos criados e regulamentados pela legislação brasileira, nas esferas federal, estadual e municipal, visando a uma maior participação da sociedade nas políticas públicas.

Em seguida, é apresentado um histórico do Conselho de Escola no sistema de ensino público estadual de São Paulo, desde a sua criação, passando pela sua natureza, atribuições e competências.

Na segunda parte, é apresentada uma análise da produção acadêmica de dissertações e teses sobre a temática, defendidas no período de 1988 a 2007, a partir das seguintes categorias: procedimentos metodológicos, atribuições, composição do conselho, participação – processo em construção, pontos que dificultam o funcionamento dos conselhos escolares e outras observações.

Foi eleito o Conselho de Escola como tema da presente pesquisa, após considerar as possibilidades de crescimento que podem surgir nas escolas se esse colegiado for entendido e valorizado pela comunidade escolar, funcionando como um órgão gestor, na busca de soluções administrativas que beneficiem o alunado.

Para ter acesso ao material que atendesse ao objetivo dessa pesquisa, foi consultado o banco de teses e dissertações da CAPES a fim de identificar quais

eram os trabalhos produzidos no período de 1988 a 2007 que traziam como tema o conselho de escola.

**Palavras-chave:**

Conselho de escola; educação básica, sistema paulista de ensino

## **ABSTRACT**

This study aims to survey and analysis of academic literature relating to dissertations and theses on the School Council in basic education in public schools in São Paulo in the period 1988 to 2007.

The delimitation of the object of study was determined by considering the historical importance of public education and state public schools and the number of students served.

The determination period is justified by the promulgation of the Constitution of 1988 going up to 2007 last year in which publications were available at the Bank of Theses and dissertation when we started the survey.

Considering the criteria of time and space, we selected 22 papers including theses and dissertations for review

The work is composed of two parts. The first part presents a history of the Board of Education in Brazil, its functions, highlighting the different types of councils created and regulated by the Brazilian legislation at the federal, state and municipal levels, aiming at greater participation of society in public politics. Then presents a history of the school board in the public school system of São Paulo state, since its inception, through its nature, and responsibilities.

The second part presents an analysis of academic dissertations and theses on the subject, defended in the period 1988-2007, from the following categories: methodological procedures, functions, composition of the board, participation - in building process, which points hamper the functioning of school boards and other observations.

The School Board was elected as the theme of this survey, after considering the growth possibilities that may arise in schools if this collegiate is really understood and valued by the school community, serving as a managing agency, in seeking administrative solutions that benefit the students.

To access material that meets the objective of this research, consulted the bank of theses and dissertations from CAPES to identify which were the works produced in the period from 1988 to 2007 that depict the school council.

**Key-words:**

School council; basic educacion; paulista education system

## SUMÁRIO

<b>I – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
1.1. Delimitação do problema .....	03
1.2. Conselhos e suas origens .....	06
1.3. Objetivo .....	09
1.4. Procedimentos Metodológicos .....	09
1.5. Desenvolvimento do Trabalho .....	14
<b>II – PRIMEIRA PARTE .....</b>	<b>15</b>
<b>Conselhos como instância de gestão do Estado Social</b>	
<b>Democrata .....</b>	<b>15</b>
2.1. Conselhos de Educação e suas funções .....	16
2.2. Conselhos de Instrução Pública .....	17
2.3. Conselhos de Ensino .....	19
2.4. Conselho Superior de Ensino .....	19
2.5. Conselho Nacional de Ensino .....	21
2.6. Conselhos de Educação .....	22
2.7. Conselho Nacional de Educação .....	22
2.8. Conselho Federal de Educação .....	24
2.9. Conselho Nacional de Educação .....	25
2.10. Conselhos Estaduais e Municipais de Educação .....	26
2.11. Conselho de Escola na Rede Estadual Paulista .....	38
<b>III – SEGUNDA PARTE .....</b>	<b>56</b>
<b>Conselho de Escola – Espaço de Abertura .....</b>	<b>56</b>
3.1. Análise das produções científicas .....	58
3.1.1. Procedimentos Metodológicos .....	58
3.1.2. Atribuições do Conselho de Escola .....	60
3.1.3. Composição do Conselho de Escola .....	70
3.1.4. Pontos que dificultam o funcionamento do Conselho de Escola .....	84
3.1.5. Participação – Processo em Construção .....	98
3.2. Outras Observações .....	102
<b>IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>107</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>111</b>

## **LISTA DE QUADROS**

### **Quadro 1**

<b>Teses e Dissertações que tratam do tema “Conselho de Escola no Estado de São Paulo” – Período: 1988 – 2007 .....</b>	<b>12</b>
---	-----------

### **Quadro 2**

<b>Teses e dissertações que usam o estudo de caso como procedimento metodológico.....</b>	<b>59</b>
---	-----------

### **Quadro 3**

<b>Teses e dissertações que usam como procedimento metodológico a análise documental.....</b>	<b>60</b>
---	-----------

## I – INTRODUÇÃO

O processo que resultou no despertar para a temática estabelecida como objeto e problema deste estudo é fruto de minhas experiências e práticas ao longo de vários anos atuando como professora e, mais tarde, como diretora de escola, e de perceber, ao longo dessa história de vida profissional, que as mudanças vêm ocorrendo e interferindo no trabalho do gestor, exigindo do mesmo repensar seus princípios, discursos e práticas.

Uma vez que o gestor deve se mostrar como um exemplo vivo de ser no mundo social que pensa, cria e transforma, na visão de Freire (1995), precisa encarar continuamente o novo, não ter medo de correr riscos, enfrentar desafios. Como educadora, mergulhada num processo de busca e estudos, não posso ficar alheia ao que acontece à minha volta, ao tomar decisões com consciência. Assim é que os saberes necessários à prática educativa, de acordo com a concepção freireana, me influenciaram criticamente.

A docência e a prática de gestão constituem parte de meu ser e estar no mundo, e me colocam diante de desafios de pensar e fazer o ensino na escola, que me motivam a encontrar prazer em trilhar novos horizontes, percorrer caminhos ainda novos.

Enquanto professora e gestora, tive a oportunidade de conviver com valores e práticas pedagógicas, absorver visões de mundo, posições políticas e experiências didáticas, ampliando o meu referencial construído sobre o ensino e a prática da gestão, que me oferecem suporte para a atuação nessas atividades.

Ao serem incorporados às minhas práticas e à minha formação, cada um destes momentos, experiências e referenciais, constituintes da minha identidade, revelam um caminho trilhado, permeado por percalços e conquistas, expressando e reforçando a minha razão de ser, de pensar e de me posicionar, enquanto pessoa e profissional, nas atividades de docência e de gestão.

Pensar nas palavras que compõem esta introdução levou-me a refletir sobre o meu tempo, revisitar a minha história, reconhecer-me, pessoal e profissionalmente, em cada um dos passos, marcas e momentos de minha trajetória de vida, os quais registram as mudanças e um grande envolvimento pela docência e pela gestão, situam o meu fazer, bem como legitimam a trajetória que se firmou na opção pelo curso e pesquisa que acabo de concluir.

Na medida em que ensinar algo envolve aprender, reconheço a necessidade de me atualizar, revisar, confirmando ou não minhas convicções e teorias, ampliar o meu aparato teórico, buscando uma prática coerente. Se desejo aprender, necessito cada vez mais da busca, da pesquisa, da indagação, numa perspectiva de potencializar o processo de ensino e aprendizagem.

Nessa perspectiva, desde o meu ingresso na carreira como docente e, posteriormente, como Gestora, venho pensando na minha formação. Desse modo, ao decidir cursar o mestrado, pensei em escolher um tema que considero desafiante da área da educação – a gestão democrática, novo modelo de gestão pretendido nas escolas públicas estaduais.

Tentei escolher um tema que fosse interessante para a minha prática, porém distante dela o suficiente para não interferir na pesquisa e no resultado final deste trabalho, embora reconheça que não exista uma neutralidade absoluta nas pesquisas. Atuo há vinte anos como diretora de uma escola particular, que compõe a Rede Salesiana de Escolas.

A gestão democrática da educação, constante da Constituição Federal de 1988, tem feito tentativas de modificar a realidade dentro das escolas. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/96, de dezembro de 1996, procurou encontrar uma maneira de implantar a gestão democrática nas escolas públicas: através da participação da sociedade nos conselhos escolares ou equivalentes e dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (Art.14). Com isso, a LDB, no seu Artigo 8º, procurou respeitar a autonomia das unidades federadas – “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei” – e atribuiu à União a responsabilidade da “coordenação da política nacional de educação”, ao mesmo tempo em que estabeleceu, nos Arts. 14<sup>1</sup> e 15<sup>2</sup>, um princípio e duas diretrizes para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática (MEC, 2004, p.34).

---

<sup>1</sup> Artigo 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.

<sup>2</sup> Artigo 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96)

Um dos objetivos do conselho é que ele consiga, através de seus representantes, expressar o que a comunidade espera da escola, contribuindo dessa forma para o seu constante crescimento e melhora.

Estudar esse importante colegiado foi a minha opção. Assim, penso que a possibilidade de desenvolver a pesquisa, ao me debruçar e dialogar com os referenciais teóricos, será uma excelente oportunidade de reflexão sobre esse conselho, ainda não totalmente conhecido da sociedade, mas que deveria representar a diversidade de vozes dentro de uma comunidade.

### **1.1. Delimitação do problema**

Vivemos uma época de mudança e parece estar se desenvolvendo uma consciência, na sociedade atual, que o espaço para o autoritarismo, a centralização e o conservadorismo precisam diminuir.

Essa mudança de concepção exige a adoção de novas medidas, interativas, participativas e democráticas e a escola não pode ficar fora delas.

São cobradas mudanças urgentes na escola a fim de que se garanta a formação competente dos alunos para que possam enfrentar com criatividade os problemas cada vez mais complexos da sociedade.

Além disso, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996,

a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (Artigo 22 da LDBN 9394/96).

Essa complexidade e esse movimento que altera o sentido e a concepção de educação, de escola e da relação escola/sociedade, parece estar exigindo atualmente maiores esforços e demandando uma maior participação da comunidade nos processos de administração da escola. Conseqüentemente, envolve um esforço especial de gestão e de organização da escola.

Segundo Cury (2002, p.173), gestão é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e deve ser, em si mesmo, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.

Ao se manifestar sobre a participação da sociedade nos colegiados, Cury (2002) destaca que

A gestão democrática, tem se tornado um dos motivos mais freqüentes, na área educacional, de debates, reflexões e iniciativas públicas a fim de dar seqüência a um princípio posto constitucionalmente e reposto na lei de diretrizes e bases da educação nacional (CURY, 2002, p.164).

Também Mello acredita que é necessário modificar a forma centralizada de organização da escola em busca da sua autonomia, lembrando que “uma nova escola para o povo só poderá ser construída com o próprio povo dentro desta escola que existe” (MELLO, 1987, p.12).

A luta será intensa e haverá resistências, pois novas formas de relações serão criadas dentro da escola.

Uma política educacional acertada deverá ir criando condições para uma discussão das relações internas de trabalho na escola e das relações desta com as demais instâncias do sistema de ensino, de um lado, e com a população, de outro. O ponto de chegada desejável será a maior autonomia da unidade escolar e uma efetiva participação dos grupos locais na gestão escolar. (MELLO, 1987, p.32).

Para se construir uma escola pública democrática, é importante, além de um projeto político-pedagógico, a existência dos órgãos colegiados, como conselho de escola, na sua administração, composto por representantes dos diferentes segmentos da comunidade em sua composição, visando gerir a escola.

Ao enfatizar que a sociedade atual exige uma escola democrática e autônoma, Innocente (2007, p.69) aponta o Conselho de Escola como “uma possibilidade de contribuição para a formação da consciência crítica dessa escola e seu funcionamento é fundamental no processo de mudança da educação do país”.

Pode ser que, ao descentralizar a administração, haja o surgimento de diferentes relações no interior das escolas, oportunizando uma discussão coletiva

sobre a sua função social, além de provocar inovações na busca de uma escola pública de qualidade, preocupada com o alargamento dos direitos sociais.

Prais (1996, p.82) refere-se à administração colegiada, como um “efetivo espaço de comprometimento dos membros da comunidade escolar com o projeto político pedagógico a ser assumido”.

A autora destaca o sentido pedagógico que permeia a administração colegiada, já que os conselheiros, ao refletirem, analisarem e discutirem os problemas que a escola possui e ao debaterem sobre os principais objetivos a serem perseguidos, podem adquirir uma vivência democrática e uma conscientização dos seus direitos e deveres como cidadãos. O sentido político é baseado no conceito que os participantes têm de gestão democrática da escola, onde os diversos segmentos da comunidade têm a oportunidade de se unir num trabalho coletivo, em torno de um projeto político-pedagógico comprometido com os interesses da comunidade.

Dessa forma,

a prática pedagógica torna-se efetivamente prática social e o educador encontra possibilidades de se assumir enquanto intelectual orgânico comprometido com os interesses das camadas populares (PRAIS,1986,p.83)

Parente e Luck (2000, p.157) definem o Conselho de Escola como um órgão colegiado que tem como objetivo a melhoria da qualidade educacional, visando a ampliação do compromisso da comunidade com a ação educacional local, além de ter “a função de acompanhar o funcionamento da escola e promover a participação da comunidade escolar no conjunto das atividades”.

Elegemos o Conselho de Escola como tema da presente pesquisa, após considerar todas as tendências acima apontadas e as possibilidades de crescimento que podem surgir nas escolas se esse colegiado for realmente entendido e valorizado pela comunidade escolar, funcionando como um órgão gestor, na busca de soluções administrativas que só beneficiem o alunado.

## 1.2. Conselhos e suas origens

A origem dos conselhos é diversificada e se perde no tempo, confundindo-se com a história da política e da democracia, conforme estudo promovido pelo Ministério da Educação<sup>3</sup>.

Há quase três milênios, desde os primórdios da civilização grega, existiam conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano.

Segundo registros bíblicos, Moisés foi aconselhado pela prudência a reunir 70 anciãos ou sábios para ajudá-lo no governo de seu povo, originando o chamado Sinédrio, “Conselho de Anciãos” do povo hebreu.

A vida humana gregária também foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva.

GUARINELLO (2003, p.33), ao realizar análise da constituição das cidades-Estado, entre os séculos IX e VII a.C., observa que a solução dos conflitos crescentes, resultantes da cada vez mais complexa vida grupal, não podia ser encontrada nas relações de linhagem ou numa autoridade superior, mas devia ser resolvida comunitariamente, por mecanismos públicos e conclui que: “Aqui reside a origem mais remota da política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era a sua própria expressão”.

As cidades-Estado foram um espaço de poder, onde as decisões eram tomadas coletivamente e suas origens se perdem em tempos remotos: os conselhos de anciãos eram semelhantes ao Senado Romano ou à Gerousia Espartana, os conselhos de cidadãos se assemelhavam à *boulé* ateniense, assembleia restrita de cidadãos encarregados de deliberar sobre os assuntos correntes da cidade. Depois vieram as assembleias com atribuições e amplitudes variadas, em seguida as magistraturas e, posteriormente os tribunais. “Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva” (GUARINELLO, 2003, p.33). Dessa forma, foram os conselhos que deram origem aos Poderes Legislativo e Judiciário.

---

<sup>3</sup> Caderno instrucional denominado “Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública”, do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Brasília, 2004.

Na análise do autor, as cidades-Estado da Antiguidade greco-romana eram guiadas por um forte sentimento de “pertencimento legítimo” a essas comunidades e os conselhos de anciãos foram, nos Estados-nacionais, substituídos aos poucos por conselhos de “beneméritos ou notáveis”, assessorando, de uma forma tecnocrática, o núcleo de poder dos governos.

Ainda segundo Guarinello (2003), com o passar do tempo, “os mais sábios”, respeitados e líderes das comunidades locais, passam a ser substituídos pelos mais influentes, seja intelectual, econômica ou militarmente falando e os interesses privados das elites predominam. Passam a ser constituídos, assim, os conselhos de “notáveis” das cortes e dos Estados modernos.

A partir do século X, os conselhos ganham expressão na Comuna Italiana, como representantes do poder político na cidade-Estado.

Segundo Bobbio et alii(1991, p.193), no Dicionário de Política, a Comuna era o momento de agregação política mais alto e original já visto na história italiana. Inicialmente constituída da união dos dinastas com os burgueses, a Comuna era feudal, com caráter aristocrático, o que permitia que as decisões fossem tomadas por meio de assembleias de todos os membros dessas classes. Era governada pelo colégio consular, grupo que funcionava como uma assembleia e tinha em sua constituição o número de membros compatível com os núcleos emergentes da sociedade local.

Com a ampliação da Comuna, outras categoriais sociais passaram a integrá-la, surgindo a Comuna popular que criou uma democracia representativa, não mais direta, como a adotada na tradicional.

Era o chamado conselho geral do povo, análogo ao grande conselho geral da Comuna, um *consilium*, ou *credencia ancionorum*<sup>4</sup>. Esse conselho era dirigido por um *capitaneus populi*, que exercia as funções de Chefe da Comuna, capitão do povo.

A Itália, na administração das cidades, adota até os dias atuais a figura do Conselho Comunal, similar às nossas câmaras de vereadores, mas com

---

<sup>4</sup> Conselho dos anciãos. “O termo latino credencia, que originou o atual sentido de credenciar,- dar credenciais, ou credenciamento, que atribui poderes - , indicava uma mesa ou armário onde eram guardados cálices e galhetas para a missa ou iguarias a serem servidas aos reis e que deveriam ser previamente verificadas, atestadas, por alguém para conferir se não estavam estragadas, ou contaminadas. No caso, o conselho geral ou dos anciãos – constituído de “notáveis” – tinha poderes para, após cuidadosa análise, credenciar alguém para realizar determinadas ações.”(Bobbio et alii, 1991, Dicionário de Política, p.197-198)

mecanismos de escolha e eleição das listas de conselheiros que envolvem forte participação da comunidade.

Em 1871, a Comuna de Paris teve a gestão da comunidade local realizada por meio de um conselho, constituído como representação da vontade popular, passando a se tornar o símbolo mais marcante de autogestão de uma comunidade urbana, embora com uma duração curta, de apenas dois meses (BOBBIO ET ALII, 1991, p.193-198).

No século XX, na sua primeira metade, aparecem novas formulações de conselhos, não mais gerindo comunidades locais, mas de grupos sociais identificados pelo ambiente de trabalho.

Bobbio et alii (1991, p.193-198) destacam diferentes experiências realizadas por representantes identificados pelo ambiente de trabalho, como as dos conselhos de operários, seja na forma de conselhos de fábricas (no âmbito de uma empresa) ou de conselhos dos delegados dos operários, constituídos por representantes das diversas empresas, todas com uma importante dimensão de representatividade comunitária. Marcante também as experiências dos soviets russos, nascidos em São Petersburgo em 1905 e recriados com a revolução socialista de 1917, e dos conselhos de fábrica na Alemanha de Rosa Luxemburgo, de 1918 até 1923, assim como outras novas experiências de conselhos de operários ou de fábricas surgidas na Espanha (1934-1937), na Hungria(1950) e na Polônia (1969-1970).

Já os conselhos populares eram os responsáveis pela solução dos diversos conflitos e tensões que surgiam como resultado dos diferentes interesses da população e o faziam usando como estratégia a democracia direta e/ou representativa, exatamente ao contrário dos conselhos de notáveis das cortes. O que constituíam as comunidades locais, seja nas cidades-Estado Greco-romanas, nas Comunas italianas e de Paris, ou na fábrica da era industrial, eram as vozes das classes que as constituíam (MEC, 2004, p.17).

Dessa forma, o sentido que é dado aos conselhos na atualidade refletem e carregam muito da história desses povos antigos.

Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (MEC, 2004, p.18).

### **1.3. Objetivo**

Este estudo realizou um levantamento e análise da produção acadêmica referente a dissertações e teses, sobre Conselho de Escola na educação básica da rede pública estadual paulista, no período de 1988 a 2007.

Optou-se por iniciar este estudo no ano de 1988 considerando a promulgação da Constituição Federal. A década de 1980 foi um período em que a centralização, agravada pelo movimento de 1964, foi tenazmente combatida. Nesse contexto, a sociedade civil se fortalece e vai forçando o atendimento de suas necessidades no tocante à moradia, saúde, transporte, educação etc “A sociedade civil organizada busca inscrever em leis seus direitos e deveres” (GOHN, 1990).

A Constituição Federal de 1988 lança uma nova proposta de gestão escolar, que passou a ser meta de diversos sistemas de ensino, na expectativa de romper com o modelo tradicional de administração: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ...VI – gestão democrática do ensino público na forma da lei” (Art.206).

A opção por encerrar o estudo em 2007 deu-se por não haver, no mês de abril de 2009, na época do levantamento dos títulos de teses e dissertações, o registro de nenhum trabalho referente ao ano de 2008 no banco da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior sobre a temática.

### **1.4. Procedimentos Metodológicos:**

Sempre que necessário foram consultados e analisados os documentos legais de âmbito federal e do estado de São Paulo, citados nas dissertações e teses estudadas. Da mesma forma, outros autores foram consultados quando se fez necessário esclarecer certos pontos abordados nas dissertações e teses.

Para ter acesso ao material que atendesse ao objetivo dessa pesquisa, recorreu-se, num primeiro momento, ao banco de teses e dissertações da CAPES, por meio eletrônico, via internet, a fim de identificar quais eram os trabalhos produzidos no período de 1988 a 2007 que traziam como tema o conselho de escola.

Foi escolhido o banco de teses e dissertações da Capes pelo papel que desenvolve na divulgação científica das produções acadêmicas e pelo trabalho de avaliação junto aos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) das diversas universidades brasileiras. Além disso, optou-se por esse banco, para que as informações procedessem de uma mesma fonte e também por ela permitir uma pesquisa diversificada por autor, assunto e instituição, além de oferecer como filtros de busca o ano da defesa dos trabalhos pesquisados e seu nível/modalidade (mestrado, doutorado).

Como muitos trabalhos tinham em seus títulos as expressões “conselho escolar” ou “conselho deliberativo”, não foi possível realizar a seleção partindo da palavra-chave “conselho de escola”. Optou-se então por partir da palavra-chave “conselho”, no ítem “todas as palavras”, tendo como filtro o ano de defesa, partindo de 1988 até 2007 e dessa forma foram encontradas centenas de títulos produzidos em cada ano na área da educação. Após realizar a impressão de todos os resumos encontrados e, após a leitura de cada um deles, foi possível selecionar somente os títulos dos trabalhos que tratavam do tema e do período desejados. Não compuseram essa pesquisa os trabalhos que tinham como foco o conselho de escola de outros estados e nem os conselhos de escola municipais, somente aqueles que tiveram como objeto de estudo os conselhos de escola do ensino fundamental e médio da rede estadual paulista.

A decisão por restringir a pesquisa aos conselhos de escola da rede estadual paulista deve-se ao fato de reconhecer a importância histórica desta dependência administrativa bem como pelo número de escolas e de alunos atendidos, ademais legislações diferem de estado para estado e os municípios também seguem legislações e regimentos próprios.

O acesso a uma parte das publicações foi feito através do empréstimo dos exemplares nas Bibliotecas das Universidades, porém, o maior montante foi obtido através dos sites das Universidades, fazendo o download de cada tese ou dissertação.

Os 22 trabalhos analisados são os seguintes: Sergio Luiz Avancine (1990); Maria de Lourdes Gallo Von Gal (1991); Maria Salete Genovez (1993); José Marcelino de Rezende Pinto (1994); Crisanto Adelino S.D.Barros (1995), Maria da Glória Minguili (1995); Dener Luiz da Silva (1996); Daniel Garcia Flores (1996); Delfina de Paiva Vilela (1997); Manoel Alves Guerra (1998); Alaíde Pereira

Japecanga Aredes (2002); Regina Célia Barbosa Ferreira de Almeida (2003); Simone Aparecida Zanutto (2003); Selma Denise Gaspar (2004); Erica Luisa Matos Furtado (2005); Lucia Mieko Matsui (2006); Ana Maria S.G.Oliveira Lucio de Sousa (2006); Paula M.P.Silvestrini (2006); Cleide Maria Fratantonio Perini (2007); Marco Aurélio Bugni (2007); Adriana de Bortoli Gentil (2007) e Maria Ângela Paié Rodella Innocente (2007).

Tendo como foco o Conselho de Escola no Estado de São Paulo, foi defendido anualmente um único trabalho nos anos de: 1990, 1991, 1993, 1994, 1997, 1998, 2002, 2004 e 2005; nos anos de: 1995, 1996 e 2003 foram defendidos dois trabalhos; três trabalhos em 2006 e quatro trabalhos em 2007. Observa-se que, além de outras possíveis razões, quando o Estado implementou programas de controle através da legislação, como avaliações externas, a produção acadêmica sobre autonomia teve seu número aumentado. Enquanto que nos outros anos era defendido um único trabalho ou no máximo dois, nos anos de 2006 e 2007 foram encontrados, respectivamente, três e quatro trabalhos sobre o tema “conselho de escola”.

Os textos selecionados foram defendidos nas seguintes Instituições: 07 trabalhos da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp ; 04 da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 03 da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus Marilia; 03 da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus Araraquara; 01 da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus Rio Claro; 01 da Universidade Federal de São Carlos; 01 da Universidade Metodista de São Paulo; 01 da Universidade Cidade de São Paulo; 01 da Universidade Nove de Julho e 01 da Universidade de Sorocaba.

Dos 22 títulos que tratam da temática a ser analisada, registra-se o maior número de trabalhos efetuados por pesquisadores da Unicamp, com um total de 7 títulos e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com 4 títulos.

Após pesquisa realizada junto ao Banco da Capes para levantar os nomes dos professores componentes das Bancas Examinadoras das 22 dissertações e teses a serem analisadas neste estudo, foram registradas:

- seis vezes a participação do prof.dr. Cleiton de Oliveira como componente de Banca relacionada ao tema Conselho de Escola;

- três vezes a participação dos profs.drs. Candido Giraldez Vieitz, James Patrick Maher, José Camilo dos Santos Filho, Newton Antonio Paciulli Bryan e Jair Militão da Silva;
- duas vezes a participação dos profs.drs.: Bernardete A.Gatti, Gustavo Luiz Gutierrez, Maria Lucia Rocha Duarte, Maria Machado Malta Campos, Miguel Henrique Russo, Neusa Maria Dal Ri e Nilson J.Demange e
- os demais professores tiveram participação como examinadores em apenas uma banca.

No que se refere à orientação dos trabalhos, o prof.dr. José Camilo dos Santos Filho orientou duas teses de doutorado das 22 teses e dissertações relacionadas ao tema no período descrito e os demais professores orientaram apenas um trabalho.

**QUADRO 1. TESES E DISSERTAÇÕES QUE TRATAM DO TEMA “CONSELHO DE ESCOLA NO ESTADO DE SÃO PAULO”  
PERÍODO: 1988 – 2007**

ANO	TÍTULO	AUTOR	FACULDADE/ CURSO	ORIENTADOR	BANCA EXAMINADORA
1990	Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola	Sergio Luiz Avancine	PUC – S. P. / Mestrado	Marília Pontes Sposito	Maria Machado Malta Campos Marília Pontes Sposito Vitor Henrique Paro
1991	Conselho de escola: a participação da comunidade na gestão administrativa e pedagógica da escola pública paulista de 1º Grau	Maria de Lourdes Gallo Von Gal	UFSCAR – São Carlos / Mestrado	Paolo Nosella	Paolo Nosella Maria Cecilia Sanches Teixeira Maria Ivanetti Cruz Newton Ramos de Oliveira
1993	Conselho de escola: espaço para o exercício da participação? Um estudo de caso	Maria Salete Genovez	UNICAMP / Mestrado	Maria Lucia R. Duarte Carvalho	Cleiton de Oliveira Mucio Camargo de Assis Newton Cesar Balzan
1994	Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola a luz da teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas	José Marcelino de Rezende Pinto	UNICAMP / Doutorado	José Camilo dos Santos Filho	Cosimo D´Ávila Nilson Joseph Demange Pedro Laudinor Georgen Vitor Henrique Paro
1995	Conselho Deliberativo: desafios da democratização da gestão da escola pública paulista	Crisanto Adelino S.D.Barros	UNICAMP / Mestrado	Raquel P.Chainho Gandini	Cleiton de Oliveira James Patrick Maher Newton Antonio Paciulli Bryan Raquel Pereira Chainho Gandini
1995	A gestão da escola pública no estado de São Paulo	Maria da Gloria Minguilli	UNICAMP / Doutorado	Maria da Gloria M.Gohn	Cleide Marly Nebia Cleiton de Oliveira Jose Misael F.do Vale José Roberto R. Perez Maria da Gloria M. Gohn Newton Antonio Paciulli Bryan
1996	Interações Sociais no Conselho de Escola: o estudo de um caso	Dener Luiz da Silva	PUC – SP / Mestrado	Claudia Leme Ferreira Davis	Bernardete Angelina Gatti Claudia Leme Ferreira Davis Jair Militão da Silva
1996	Conselho de escola: possibilidades e limitações (um estudo de caso)	Daniel Garcia Flores	UNESP - Marília Mestrado	Gustavo Luis Gutierrez	Gustavo Luiz Gutierrez Afranio Mendes Cattani Candido Giraldez Vieitz Alfredo Peixoto Martins João dos Reis Silva Junior

					Lourdes Marcelino Machado Maria Sylvia Simões Bueno Paschoal Quaglio
1997	Conselho de escola: impasses, perspectivas e busca da participação	Delfina de Paiva Villela	UNICAMP Doutorado	José Camilo dos Santos Filho	Bernardetti Angelina Gatti Charles Richard Lyndaker Cleiton de Oliveira James Patrick Maher José Camilo dos Santos Filho Jair Militão da Silva Maria Lucia R. Duarte Carvalho
1998	Conselho de escola: construindo a participação no país da exclusão	Manoel Alves Guerra	UNICAMP Mestrado	Nilson Joseph Demange	José Camilo dos Santos Filho José Marcelino Rezende Pinto Nilson Joseph Demange
2002	As instâncias de participação e democratização da escola pública	Alaíde Pereira Japecanga Aredes	UNESP – Marília / Doutorado	Candido Giraldez Vieitez	Candido Giralde Vieitez Celestino A. da Silva Junior Marcos Tadeu Del Roio Martha dos Reis Neusa Maria Dal Ri
2003	Os conselhos de escola e a construção da participação e gestão democráticas da escola pública.	Regina Célia Barbosa Ferreira de Almeida	PUC – SP Mestrado	Nora Rut Krawczyk	Antonio Chizzotti Neirede Saviani Nora Rut Krawczyk
2003	Conselho de escola: lócus privilegiado de vivência da cidadania	Simone Aparecida Zanutto	Univ. Metodista de S.Paulo / Mestrado	Maria Leila Alves	João Cardoso Palma Filho Lindamir C. Vieira Oliveira Maria Leila Alves
2004	A autonomia da escola pública – um processo em construção	Selma Denise Gaspar	Univ. Cidade de S.Paulo / Mestrado	Jair Militão da Silva	Edileine V. Machado da Silva Jair Militão da Silva Julio Gomes Almeida
2005	Políticas educacionais e gestão democrática na escola	Érica Luisa Matos Furtado	UNESP - Marília / Mestrado	Neusa Maria Dal Ri	Neusa Maria Dal Ri Candido Giraldez Vieitz Gustavo Luiz Gutierrez
2006	A comunidade na escola: limites e possibilidades para a participação dos pais no Conselho de Escola e na Associação de Pais e Mestres	Lucia Mieko Matsui	Univ. Nove de Julho / Mestrado	Miguel Henrique Russo	Miguel Henrique Russo Roberta Gurgel Azzi Ivanise Monfredini
2006	O conselho do Artigas: um estudo sobre o autoritarismo de estado.	Ana Maria S.G.Oliveira Lucio de Sousa	PUC – SP / Mestrado	Vera Lucia Vieira	Vera Lucia Vieira Maria Ap. de Paula Rago Lincoln Ferreira Secco
2006	Conselho de Escola: espaço de limites e possibilidades na construção da gestão democrática	Paula M.P.Silvestrini	UNESP – Rio Claro / Mestrado	Maria Aparecida Segatto Muranaka	Maria Ap. Segatto Muranaka Jose Marcelino R. Pinto Joyce M. A. de Paula e Silva
2007	Conselho de Escola: Limites e possibilidades da gestão democrática	Cleide Maria Fratantonio Perini	UNESP – Araraquara / Mestrado	Pedro Ganzeli	Pedro Ganzeli Cleiton de Oliveira João Augusto Gentilini
2007	O conselho de escola e a participação do aluno	Marco Aurélio Bugni	Univ. de Sorocaba / Mestrado	Wilson Sandano	Wilson Sandano Miguel Henrique Russo Jorge L. Cammarano Gonzalez
2007	Participação e avaliação: relações e possibilidades	Maria Ângela Paié Rodella Innocente	UNICAMP / Mestrado	Zacarias Pereira Borges	Zacarias Pereira Borges Luiz Henrique Aguilar James Patrick Moher Ismael Bravo Cleiton de Oliveira
2007	O Conselho dos conselhos	Adriana de Bortoli Gentil	UNESP - Araraquara / Mestrado	Roseana C.Leite	Roseana Costa Leite José Marcelino R. Pinto Angela V.Machado Fernandes

Após a leitura prévia dos trabalhos, foram selecionadas as seguintes categorias:

- procedimentos metodológicos empregados nas pesquisas,
- atribuições do Conselho de Escola,

- composição do Conselho,
- participação dos diversos segmentos e
- pontos que dificultam o funcionamento do Conselho de Escola

Além dessas categorias, outras observações foram registradas referentes a especificidades de determinados trabalhos.

### **1.5. Desenvolvimento do Trabalho:**

O trabalho está constituído em duas partes. Na primeira parte é apresentado um histórico dos Conselhos de Educação no Brasil, suas funções, destacando os diversos tipos de conselhos criados e regulamentados pela legislação brasileira, nas esferas federal, estadual e municipal, visando uma maior participação da sociedade nas políticas públicas.

Em seguida, é apresentado um histórico do Conselho de Escola no sistema de ensino público estadual de São Paulo, desde a sua criação, passando pela análise de sua natureza, atribuições e competências.

Na segunda parte, é apresentada uma análise a partir das categorias elencadas, da produção acadêmica de dissertações e teses sobre a temática, defendidas no período de 1988 a 2007.

Espera-se, com a análise desta bibliografia e após as reflexões que contemplaram o estudo, apresentar um levantamento que possa contribuir para subsidiar o avanço das questões relacionadas ao tema Conselho de Escola na rede pública estadual paulista; apontar os pontos convergentes encontrados nas diversas publicações e indicar os avanços na gestão das escolas após a criação dos conselhos escolares ou os possíveis entraves que impedem o bom funcionamento dos mesmos.

## II – PRIMEIRA PARTE

### CONSELHOS COMO INSTÂNCIA DE GESTÃO DO ESTADO SOCIAL DEMOCRATA

Como o Brasil se instituiu sob o signo e imaginário das cortes européias, que concebia o Estado, no regime monárquico, como “coisa do Rei”, mesmo com o advento da República, a gestão da coisa pública continuou fortemente marcada por uma concepção patrimonialista de Estado (FAORO, 1991).

Essa concepção, que situava o Estado como pertencente à autoridade e instituíra uma sistemática baseada na obediência à vontade superior, levou à adoção de conselhos constituídos por “notáveis”, pessoas dotadas de saber erudito, letrados – conselhos de governo, uma vez que serviam aos governantes. O saber popular não oferecia utilidade à gestão da coisa pública, uma vez que esta pertencia aos “donos do poder” para administrá-la em proveito de ambas as categorias. (MEC, 2004, p.18).

De acordo com o citado Documento, esses “conselhos de notáveis”, que tinham como critério de escolha o “notório saber”, permaneceram no Brasil, mais fortemente, até os meados de 1980. Eram de âmbito nacional e estadual, atuavam nas áreas da educação, saúde, cultura e assistência social e agiam nas questões de normatização e credencialismo dos respectivos sistemas.

Com a redemocratização do país, a sociedade passou a reivindicar uma participação nas políticas públicas, que buscaram assim alterar os mecanismos de gestão adotados até então.

A nova Constituição Federal de 1988 instituiu conselhos de gestão de políticas públicas setoriais – os conselhos da cidadania, sociais ou populares.

Essa nova categoria de participação cidadã, que tem como eixo a construção de um “projeto de sociedade que concebe o Estado como um patrimônio comum, a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de direitos e poder relativos à comum qualidade de vida” (MEC, 2004, página 15).

Dessa forma, os conselhos representam hoje uma estrutura privilegiada de democratização das ações do Estado e assumem uma nova institucionalidade, com

dimensão de órgãos de Estado. Representam a expressão da sociedade organizada e exercem uma função mediadora entre esta e o governo.

Atualmente temos conselhos nas mais diversas áreas, atendendo categorias sociais ou programas específicos. Na área dos direitos humanos, existem os conselhos dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, do idoso, dos portadores de deficiência. Nas instituições públicas os conselhos de definição das políticas, de gestão e de fiscalização, além dos conselhos de secretarias estaduais e municipais de diversas áreas.

No próximo ítem, faremos uma breve exposição dos quatro tipos de funções que os conselhos de educação brasileira possuem.

## **2.1. Conselhos de Educação e suas funções**

Segundo Cury (2006, p.41), o Conselho de Educação é um órgão público que garante um direito constitucional da cidadania. Isso é o que justifica o ingresso de um conselheiro no âmbito de um interesse público que tem como fundamento o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar. Esta educação deve ser levada adiante por um órgão colegiado, “formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada”.

O Conselho de Educação não deve ser coordenado de uma forma hierárquica, mas nele deve prevalecer sempre a vontade da maioria do grupo, dentro de um consenso.

São várias as funções de um Conselho de Educação, mas é a função normativa que dá uma real distinção a um Conselho de Educação (CURY, 2006, p.42). É aquela pela qual um conselheiro interpreta a lei cuidadosamente, levando em consideração que ele não é legislador e nem possui autoridade para emitir decretos ou medidas provisórias por isso deve ter um cuidado de não cometer abusos mas sim interpretar a lei e aplicá-la em benefício das finalidades maiores da educação escolar e garantir um direito da cidadania.

Essa função, segundo o mesmo autor, se dá por meio de Pareceres e Resoluções, com a intenção de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento, que é o da Constituição.

Segundo o documento do MEC (2004, p.25), essa função se realiza quando é atribuída ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. Os conselhos, nessa função, não legislam e só atribuem ao Poder Executivo os deveres reconhecidos publicamente por ele por meio do ato da homologação.

A função normativa é derivada do poder legislativo, em harmonia e cooperação com os outros poderes, acessória à própria lei, resguardando o direito à educação.

De acordo com o mesmo documento, a função consultiva visa responder às consultas do governo ou da sociedade, por meio de pareceres, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. O Executivo pode homologar ou não a orientação contida no “parecer” do conselho.

Quando o conselho tem competência legal para fiscalizar o cumprimento e legalidade das normas e ações, aprovando-as ou alterando-as, consolida-se a função fiscal. Nesse caso, a eficácia da atuação será maior se o conselho tiver poder deliberativo e “poder de polícia”. A função fiscal é, em geral, atribuída aos conselhos de gestão de políticas públicas, em instituições públicas e na execução de programas governamentais.

Já a função mobilizadora ocorre quando o conselho age como mediador entre o governo e a sociedade, estimulando estratégias de participação de todos visando a melhoria da qualidade da educação (MEC, 2004, p.25).

Faremos, a seguir, uma retrospectiva histórica dos conselhos de educação no Brasil, destacando a sua natureza e as fases vividas, que compreendem os Conselhos de Instrução Pública, Conselhos de Ensino e Conselhos de Educação.

## **2.2. Conselhos de Instrução Pública**

Ao realizarmos um estudo sobre os Conselhos que vigoravam no Brasil no século XIX, aparecem primeiramente os Conselhos de Instrução Pública, criados em 1842, ainda no Império e que vão até o início do Século XX. Tinham, dentre outras, as funções de organizar e inspecionar as escolas, no tocante aos conteúdos e métodos de ensino, além de fiscalizar professores. Eram formados por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino.

Instalado o novo regime, através do Decreto nº 346, de 19 de abril de 1890, foi criado o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, tendo Benjamin Constant<sup>5</sup> como seu primeiro titular (NAGLE, 1964, p.86-87).

Para Azevedo (1963, p.614) esse Ministério era esdrúxulo (...) além de trazer um vício original de organização, abrangendo, na mesma pasta, um corpo de serviços públicos, tão diferentes e disparatados”.

Em 2 de janeiro de 1891, foi criado o Conselho de Instrução Superior, através do Decreto N.1232G. (CURY, 2006, p.45).

Menos de um ano depois, a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, não faz menção ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, extinguindo-o, conforme se observa logo no seu primeiro Artigo:

Art. 1º - Os serviços da Administração Federal distribuem-se pelos seguintes Ministerios:  
 Ministerio da Fazenda;  
 Ministerio da Justiça e Negocios Interiores;  
 Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas;  
 Ministerio das Relações Exteriores;  
 Ministerio da Guerra;  
 Ministerio da Marinha.  
 Cada um delles será dirigido por um Ministro de Estado, de livre nomeação e demissão do Presidente da Republica (Constituição, art. 48, §§ 2º e 4º), a quem igualmente compete prover ás substituições temporárias (Lei nº 23/1891).

Segundo Nagle (1964, p.86-87), de acordo com o Artigo 4º, letra d, da mesma Lei, tudo o que fosse relacionado à instrução e à educação passaria a ser da responsabilidade do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores:

Art. 4º São da competencia do Ministerio da Justiça e dos Negocios Interiores:  
 a) os serviços e negocios relativos á administração da justiça local do Districto Federal e á administração da justiça federal, tanto neste districto como nos Estados;  
 b) a policia do Districto Federal, bem como a administração do Corpo de Bombeiros;  
 c) a Guarda Nacional no Districto Federal e nos Estados;  
 d) tudo que for concernente ao desenvolvimento das sciencias, letras e artes, á instrucção e á educação e seus respectivos institutos nos limites da competencia do Governo Federal, e inclusive a catechese dos indios;  
 e) os demais serviços que pertencem ao actual Ministerio do Interior. (Lei nº 23/1891).

---

<sup>5</sup> Benjamim Constant Botelho de Magalhães (Rio de Janeiro, 18-10-1836; 22-01-1891), professor da Escola Militar, Ministro da Instrução, Correios e Telégrafos, cujas reformas escolares, empreendidas entre 1890 e 1892, acusam todas, em maior ou menor grau, a influência das idéias positivistas (AZEVEDO, 1963).

Sobre o ensino superior, Cury (2001, p.46) relata que

o ensino superior na capital federal e nos estabelecimentos federais nos estados dispunha de um Conselho de Instrução Superior que deveria dirigir, sobretudo, os programas de ensino dos diferentes cursos, de acordo com a Reforma Benjamin Constant, exarada no Decreto nº 1.159/1892.

Dez anos depois, com a intenção de corrigir defeitos da lei anterior, que havia dado aos alunos licença de frequência, foi criado um Código de Ensino, que juntamente com o direito de livre frequência, deu aos alunos o direito de livre docência, permitindo-lhes escolher o seu mestre e a qualquer cidadão habilitado o direito de lecionar nas escolas oficiais.

Alguns outros conselhos de Instrução Pública como o Conselho Geral de Instrução Pública, Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, Conselho Superior de Instrução Pública, Conselho Superior de Instrução Nacional, Conselho Director da Instrução Primária, constam dos registros do MEC, mas nem todos foram efetivados e implementados.

### **2.3. Conselhos de Ensino**

No período compreendido entre a terceira e a quarta décadas pós proclamação da República, houve a proposta de existência de dois Conselhos de Ensino – o primeiro em 1911 e o segundo em 1925 – ambos se referiam ao ensino superior.

### **2.4. Conselho Superior de Ensino**

Em 1911, ainda segundo CURY (2006, p.45), durante a Reforma Rivadávia, foi instituído o Decreto Nº 8.659<sup>6</sup>, de 5 de abril de 1911, que, junto com o sistema de acesso ao ensino superior, criou o Conselho Superior de Ensino, que pretendia “fazer transitar os cursos superiores do regime oficial para o de corporações

---

<sup>6</sup> Esse Decreto criou a “lei orgânica do ensino”, instituindo o regime do ensino livre, subtraindo ao Estado a interferência no domínio da educação, estatuiu o exame vestibular, suprimiu os diplomas e, promulgando a autonomia das Congregações, despojou o governo do direito de se imiscuir na economia interna dos institutos superiores. (AZEVEDO, 1963, p.628)

autônomas”, deixando claro que o ensino não seria monopolizado pelas instituições oficiais, conforme se observa pela redação dos Artigos 1º e 2º do referido Decreto:

**Art. 1º** A instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos criados pela união, não gozarão de privilégio de qualquer espécie.

**Art. 2º** Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo.

O Conselho Superior de Ensino tinha como objetivo administrar os cursos superiores e ser mediador entre o governo e as instituições de ensino superior.

Esse Conselho constituiu-se como órgão de fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior mantidos pela União, tendo em sua composição representantes desses estabelecimentos e tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva de racionalização administrativa (TEIXEIRA, 2004, p.694)

O Artigo 5º do mesmo Decreto, especifica sua função e dá autonomia aos cursos superiores, que passam do regime oficial para o de corporações autônomas:

O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino (Decreto N.8.659/1911).

Teixeira (2004, p.694) acentua isso, ao citar que, tanto o Conselho Superior de Instrução Pública quanto o Conselho Superior de Ensino, por compreenderem especificamente o ensino superior, funcionaram como órgãos fiscalizadores dos estabelecimentos educacionais mantidos pelo governo, contando em sua composição com representantes desses estabelecimentos e “tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva de racionalização administrativa”.

Como a desoficialização do ensino e a liberdade de criação de escolas se constituiu um fracasso, alguns anos depois o ensino voltou a ser oficializado, através

do decreto n. 11.530, de 18 de março de 1915, de autoria de Carlos Maximiliano<sup>7</sup>, reorganizando o ensino secundário e o superior (CURY, 2006, p.45).

## 2.5. Conselho Nacional de Ensino

Criado pelo Decreto n. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, com a reforma Rocha Vaz<sup>8</sup>, responsável também pela criação do Departamento de Educação no Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Ensino passa a substituir o antigo Conselho Superior de Ensino, abrangendo agora todos os graus de ensino.

O Capítulo II – Do Conselho Nacional do Ensino – dava estrutura a esse órgão, que passava a substituir o antigo Conselho Superior de Ensino e compreendia três Seções: Conselho do Ensino Secundário e Superior, Conselho do Ensino Artístico e Conselho do Ensino Primário e do Profissional (NISKIER, 1989, p.230).

De acordo com Azevedo (1963, p.641) o Conselho Nacional de Ensino não alargou suas atribuições técnicas e fiscais além dos domínios do ensino superior e secundário.

O contexto nos anos de 1920 era bastante complicado e uma conjugação de fatores alavancaram a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, segundo Oliveira (1992).

Os vários movimentos e dissensões na década de 20, a quebra do café em 21 e de maneira mais aguda em 29, o constante “estado de sítio”, o crescimento, embora tímido, da camada média, as exigências da industrialização nascente e o esgotamento da “política do café com leite” levaram a um impasse culminando com a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930 (OLIVEIRA, 1992, p.37).

Foi essa década de 1920 inovadora no tocante às reformas educacionais no país, graças ao empenho de educadores como: Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Francisco Campos, Carneiro Leão, Fernando de Azevedo, Sampaio Dória e outros,

---

<sup>7</sup> “A Lei Carlos Maximiliano restaurou a situação anterior, e reoficializou o ensino secundário, com cinco anos de curso, mantendo, porém, os exames de preparatórios em colégios particulares, perante bancas nomeadas pelo Conselho Superior de Ensino, já que a “lei orgânica do ensino”, de 1911, longe de refrear, contribuiu para acentuar a degradação a que descera o ensino secundário, quer sob o regime dos exames parcelados, quer sob a vigência dos exames de madureza, quer sob o regime das equiparações”(AZEVEDO, 1963, p.628).

<sup>8</sup> “Na reforma Rocha Vaz, de João Luiz Alves, que vigorou de 1925 até 1930, prevaleceu afinal a seriação obrigatória, não se permitindo, senão os que nele se haviam licenciado, o regime de preparatórios, fortemente apoiado numa tradição de quase um século” (AZEVEDO, 1963, p.628).

sintonizados com as novidades colocadas em prática em países considerados mais cultos.

Deu-se ainda a fundação da A.B.E. Associação Brasileira de Educação – que desempenhou, por vários anos, importante papel pelos congressos e manifestações que organizou (OLIVEIRA, 1992, p.37).

Conforme Nagle, (1976, p.204), os Estados, mais do que a União, procedem, nesse período, à implantação ou reorganização da administração escolar, bem como ao uso de instrumentos de planejamento, como os recenseamentos escolares.

## **2.6. Conselhos de Educação**

Abrangem o período de 1931 até os dias atuais. Embora em 1931 o Conselho Nacional de Ensino tenha sido transformado em Conselho Nacional de Educação, somente com a Constituição Federal de 1934, que instituiu os sistemas de ensino<sup>9</sup>, os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passaram a ter uma concepção mais definida (MEC, 2004, p.28 e 29).

Esses Conselhos são órgãos colegiados de funções normativas e consultivas em tudo o que se refere à legislação educacional e sua aplicação.

Possuem também a função de interpretar a legislação educacional e assessorar os órgãos executivos dos respectivos governos. De modo geral, os Conselhos normatizam as leis educacionais por meio de Resoluções, precedidas de Pareceres. As Resoluções são o modo pelo qual as deliberações dos Conselhos ganham força de lei já que são o instrumento apto da interpretação normativa própria destes órgãos (CURY, 2002, p.60).

## **2.7. Conselho Nacional de Educação (1931)**

Após a revolução de trinta foi criado o Conselho Nacional de Educação, segundo CURY (2006, p.46). Em 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, após o presidente Washington Luís Pereira de Sousa ter sido deposto, é editado o Decreto N.19.850, de 11 de abril de 1931, fazendo a substituição do

---

<sup>9</sup> Sistema de Ensino significa uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina (SAVIANI, 1999).

Conselho Nacional de Ensino pelo Conselho Nacional de Educação (CURY, 2006, p.46).

De acordo com o autor, era um órgão consultivo, com um caráter técnico e voltado predominantemente para o ensino superior. No entanto, o Artigo 4º do Decreto descarta a função administrativa:

Artigo 4º - "O Conselho Nacional de Educação não terá atribuições de ordem administrativa, mas opinará em última instância sobre assuntos técnicos e didáticos e emitirá parecer sobre as questões administrativas correlatas, atendidos os dispositivos dos estatutos das universidades e dos regulamentos dos institutos singulares de ensino superior."

Segundo CURY (2001, p.46), este Conselho vigeu até 1936, quando, por determinação da Constituição Federal de 1934, foi recriado pela Lei Nº 174, de 6 de janeiro de 1936, e passou a ter como principal incumbência a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com o Poder Executivo, ficando seu caráter técnico mais evidenciado a partir daí.

Conforme Teixeira (2004, p.695), sua função normativa para o setor de educação ganhou importância a partir da reforma Francisco Campos<sup>10</sup> ficando responsável, em grande parte, pela organização da estrutura de ensino no país.

Este Conselho colaborou na estruturação do ensino brasileiro nesse período.

"Nesse sentido, se pode atribuir ao Conselho contribuição importante na constituição de uma certa ordem na área da educação, que orienta a organização do ensino, estabelece competências e define direitos, possibilitando o exercício da cidadania com o alargamento do sentido da democracia para a sociedade civil" (TEIXEIRA, 2004, p.696).

Ainda de acordo com a autora, o Artigo 3º da Lei 174/36 ao definir a escolha dos membros do Conselho Nacional de Educação, destaca que sejam profissionais capazes de representar os vários graus e modalidades de ensino, nomeados pelo Presidente da República, e estabelece como exigência que sejam "pessoas de reconhecida competência para as funções e, de preferência, experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades nacionais".

---

<sup>10</sup> "A reforma Francisco Campos, imprimiu ao ensino secundário a melhor organização que já teve entre nós, elevando-o de um simples "curso de passagem" ou de instrumento de acesso aos cursos superiores, a uma instituição de caráter eminentemente educativo, aumentando-lhe para sete anos a duração do curso e dividindo-o em duas partes, - a primeira, de cinco anos, que é a comum e fundamental e a segunda, constituída de um curso complementar, de dois anos, destinada a uma adaptação dos estudantes às futuras especializações profissionais" (AZEVEDO, 1963, p.662).

Analisando esse período, Teixeira (2004, p.695) constata que a função fiscalizadora do Conselho Nacional de Educação como órgão que servia de auxílio ao poder executivo, no início do século, cedeu lugar a um órgão com características técnicas, com profissionais especializados, em condições de assumir as funções normativas que passaram a lhe ser atribuídas.

A Constituição Federal de 1934 atribui ao Conselho Nacional de Educação uma importância diferente da que havia sido dada até então a um Conselho.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (Constituição Federal de 1934).

“Tratava-se da elevação à dignidade constitucional de um Conselho, diferentemente dos outros similares existentes, desde a velha República, comumente criados por Leis ordinárias ou mesmo decretos” (CURY, 2006, p.46).

## **2.8. Conselho Federal de Educação**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, ao estruturar o ensino federal e estadual, deixa claro que “ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação” (Artigo 7º).

Ficou explícito nesse artigo o caráter deliberativo conferido a esse Conselho, que “herdou dos conselhos que o antecederam a natureza administrativa que os caracterizou. Acrescida de funções deliberativas, essa natureza administrativa conservou seu caráter técnico e normativo”.(TEIXEIRA, 2004, p.697).

Garantiu o artigo 8º da Lei Nº 4.024/1961 que haveria uma representatividade dos profissionais da educação de diferentes modalidades e de diferentes regiões do país.

Art. 8º O Conselho Federal de Educação será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação.

§ 1º Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de neles serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular.

Este Conselho foi extinto pela Medida Provisória nº 66/94 no governo Itamar Franco. Alegou-se que o colegiado estaria fugindo à sua missão, registrando interferência de interesses particulares nas decisões do colegiado.

## **2.9. Conselho Nacional de Educação (1995)**

Em substituição ao Conselho Federal de Educação, foi criado, pela Lei Nº 9.131, de 20 de novembro de 1995, o Conselho Nacional de Educação, alterando dispositivos da Lei n.º 4.024/1961, tendo como função principal assessorar o Ministério da Educação e do Desporto sendo constituído em duas Câmaras, a de Educação Básica e a do Ensino Superior.

Segundo Souza (2001), ao transformar o antigo Conselho Federal em Nacional deu-se uma mudança estratégica de nomenclatura, já que o órgão recebeu, nos últimos anos de seu funcionamento, várias denúncias sobre irregularidades envolvendo os conselheiros do antigo Conselho Federal de Educação, denúncias essas que não chegaram a ser comprovadas. Sobre as atribuições do Conselho, o autor acrescenta que

As funções desse Conselho são preferentemente normativas e de supervisão, o que faz dele, na verdade, um órgão mais de assessoramento do Ministro da Educação, sem os poderes de decisão de que dispunha, na esfera do sistema federal de ensino, o antigo Conselho Federal de Educação (SOUZA, 2001, p.30).

No Artigo 7º, que estabelece a sua composição e atribuições, é mencionada pela primeira vez a participação da sociedade, contribuindo para a melhora do ensino nacional.

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do

Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Quanto ao processo de escolha dos membros, 50% dos conselheiros serão indicados pelo Presidente da República e a outra metade será escolhida por entidades civis nacionais nomeadas pelo governo, conforme Art.8º e § 1º.

Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República.  
 § 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

Com a sociedade civil participando da escolha de pelo menos metade dos conselheiros, garante-se a superação do critério exclusivo de indicações por parte do governo federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, não traz mudanças na organização e critérios de composição do Conselho Nacional de Educação. Refere-se a ele de uma forma genérica: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.” ( Art.9º, §1º).

## **2.10. Conselhos Estaduais e Municipais de Educação**

O primeiro registro efetivo da criação de um conselho de educação no Brasil, em âmbito estadual (provincial, à época) foi do Conselho de Instrução Pública<sup>11</sup>, instituído na Bahia pela Lei Provincial n.172, de 30 de novembro de 1850. (MEC, 2004, p.27).

Segundo Oliveira (1999), também foram constituídos conselhos nos municípios, a partir de levantamentos feitos nos documentos compilados por Moacyr (1939, 1940). Assim, foram criados

<sup>11</sup> Grafado com c, muito provavelmente, no conceito de concilio – assembléia – e não de consilium (MEC, 2004, p27)..

Colegiados nos municípios para cuidar da questão do ensino, para tanto foram instituídos os Conselhos Municipais de Inspeção, em Alagoas, criados em 1854 e extintos em 1864; na Bahia, a Comissão composta por um ou mais membros em 1842, o Conselho de Instituição Pública em 1850, o Conselho Municipal de Instrução Pública em 1870; no Rio de Janeiro, o Conselho Municipal de Instrução Primária, em 1849, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1871; em São Paulo o Conselho de Instrução em 1871; no Espírito Santo as Juntas Escolares em 1875; no Paraná, o Conselho Literário por distrito, em 1857, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1874; em Santa Catarina os Conselhos Municipais foram extintos em 1881, não havendo registro da data da criação (OLIVEIRA,1999, p.19).

Embora alguns estados, como Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul, tenham instituído seus conselhos antes de 1961, foi a Lei N. 4.024/61 que regulamentou a criação dos Conselhos Estaduais de Educação.

Art. 10. Os Conselhos Estaduais de Educação organizados pelas leis estaduais, que se constituírem com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação, exercerão as atribuições que esta lei lhes consigna.

Esses conselhos seguiram o modelo do Conselho Federal de Educação, funcionando regularmente até hoje, não sem rupturas em alguns estados. Mais recentemente, diversos conselhos estaduais introduziram a representação de categorias ou entidades profissionais na sua composição (MEC, 2004, p.29).

No âmbito dos estados, os dispositivos constitucionais, em sua maior parte, tratam os conselhos como órgãos colegiados, aos quais compete estabelecer a relação entre a sociedade e o Estado (CURY, 2001, p.44).

Analisaremos o Conselho de Educação do Estado de São Paulo, em razão de constituir objeto de pesquisa deste trabalho, o estudo de um órgão colegiado existente na totalidade das unidades da rede estadual de ensino paulista.

O Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo foi criado pela Lei Estadual nº 7.940/63, de 7 de junho de 1963, durante o governo de Adhemar de Barros, em conformidade com o previsto na Lei Federal nº 4.024/61.

De sua composição, participavam 21 (vinte e um) membros, nomeados pelo Governador do Estado para um período de seis anos. Achavam-se devidamente

nele representados todos os graus de ensino, além do magistério oficial e particular, conforme §1º do Artigo 8º:

§ 1º Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de nêles serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular.

Este Conselho foi reorganizado em 1971, sendo que sua atual estrutura e atribuições estão estabelecidas na Lei Estadual nº 10.403/71, conforme Artigo 1º:

O Conselho Estadual de Educação (CEE), criado pelo artigo 1º da Lei n. 7.940, de 7 de junho de 1963, de conformidade com o previsto na Lei Federal n.4.024, de 20 de dezembro de 1961, é órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, vinculado, tecnicamente, ao Gabinete do Secretário da Educação.

O Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo conta com 24 Conselheiros, nomeados pelo Governador do Estado e escolhidos entre pessoas “de notório saber e experiência em matéria de educação”, com mandatos de 3 anos cada um, renovando-se anualmente, no mês de agosto, em 1/3 de seus membros e, ainda, 5 suplentes, com mandato de dois anos cada um. O artigo 5º da Lei 10.403/71 trata de sua composição:

Artigo 5.º - O Conselho Estadual de Educação será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Governador, escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, observada a devida representação dos diversos graus de ensino e a participação de representantes do ensino público e privado.

§ 1.º - O mandato dos conselheiros será de três anos, permitida a recondução.

§ 2.º - Anualmente, cessará o mandato de um terço dos membros do Conselho.

O colegiado é composto de duas Câmaras: Câmara de Educação Superior e Câmara de Educação Básica e duas Comissões Permanentes: Comissão de Legislação e Normas e Comissão de Planejamento.

O Artigo 2º, trata de suas atribuições conferidas por lei:

I - formular os objetivos e traçar normas para a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo;

II - elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Educação, com

aprovação do Governador;

III - fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhe aplicação harmônica e bem assim pronunciar-se sobre convênios de ação interadministrativa;

\* "IV - fixar normas para a concessão de auxílio do Estado a entidades sem fins lucrativos, mantenedoras de escolas, visando assegurar o ensino gratuito aos menores, dos sete aos quatorze anos, portadores de deficiência, doença ou desvio da normalidade."

V - fixar critérios para a concessão de bolsas de estudo no ensino ulterior ao do primeiro grau, bem como para a fixação do respectivo valor e forma de sua restituição;

VI - pronunciar-se sobre a instituição de fundações ou associações de fins escolares, cuja manutenção seja total ou parcialmente feita pelo Poder Público estadual, e aprovar-lhes os respectivos estatutos...

Segundo Perini, (2007, p.47), também foram fixadas, por ocasião de sua criação, as exigências para aceitação, ou não, do veto às suas deliberações: "A deliberação vetada pelo Secretário de Estado dos Negócios da Educação voltará a ser apreciada pelo C.E.E., que poderá rejeitar o veto por, no mínimo, dois terços da totalidade de seus membros" (Lei 7.940/63, art.4º, § 2º).

Com a reorganização efetuada através da Lei 10.403/71, o mandato dos conselheiros foi reduzido de seis para três anos e do presidente do conselho e do vice foi reduzido de dois anos para um ano. A renovação de um terço do colegiado que ocorria a cada dois anos passou a ser realizada também anualmente. (PERINI, 2007, p.48).

Em 14 de junho de 1977, através do Decreto 9.887, foram organizadas as unidades de apoio técnico e administrativo do Conselho Estadual de Educação e definidas as competências das autoridades desse órgão.

O Documento "Gestão do Conselho Estadual de Educação de São Paulo"<sup>12</sup>, esclarece que tanto na Constituição Estadual, quanto na Lei que o criou, configura-se a complexa natureza jurídica do Conselho Estadual de Educação, resultado de suas funções simultaneamente normativas, deliberativas e consultivas, que provocam muitas vezes colisões, com o Poder Legislativo, Executivo e até mesmo com o Judiciário, além de contrariar as expectativas da comunidade face ao Órgão, instância última de recurso.

---

<sup>12</sup> Documento elaborado no primeiro semestre de 1996 pelos Conselheiros Bernardete Angelina Gatti, Francisco Aparecido Cordão, José Mário Pires Azanha, Marisa Philbert Lajolo e Pedro Salomão José Kassab e apresentado ao Conselho Pleno, na Sessão solene de 07 de agosto de 1996, pelo Presidente re-eleito, Consº. Francisco Aparecido Cordão.

De acordo com o documento, tendo por objetivo maior a qualificação da educação paulista, pública e privada, de todos os níveis, o órgão pode exercer sua missão mais alta, simultaneamente de esclarecimento e de proposta de soluções, tendo como interlocutores governo e comunidade,

Ainda segundo o citado documento, para que sua imagem não se cristalice como a de um “tribunal de pequenas causas, cabe ao Conselho a construção de uma identidade que o torne capaz de responder aos desafios contemporâneos da educação paulista” e para isso pode seguir diferentes caminhos.

Um deles é através de ações esclarecedoras de sua natureza e função,

que visem não apenas à população, mas também às autoridades e ao magistério, orientando a comunidade, sugerindo, acompanhando e avaliando políticas, descentralizando decisões; enfim, atuando com autonomia que favoreça a descentralização e fixando, por meio de Pareceres e de Indicações, os princípios e os parâmetros educacionais que definam os objetivos que devem balizar a elaboração do Plano Estadual de Educação (Gestão do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, 1996).

“Outro caminho é retrospectivo e vai buscar no levantamento e na análise das questões sobre as quais se tem pronunciado ao longo dos últimos anos, os pontos sobre os quais deve fixar doutrina”. Outro, ainda, é prospectivo e se pavimenta na reflexão coletiva e fundamentada sobre o funcionamento possível e desejável das Câmaras e das Comissões permanentes e especiais, do perfil e abrangência das Deliberações, Indicações, Pareceres e estudos que dele emanam (Documento Gestão do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, 1996).

Importante função será exercida por esse Conselho, conforme o documento, ao fixar posições doutrinárias sobre relevantes questões educacionais, minimizando possíveis danos provenientes da descontinuidade da ação governamental e também lutar por uma autonomia de suas decisões para que sejam respeitados os superiores interesses da educação e não os das facções internas que se formam, às vezes, a partir de interesses imediatistas.

O mesmo Documento aponta para a importância do CEE definir a sua vocação como Órgão não apenas técnico, mas político, através de seus pronunciamentos e de seus atos. Através de Pareceres, Indicações e Deliberações, que é a forma pela qual se manifesta, necessita fixar posições que expressem as diretrizes fundamentais de uma política educacional para o Estado, levando em conta não

apenas a realidade educacional presente, como também as perspectivas de sua melhoria a médio e longo prazos.

Frisa o Documento “Gestão do Conselho Estadual de Educação de São Paulo” que o Conselho deve evitar expedir novas normas ou modificar as vigentes, se não houver fortes razões para isso, cuidando para não regulamentar quando poderia e deveria apenas orientar.

Com a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, o caráter normativo dos conselhos de educação foi confirmado e ganhou importância, pois estes colegiados passaram a ter competências quanto à organização dos currículos plenos de ensino tanto de primeiro quanto de segundo grau e foi-lhes permitido, em parte, adequar o ensino às peculiaridades locais ou regionais.

Porém, essa característica nova contribuiu para que o funcionamento dos conselhos de educação se tornasse ainda mais burocrático do que sempre se mostrou, ao longo de sua história (TEIXEIRA, 2004, p.697).

Além de conferir ao então Conselho Federal poderes para fixar normas quanto aos currículos a serem adotados, a Lei 5.692/1971 oportunizou aos municípios que tivessem possibilidade, a constituição de seus próprios conselhos de educação, podendo os Conselhos Estaduais delegar a eles algumas competências, conforme disposto no Artigo 71:

Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto (Lei 5.692/71)..

Na década de 1980, a sociedade civil se mobilizou na luta pela democratização e lançou propostas de participação na administração pública, nas mais diferentes instâncias, que resultaram, dentre outros colegiados, na formação de Conselhos Municipais de Educação, a legislação federal do período incorporou as reivindicações e possibilitou espaços para os órgãos colegiados. Com isso, aumentou a possibilidade dos conselhos de educação tentarem se transformar em locais de discussão e de participação da sociedade civil.

A Constituição Federal, de 5 de dezembro de 1988, contribuiu para um fortalecimento dos conselhos na área da educação. Destaca, no seu artigo 206, “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (inciso VI) e a “garantia de

padrão de qualidade” (inciso VII); no artigo 208 (§ 1º) a garantia do “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e no artigo 211, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios iriam organizar os seus sistemas de ensino, reafirmando então a descentralização do ensino, definindo como responsabilidade da União a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios (§ 1º), os municípios atuando prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º) e aos estados cabendo a administração do ensino fundamental e médio (§ 3º).

Todas essas propostas de mudança fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e alimentaram as expectativas em favor da constituição de conselhos de educação mais representativos (TEIXEIRA, 2004, p.698).

Foi também dessa Constituição a responsabilidade pela denominação do Conselho Municipal de Educação como órgão normativo, reconhecendo os municípios como entes federativos. Cury, (2001, p.46) observa que pelo Artigo 211, reconhece a existência de sistemas municipais de educação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Constituição Federal de 1988, Art.211).

São variadas as orientações que têm sido formuladas pelos governos estaduais, no tocante ao processo de municipalização do ensino, constituição dos sistema municipais de ensino e criação dos conselhos municipais de educação.

Essas mudanças podem ser observadas nas legislações que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição (Teixeira, 2004).

Assim, o Estado de São Paulo, através da Lei Estadual Nº 9.143, de 9 de março de 1995, prevê autonomia aos Conselhos Municipais de Educação, conforme consta no seu Artigo 2º: “Os Conselhos Municipais de Educação terão autonomia no cumprimento de suas atribuições”.

O Artigo 4º da mesma lei relaciona as atribuições básicas dos Conselhos Municipais de Educação necessárias para o seu bom funcionamento:

- I - fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas *municipais*;
- II - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação;

- III - zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;
- IV - exercer atribuições próprias do poder público local, conferidas em lei, em matéria educacional;
- V - exercer, por delegação, competências próprias do poder público estadual em matéria educacional;
- VI - assistir e orientar os poderes públicos na condução dos assuntos educacionais do Município;
- VII - aprovar convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado;
- VIII - propor normas para aplicação de recursos públicos, em educação, no Município;
- IX - propor medidas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental;
- X - propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros);
- XI - pronunciar-se no tocante à instalação e funcionamento de estabelecimento de ensino de todos os níveis situados no Município;
- XII - opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público;
- XIII - elaborar e alterar o seu regimento.

A municipalização do ensino brasileiro sofreu um crescimento considerável a partir da Emenda Constitucional 14/96, com a criação do FUNDEF – Fundo de Promoção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O fundo revelou-se um indutor à municipalização do ensino fundamental, segundo Oliveira (2007, p.1). A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, conhecida como a Lei do Fundo, regulamenta o FUNDEF, fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, com foco no Ensino Fundamental, criado pela Emenda Constitucional 14, aprovada em 12 de setembro de 1996, com uma vigência de dez anos.

“Essa lei estabelece uma subvinculação dos recursos constitucionalmente já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino” (CURY, 2002, p.39). Segundo o mesmo autor, esta busca de uma subvinculação já constava, com diferenças, das propostas do educador Anísio Teixeira, na década de 1930, portanto, não é novidade.

Por ser um mecanismo de redistribuição de recursos voltados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, sua fiscalização e controle ficam por conta de Conselhos, nas esferas federal, estadual e municipal, tendo como finalidade acompanhar, fiscalizar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos, conforme Artigo 4º, da Lei 9.424/96:

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidas, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Sobre isso, Oliveira (2007, p.4) considera uma inovação dessa Lei delegar a todas as instâncias da Federação esse acompanhamento e controle.

Conforme o autor, considerando o prazo de vigência do FUNDEF, que se expirou no ano de 2006, houve necessidade de que novas regras fossem estabelecidas para o financiamento da educação, contemplando o Ensino Básico.

Dessa forma, a Emenda Constitucional 53, aprovada em 19 de dezembro de 2006 e regulamentada pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro de 2006, que constituiu-se depois na Lei 11.494, aprovada em 20 de junho de 2007, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

A Medida Provisória 339/06 criou uma Junta para Acompanhamento dos Fundos, com a finalidade de melhor distribuir os recursos destinados ao ensino básico: “Art.12 Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Junta de Acompanhamento dos Fundos, com o fim de especificar anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos”.

O mesmo Artigo estabelece a sua composição, com três representantes apenas:

- I - um representante do Ministério da Educação, que a presidirá;
- II - um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; e
- III - um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

A Lei 11.494/2007 altera a nomenclatura desse Colegiado e a sua composição, que passa a ser bem mais representativa, agora com onze membros:

- Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:
- I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;
  - II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

As atribuições dessa Comissão constam do Art.13, da mesma lei.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Segundo Oliveira (2007) um outro Conselho havia sido instituído, desde a criação do FUNDEF, intitulado Conselho para o Acompanhamento e o Controle Social sobre a Transferência e a Aplicação dos Fundos, nas diferentes instâncias federativas, de acordo com o Artigo 4º da Lei 9.424/96.

Esse Conselho também foi previsto na regulamentação do FUNDEB, com algumas diferenciações quanto à sua composição, que foi ampliada, aumentando a influência do poder executivo nos níveis federal, estadual e distrital e diminuindo-a no nível municipal. Também “a representação estudantil, que não participava dos colegiados do FUNDEF, passou a ter assento nos Conselhos em todos os níveis”. (OLIVEIRA, 2007, p.10).

Em seu artigo 37, a Lei 11.494/2007, reconhece a autonomia aos municípios de realizar a integração do Conselho do FUNDEB ao Conselho Municipal de Educação, constituindo uma câmara especial para acompanhar a aplicação dos recursos:

Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação,

instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos § 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

Nesse sentido, ao analisar o financiamento da educação, Gil (2003) propunha antes do Fundo a unificação dos Conselhos de Educação com os Conselhos Gestores, visando facilitar a avaliação das políticas educacionais, incentivando a autonomia destes Conselhos.

Propõe-se, também, a unificação dos Conselhos de Educação, de caráter deliberativo, normativo e/ou consultivo (municipais, estaduais e nacional) com os Conselhos Gestores (hoje, o do FUNDEF), e os de Alimentação Escolar para evitar discussão pulverizada da questão educacional, facilitando uma melhor avaliação das políticas educacionais implementadas. Neste sentido, faz-se urgente a criação de mecanismos legais impedindo que os representantes do Poder Executivo presidam estes Conselhos, pois os mesmos têm, entre suas atribuições, a fiscalização da atuação deste Poder, como é o caso dos Conselhos de Educação (municipal, estadual, do FUNDEF, de Alimentação Escolar...) (GIL, 2003, p.12).

Segundo o autor, essas seriam providências simples que poderiam incentivar e prestigiar uma autonomia crescente destes Conselhos, e expressarem, de fato, uma gestão democrática da educação.

A finalidade dos Conselhos deve ser estar a serviço das finalidades maiores da educação e também zelar pela aprendizagem dos alunos nas escolas brasileiras e não serem órgãos burocráticos, ditatoriais que engessam o dinamismo dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas.

Na realidade, todos os Conselhos devem convergir para um objetivo final que é garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade. E como a educação escolar é um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções.

Lembra bem Cury (2001, p.59) que um importante ponto a ser cobrado dos conselheiros que fazem parte dos Conselhos de Educação é a exigência dos princípios mencionados na Constituição Federal, conforme Art.37. “A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Ao assumirem o papel de co-responsáveis por autorizações, reconhecimentos, credenciamentos, assumem também a responsabilidade pelo rigor e presença ética no domínio da educação como serviço público.

Ao ser criada uma cultura democrática que atinja desde os Conselhos Escolares até os órgãos normativos superiores, necessária se faz uma mudança de postura. É preciso ser cultivado o respeito aos diferentes pontos de vista e assumir uma postura de aceitação da pluralidade de concepções existentes num colegiado. Cury (2001, p.60 ) conclui da seguinte forma:

Aos Conselhos de Educação e aos Conselhos de Controle Social cabe, dentro de suas atribuições, a busca incessante do diálogo entre Estado e todos os setores implicados, interessados e comprometidos com a qualidade da educação escolar em nosso país. A eles incumbe trilhar a via de mão dupla que vai do Estado à Sociedade e desta para aquele. Aos Conselhos Escolares cabe aprofundar a busca da qualidade dos estabelecimentos e palmejar o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa.

Após apresentar um pouco da história dos conselhos na educação brasileira, desde a sua origem, pudemos verificar a importância que esses colegiados exercem nas diversas esferas da administração pública em que atuam, podendo contribuir para que o Estado se coloque a serviço do interesse das maiorias.

A partir de agora, será destacada a legislação que envolve os Conselhos Escolares, percorrendo um pouco o caminho que foi trilhado por esse colegiado, desde a sua criação, atentando sobretudo aos conselhos escolares das escolas públicas do Estado de São Paulo.

Não serão abordados nesse trabalho a APM – Associação de Pais e Mestres, os grêmios estudantis e os conselhos de classe e série, embora constem, assim como o Conselho de Escola, do Artigo 10<sup>13</sup> do Parecer CEE 67/98, como instâncias

---

<sup>13</sup> Artigo 10 - A autonomia da escola, em seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, entendidos como mecanismos de fortalecimento da gestão a serviço da comunidade, será assegurada mediante a:

- I- capacidade de cada escola, coletivamente, formular, implementar e avaliar sua proposta pedagógica e seu plano de gestão;
- II- constituição e funcionamento do conselho de escola, dos conselhos de classe e série, da associação de pais e mestres e do grêmio estudantil;
- III- participação da comunidade escolar, através do conselho de escola, nos processos de escolha ou indicação de profissionais para o exercício de funções, respeitada a legislação vigente;

e espaços colegiados da escola, podendo concorrer como mecanismos de fortalecimento da gestão.

## 2.11. CONSELHO DE ESCOLA NA REDE ESTADUAL PAULISTA

Os colegiados começaram a surgir nas escolas brasileiras já no Império e pode-se logo apontar a estruturação e importância dos mesmos quando espelhados ao Colégio Pedro II, modelo para a educação secundária no país e referência curricular obrigatória para efeito de equiparação de estudos e de estabelecimentos. Esse Colégio teve mantido, na República, seu Conselho Diretor, uma espécie de congregação do estabelecimento. (CURY, 2001, p.46).

O Colégio Pedro II foi instalado no ano de 1838, subordinado ao Ministério do Império, e seus professores eram selecionados entre os melhores disponíveis no Rio de Janeiro, daí a sua condição de colégio-padrão (NISKIER, 1989, p.125).

Com relação ao Estado de São Paulo, que é o objetivo de nosso trabalho, é de 1953, a origem do primeiro Decreto, de Nº 22.036/53<sup>14</sup> que regulamenta a Congregação, instituída nos estabelecimentos estaduais de ensino secundário e normal, composta pelos professores efetivos, tendo o diretor da Escola como presidente. Embora sem direito a voto, poderiam tomar parte nas reuniões da Congregação: o Inspetor Secundário da Região, o Diretor do Curso Primário anexo, o Orientador Educacional ou qualquer outro membro do corpo docente convocado pelo Diretor. (GENOVEZ, 1993, p.49-51).

O Artigo 3º do referido Decreto contempla as diversas atribuições das congregações:

- a) Cooperar com a diretoria em tudo quanto diga respeito à disciplina do estabelecimento, à regularidade e eficiência dos trabalhos escolares, ao aperfeiçoamento das técnicas e ao aproveitamento do ensino por parte dos alunos;
- b) Estudar e discutir as propostas de caráter pedagógico ou cultural apresentadas por qualquer de seus participantes, e deliberar sobre a conveniência de pô-las em prática no estabelecimento ou encaminhá-las à administração escolar;
- c) Opinar a respeito dos assuntos de interesse do ensino, que lhe forem submetidos;

---

<sup>14</sup> São Paulo. Decreto nº 22.036/53, de 05 de fevereiro de 1953. Diário Oficial do Estado de São Paulo.

- d) Elaborar e propor à diretoria programas de cursos, conferências e debates cívicos ou culturais destinados a estender a função docente do estabelecimento ao meio social;
- e) Escolher o orador que representará o corpo docente nas solenidades cívicas e o professor para a aula inaugural, no início do ano letivo;
- f) Colaborar no estudo e solução dos problemas individuais de inadaptação de alunos ;
- g) Pronunciar-se sobre as substituições de professores impedidos;
- h) Designar, na primeira sessão ordinária de cada ano, os dias, o local e a hora para demais sessões ordinárias do período letivo;
- i) Eleger, na primeira sessão, entre seus membros, o Secretário para as reuniões do ano;
- j) Tomar conhecimento, ainda na primeira sessão ordinária anual, do movimento escolar do ano anterior, que o /diretor deverá relatar;
- k) Eleger representantes seus que cooperem com o Diretor na orientação das instituições auxiliares mantidas pelo estabelecimento, tais como biblioteca, associação de estudantes ou pais, caixa escolar, cantina e órgãos de publicidade, e apreciar os informes que periodicamente lhe ofereçam esses representantes e Clubes de Ciências;
- l) Decidir sobre a realização de concursos entre os alunos e a concessão de prêmios;
- m) Opinar sobre a organização do horário escolar, tendo em vista unicamente os interesses do ensino;
- n) Exercer as demais atribuições que lhe couberem por Lei ou Regulamento.

De acordo com o Artigo 4º, os membros da Congregação deveriam reunir-se ordinariamente quatro vezes por ano, “de preferência em hora que não prejudique as aulas” e as decisões deveriam ser tomadas por maioria de votos e registrado em livro próprio “tudo quanto houver ocorrido na sessão”, cabendo ao Presidente o voto de qualidade, em caso de empate, além do voto de membro da Congregação.

Conforme Genovez (1993, p.50), em 1965, o Decreto nº 45.159-A<sup>15</sup>, aprovou o Regimento Interno dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo e no seu Artigo 72, deu destaque especial ao Conselho de Professores, em substituição à congregação. Formado pelos professores efetivos dos cursos de grau médio<sup>16</sup>, o diretor, o assistente de diretor, orientador educacional, dois representantes de professores não efetivos e o diretor do curso primário anexo, tem o diretor da escola como seu presidente. Devendo reunir-se três vezes no ano, em março, junho e dezembro, o Conselho de Professores funcionava como órgão consultivo e deliberativo e podiam participar das reuniões, desde que convidadas, autoridades do ensino ou outras pessoas, sem direito a voto.

<sup>15</sup> São Paulo. Decreto nº 45.159-A, de 19 de agosto de 1965. Diário Oficial do Estado de São Paulo

<sup>16</sup> Cursos de grau médio eram aqueles oferecidos após a escola primária e correspondem, atualmente, aos quatro últimos anos do ensino fundamental e ensino médio.

As atribuições do Conselho de Professores são similares às da Congregação, podendo este deliberar, nos limites da lei de diretrizes e bases e de acordo com as normas fixadas pelos conselhos federal e estadual de educação, sobre o currículo a ser adotado pela escola, além de aprovar os estatutos dos órgãos de cooperação escolar como a associação de pais e mestres, associações estudantis ou qualquer entidade vinculada à escola.

Art.79 – Compete ao Conselho de Professores:

- a) apreciar a matéria de natureza didática ou pedagógica que lhe for apresentada;
- b) prestar toda colaboração ao diretor para a ordem na escola e o renome do estabelecimento no meio social;
- c) tomar conhecimento dos assuntos que lhe forem apresentados, discutí-los e votá-los;
- d) aprovar as contas do órgão de cooperação escolar e da associação de pais e mestres, se pelos seus estatutos a aprovação das contas desta última for de sua competência
- e) receber em sessão solene professores eminentes ou altas autoridades bem como os professores nomeados para o estabelecimento;
- f) eleger o secretário do conselho, com mandato de um ano, permitida a recondução;
- g) designar o professor que deva falar em cada solenidade;
- h) assessorar o diretor na elaboração de planos de trabalho;
- i) aprovar os programas das várias disciplinas e práticas educativas dos vários cursos, elaborados na forma do regimento;
- j) deliberar, nos limites da lei de diretrizes e bases e de acordo com as normas fixadas pelo conselho federal e conselho estadual de educação, sobre o currículo a ser adotado pela escola;
- k) indicar ao Secretário de Educação o nome do substituto do diretor, quando for o caso, na forma do regimento;
- l) zelar no sentido de que se cumpra na escola a legislação de ensino e do pessoal, tomando conhecimento anualmente da escala de classificação por seus títulos, dos professores inscritos para admissão a regência de aulas, nos impedimentos do titular ou vacância. E ainda dos substitutos efetivos do curso primário anexo, fazendo-a respeitar sempre que for o caso;
- m) discutir e aprovar a ata da sessão anterior.(Decreto Nº 45.159-A).

De acordo com Innocente (2007, p.66), um ano depois, o Conselho de Professores tem a organização e o seu funcionamento fixados pelas Normas Regimentais dos Estabelecimentos Estaduais de Ensino Secundário e Normal, através do Decreto nº 47.404/66<sup>17</sup>. O Conselho sofre uma alteração no que diz respeito à sua composição, já que do anterior faziam parte apenas os professores do grau médio e agora participam todos os professores da escola, independente do cargo que ocupam.

---

<sup>17</sup> São Paulo. Decreto 47.404/66, de 19 de dezembro de 1966. Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Constituirão o Conselho de Professores, além do diretor que é seu presidente nato, o vice-diretor, o assistente de diretor, o orientador educacional, o professor inspetor, o diretor do Curso Primário de Aplicação e todos os professores do estabelecimento, independentemente da forma pela qual estão provendo os respectivos cargos (Art.144 do Decreto 47.404/66).

Com todo o corpo docente fazendo parte do colegiado, foram alteradas também as reuniões que passam a ser realizadas uma vez por bimestre. As atribuições, constantes do Artigo 149, não diferem muito do Decreto anterior:

1. colaborar com a direção na defesa das tradições e do bom conceito da escola;
2. promover, pelos meios ao seu alcance, o aumento da eficiência da escola, em todos os setores de suas atividades;
3. apreciar e aprovar os planos anuais de trabalho e de cada professor ou equipe de professores;
4. criar condições para que os professores da mesma disciplina ou prática educativa desenvolvam planos de trabalho em equipe;
5. pronunciar-se, atendido o disposto nestas Normas Regimentais, sobre o projeto de regimento interno do estabelecimento e o de suas eventuais modificações.
6. tomar conhecimento dos assuntos que lhe forem comunicados pelo presidente, discuti-los e votá-los;
7. sugerir ao presidente, ou por intermédio dele, quando for o caso, medidas de interesse para o ensino geral ou para o estabelecimento em particular;
8. eleger, na última reunião plenária do ano, os elementos que deverão, no ano seguinte, exercer as funções de orador e secretário do Conselho de Professores;
9. opinar nos casos previstos pelo artigo 125, parágrafo 2º;
10. avaliar a eficiência dos planos em execução, com base nos resultados do rendimento escolar e do ajustamento dos alunos;
11. designar o professor responsável pelo grêmio estudantil;
12. deliberar a respeito de recursos previstos no art.89, único.

Em 11 de agosto de 1971 foi sancionada a lei nº 5.692, “que fixa as diretrizes e bases para o ensino e 1º e 2º graus”, revogando alguns artigos da LDB de 1961. Criada dentro de um contexto repressivo, sem debates, sem discussões nos meios acadêmicos e políticos, Oliveira (1999, p.25) aponta que “dentre as inovações trazidas pela legislação está o aumento de quatro para oito anos da escolaridade obrigatória e o caráter profissionalizante para o ensino de 2º grau”. E no que diz respeito ao currículo escolar, “essa Lei avançou no sentido da descentralização, estabelecendo atribuições ao Conselho Federal, Estaduais e aos estabelecimentos de ensino”.

No final da década de 1970 e primeira metade dos anos de 1980, houve a reabertura democrática, de uma forma lenta e gradual.

A vitória da oposição nos principais Estados em 1982, a eleição indireta do presidente Tancredo Neves em 1985, a expressiva vitória dos oposicionistas em 1986 e a convocação da Constituinte foram os principais fatos políticos que demonstram o caminho para a redemocratização (OLIVEIRA, 1992, p.50).

Nesse contexto político, ganham força os movimentos sociais, que acabaram sendo os principais “responsáveis por abrir caminho para uma maior mobilização da sociedade; a década de 80, na verdade, se inicia em 1979, com a anistia política conquistada através de pressões populares” (MINGUILI, 1995, p.39).

Somente em 1977, com a aprovação do Regimento Comum das Escolas Estaduais Paulistas de 1º Grau, é que o colegiado passa a ser chamado de Conselho de Escola, através do Decreto nº 10.623, conforme Minguii (1995, p.97):

O Conselho de Escola surgiu, nas escolas estaduais paulistas, com o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau, conforme Decreto nº 10.623, de 26 de outubro de 1977; reaparece no ano seguinte no Regimento Comum das Escolas Estaduais de 2º Grau, conforme Decreto nº 11.625 e no mesmo ano, no Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus, conforme Resolução da Secretaria da Educação de 01 de agosto de 1978.

Seu caráter consultivo é destacado no Artigo 9º do referido Decreto, que define também a sua composição:

Art.9º - O Conselho de Escola, de natureza consultiva, é presidido pelo Diretor e integrado pelos seguintes membros:  
I – Assistente de Diretor de Escola;  
II – Coordenador Pedagógico;  
III – Orientador Educacional;  
IV – Um professor representante de cada uma das séries, eleito anualmente por seus pares;  
V – Orientador de Educação Moral e Cívica;  
VI – Secretário de Escola;  
VII – Representante da Associação de Pais e Mestres.

A esse colegiado cabia apenas propor, opinar e apreciar as atividades compatíveis com sua natureza consultiva. “Portanto, até então, não participava na tomada de decisões, qualquer que fosse a sua natureza” (PERINI, 2007, p.67).

Dessa forma, a década de 1980 marcou a história política do Brasil com a possibilidade de democratizar o país. Após anos de imposições ditatoriais, a

população se fortaleceu, através dos movimentos sociais, reivindicando melhores condições de moradia, educação, saúde, transporte etc

Ao tratar sobre esse período marcante de manifestações da sociedade brasileira reivindicando mudanças, Chauí (2004) afirma ser a reivindicação a marca da democracia social, que nos anos 70/80 aparece expressa nos grandes movimentos e fóruns sociais nacionais e estaduais defendendo a escola pública e na luta dos educadores traçando os rumos da educação brasileira. Segundo a autora, é nos espaços sociais de lutas que se constrói a cidadania.

Para Montoro (1991), o caminho democrático é o do diálogo: (...) “é o diálogo que constitui a própria essência da participação e o instrumento insubstituível do desenvolvimento político, econômico, social e cultural”. Sobre a participação das pessoas nas lutas pela escola pública, Montoro destaca que “... é através do diálogo que a pessoa toma consciência de sua situação e de seus problemas e é, também, através do diálogo que o grupo social se constitui como realidade sócio-cultural”.

Segundo análise de Minguili (1995, p.14), já na sua primeira mensagem, enviada à Assembléia Legislativa, em março de 1983, ao assumir o governo de São Paulo, Montoro propõe um novo estilo de governar visando “tornar a democracia uma realidade cotidiana na administração estadual, mediante a descentralização e o estímulo à participação dos diversos setores da sociedade nas decisões” (MONTORO, 1983, p.4).

Perez (1990, p.12), comenta que o programa de Montoro “ênfatiza teses de ampliação da vida democrática, de prioridades sociais, de reorganização institucional-administrativa”.

Embora já implantado nas escolas públicas paulistas, foi em 1984 que uma significativa mudança deu-se pela aprovação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo da Lei Complementar Nº 375, de 19 de dezembro de 1984, da autoria de Paulo Frateschi, então deputado eleito pelo Partido dos Trabalhadores, que transformava o antigo Conselho de Escola consultivo em deliberativo, prevendo ainda a participação de pais e alunos em sua composição (RIBEIRO, 1989).

Em texto publicado pela APEOESP (1987) , lê-se o seguinte: “Em 1983, uma grande conquista: o deputado Paulo Frateschi, ex-membro da Diretoria da APEOESP, faz aprovar projeto seu na Assembleia Legislativa, garantindo nossa reivindicação”.

Além de transformar a natureza do Conselho de Escola, Minguili (1995, p.44) afirma que as funções do colegiado foram reestruturadas, integrando-o ao Estatuto do Magistério.

Ratificada um ano depois, com a instituição de um Estatuto para o Magistério Paulista, através da Lei Complementar Nº 444, de 27 de dezembro de 1985, o Conselho de Escola passou a ter a sua responsabilidade ampliada sobre os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Nas questões que na legislação anterior o Conselho propunha e opinava, nessa nova Lei passa a deliberar. Também é sua a responsabilidade pela elaboração do calendário e regimento escolar, “apreciando os relatórios anuais da Escola, analisando seus desempenhos em face das diretrizes e metas estabelecidas” (Lei Complementar nº 444, Artigo 95, § 5º, item III)

Sobre o fato, Genovez (1993, p.47) de uma forma bem otimista, pondera que

O surgimento do conselho de Escola, de caráter deliberativo, introduz no cenário educacional a possibilidade mais concreta de um espaço, não mais espontâneo ou ocasional, mas efetivo e sistemático que poderá oportunizar, se bem aproveitado, a organização das pessoas direta ou indiretamente envolvidas no processo educacional, abrindo flancos para o verdadeiro exercício democrático.

Também Minguili (1995) reforça essa grande vitória dos educadores, ao conquistarem o novo Estatuto do Magistério, determinado pela Lei Complementar nº 444/85. “A elaboração desse estatuto foi objeto de discussão em toda a rede escolar e de negociações com as Associações de Classe”. Segundo ela, foram muitos os ganhos conquistados com esse documento.

O estatuto, entre outras medidas, determinou a jornada de trabalho do professor e do especialista, bem como seus direitos e deveres. Incorporou o Conselho de Escola deliberativo e deu-lhe uma composição equitativa de membros, bem como determinou suas funções e atribuições. Instituiu a Gratificação do Trabalho Noturno como um meio de estimular o professor mais experiente para ficar no período noturno, a fim de que, aumentando a competência profissional diminuísse a evasão e a repetência (MINGUILI, 1995, p.48).

No ano de 1986, um novo documento expedido pelo Secretário de Estado da Educação, o Comunicado de 31 de março, fornece explicações e várias considerações sobre o Conselho de Escola, destacando seu caráter deliberativo e passando a todos os membros da comunidade escolar a responsabilidade pela administração da escola:

“Ser um instrumento para compartilhar com o diretor os esforços na busca de respostas coletivas aos problemas que a escola enfrenta. Assim, a responsabilidade com as normas legais e diretrizes da Secretaria da Educação, passa a ser de todos”.

Importante citar que nesse período, num processo de contestação ao regime militar, a elaboração de uma nova constituição que consagrasse os princípios democráticos foi impulsionada pela sociedade brasileira.

Dentre os movimentos da época, somente na década de 80 foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE), contribuindo para a construção de uma concepção ampla de educação, ocorrendo a primeira delas na cidade de São Paulo, no ano de 1980; a II CBE em 1982 em Belo Horizonte; a III CBE em 1984 em Niterói; a IV CBE em 1986 em Goiânia; a V CBE EM 1988 em Brasília e a VI CBE, em 1991 em São Paulo (CONAE, 2010).

Na Conferência realizada na cidade de Goiânia, no período de 2 a 5 de setembro de 1986, com a participação de cinco mil educadores foi produzida uma Carta para o Congresso Constituinte, onde foram debatidos temas da problemática educacional brasileira, visando a indicação de uma proposta para a nova carta Constitucional. Foram propostos 21 princípios para constarem da constituição federal. Os princípios 19 e 20, destacados na Carta de Goiânia assim se referiam à participação através dos órgãos colegiados:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual, municipal), através de organismos colegiados democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino <sup>(18)</sup>.

Em 9 de abril de 1987 foi lançado oficialmente o Fórum de Educação na Constituinte, em defesa do ensino público e gratuito. Não é um movimento novo, pois já tivemos a manifestação dos educadores na década de 30 e os intelectuais na década de 50. (Minguili, 1995, p.39). “O Fórum dos anos 80 surge, inicialmente, para reivindicar um projeto de educação como um todo e não apenas para a escola

---

<sup>18</sup> Carta de Goiânia: propostas para o Congresso Constituinte de cinco mil educadores brasileiros. BIMESTRE: REVISTA DO 2º GRAU, Brasília, v.1, n.1, p.32-34, out 1986.

(embora esta, na modalidade pública, seja o centro principal de suas atenções)” (GOHN, 1990, p.78).

A Constituição Federal de 1988 reafirmou a educação como direito de todos, declarando-a como dever do Estado e da família:

Artigo 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A LDBEN 9394/96, altera a ordem contida na Constituição, atribuindo primeiro à família e depois ao Estado a função de educar, conforme Artigo 2º:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Saviani (1999, p.200-201) atenta para essa inversão no Art.25 da Constituição, que define a educação como dever do Estado e da família ao passo que na LDB a ordem se inverteu, indicando como dever da família e do Estado. Para o autor, se a ordem dos fatores não altera o produto, por que invertê-los ao invés de transcrevê-los pura e simplesmente? Saviani lembra que um dos mentores do pensamento neoliberal, Milton Friedman, defende a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação.

A gratuidade do ensino público também foi assegurada pela Constituição de 1988:

Artigo 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I- ensino fundamental obrigatório e gratuito assegurado, inclusive, sua oferta gratuita aos que a ela não tiveram acesso na idade própria;  
II- progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Segundo Souza (2001, p.17), para concretizar essa obrigatoriedade escolar, o Estado, entendido como o Poder Público (União, Estado, Distrito Federal e Município) assume o “ônus” de manter gratuitamente as escolas de ensino fundamental, garantindo assim a matrícula de todas as crianças em idade escolar, e também das que não puderem estudar na idade própria.

Esse período pós-constituição, provocou também, nas unidades de ensino, discussões sobre uma nova proposta de gestão escolar, com o objetivo de romper com a tradicional forma de administrar as escolas, tendo como foco agora o interesse da população. “Destaca-se o interesse público e não o papel da escola no mercado, cuja estrutura não é tida como algo mensurável mas privilegia as interações sociais”, conforme Libâneo (2001).

A gestão democrática do ensino público foi aprovada na Constituição de 1988, no seu Artigo 206, ítem VI, de uma forma genérica:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;  
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
VII - garantia de padrão de qualidade.  
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Innocente (2007, p.70), ao elencar alguns fatores que considera importantes para a melhoria da qualidade de ensino da escola pública: – diminuição dos índices de retenção e evasão; boa formação inicial e continuada do professor; adequação curricular à realidade local; trabalho coletivo; prática constante de reflexão e avaliação; construção coletiva de um projeto de escola – não deixa de fora a gestão democrática, com a direção apoiada pelo Conselho de Escola e crescente participação da comunidade.

É reconhecido que uma das formas de envolver a comunidade escolar nas questões internas da instituição foi a criação de órgãos colegiados como conselhos de escola e conselhos de classe.

O Conselho Escolar consiste em um órgão colegiado que tem como um dos objetivos “promover a participação da comunidade escolar nos processos de administração e gestão da escola, visando assegurar a qualidade do trabalho escolar em termos administrativos, financeiros e pedagógicos”, segundo Parente e Luck (2000, p.157).

Entende-se como comunidade escolar o conjunto dos estudantes, pais e responsáveis pelos estudantes, professores e funcionários em efetivo exercício na unidade escolar.

Ao dividir a gestão com esses órgãos, deixa de haver a centralização das decisões na pessoa do diretor da escola. Com isso, a estrutura administrativa das escolas foi modificada. Spósito (1990), acredita que sem a descentralização e autonomia para as unidades escolares, não existem condições de se ampliar a perspectiva da gestão escolar.

Em outubro de 1991, foi publicado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o “Programa de Reforma de Ensino Público do Estado de São Paulo – SE/91”, instituindo a “escola-padrão”, visando à recuperação da qualidade de ensino da rede pública estadual paulista. No final do governo Fleury, todas as escolas estariam transformadas em “escolas-padrão”, já que esse programa seria implantado paulatinamente nos anos de 1992, 1993 1994, conforme lembra Minguili (1995, p.54). Porém, por razões cujas análises fogem ao escopo desta pesquisa, tal intento não foi atingido.

Nesse período, foi firmado um Contrato de Gestão entre a escola-padrão e a Secretaria da Educação, onde aquela receberia verbas e autonomia para realizar seus próprios projetos pedagógicos. Esse programa pretendia fortalecer o Conselho de Escola, que passou a ter a atribuição de aprovar o Plano Diretor da escola e também escolher novos professores.

Perini (2007, p.74) analisa que foi significativa a atuação do Conselho de Escola na implementação do Programa Educacional Escola-Padrão, por três razões: “participação no processo de identificação das escolas para inclusão no projeto; o papel que lhe coube no funcionamento da Caixa de Custeio e sua atuação na seleção do pessoal docente.”

Apesar dessas novidades, as greves deflagradas pelo Magistério, sobretudo nos Governos Quércia e Fleury, são indicadores de baixos salários e das péssimas condições de trabalho, além de denunciarem, também, as precárias condições dos prédios escolares. (MINGUILI,1995, p.56).

Também nas Normas Regimentais Básicas das escolas da rede estadual de ensino do Estado de São Paulo, anexas ao Parecer CEE nº 67/98, aprovado em 18

de março de 1998, um capítulo inteiro é dedicado à Gestão Democrática e um aos colegiados: Conselho de Escola e Conselhos de Classe e Série.

O Parecer elenca algumas ações necessárias para garantir a autonomia da escola, dentre elas, no ítem III a importância do Conselho de Escola.

Art. 10 – A autonomia da escola, em seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, entendidos como mecanismos de fortalecimento da gestão a serviço da comunidade, será assegurada mediante a:

- I – capacidade de cada escola, coletivamente, formular, implementar e avaliar sua proposta pedagógica e seu plano de gestão;
- II – constituição e funcionamento do conselho de escola, dos conselhos de classe e série, da associação de pais e mestres e do grêmio estudantil;
- III – participação da comunidade escolar, através do conselho de escola, nos processos de escolha ou indicação de profissionais para o exercício de funções, respeitada a legislação vigente;
- IV – administração dos recursos financeiros, através da elaboração, execução e avaliação do respectivo plano de aplicação, devidamente aprovado pelos órgãos ou instituições escolares competentes, obedecida a legislação específica para gastos e prestação de contas de recursos públicos.

São quatro os artigos dedicados ao Conselho de Escola nesse Parecer, tratando de sua natureza, atribuições, respeito às diretrizes e legislação educacional e em consonância com a proposta pedagógica da escola.

Art.16 – O conselho de escola, articulado ao núcleo da direção constitui-se em colegiado de natureza consultiva e deliberativa, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar;

Art.17 – O conselho de escola tomará suas decisões, respeitando os princípios e diretrizes da política educacional, da proposta pedagógica da escola e a legislação vigente;

Art.18 – O conselho de escola poderá elaborar seu próprio estatuto e delegar atribuições a comissões e subcomissões, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a sua organização.

Art.19 - A composição e atribuições do conselho de escola estão definidas em legislação específica.

Perini (2007, p.85), comenta sobre a composição e atribuições a que se reporta o Art.19, que encontram-se definidas no Estatuto do Magistério, Lei Complementar 444/85, de 27 de dezembro de 1985. Considera de caráter inovador o contido no Art.18, sobre a possibilidade de o Conselho de Escola elaborar seu estatuto próprio e delegar atribuições a comissões e subcomissões.

O Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece diretrizes e metas para a educação brasileira, aprovado pela Lei Federal 10.172, de 9 de janeiro de 2001, no

seu 1º capítulo, ítem 2, ao relacionar os seus principais objetivos e metas, reforça a importância da gestão democrática no ensino público:

“democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (PNE,2001).

O documento, ao propor metas e objetivos para a Educação Infantil, no capítulo II, no ítem 1.3, destaca a participação da sociedade nos conselhos escolares:

16) Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos (PNE, 2001).

No capítulo II, referente ao Ensino Fundamental, no ítem 2.3, onde são relacionados os objetivos e metas, também enfatiza a criação dos conselhos escolares:

9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes (PNE, 2001).

Ao propor objetivos e metas para o Ensino Médio, no capítulo II, no ítem 3, ressalta a importância da comunidade na gestão da escola pública:

13) Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas (PNE, 2001).

Ainda no Plano Nacional de Educação, no capítulo V, ao tratar sobre Financiamento e Gestão, o ítem 11.1, referente aos Diagnósticos, determina no último parágrafo do referido ítem a necessidade dos colegiados auxiliarem no controle dos recursos financeiros das unidades escolares:

O governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia. Neste processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares. Estes aumentaram de 11.643, em 1995, para 54.591 em 1998.

A idéia de dividir tarefas com os membros dos conselhos escolares foi reforçada com a aprovação em 2001 do Plano Nacional de Educação, tendo como um dos objetivos e prioridades a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, “obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A legislação federal continuou a incentivar a formação dos colegiados. Em setembro de 2004, o Ministério da Educação e Cultura, criou, no âmbito da Secretaria da Educação Básica (SEB), o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, com o objetivo de:

Art.1º - 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 (Portaria Ministerial nº 2.896/2004).

O processo de democratização exige que a participação não se limite aos membros internos da escola, daí a importância do envolvimento da comunidade. Tê-la participando da gestão das escolas, visando manter e melhorar as suas condições de funcionamento foi uma das grandes metas a serem perseguidas, embora em algumas instituições isso represente um verdadeiro desafio. Nesse sentido, assim se posiciona a APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo:

Apenas há de se ter claro em mente que, num primeiro momento, não há como esperar uma participação política da parte dos pais de alunos, à exceção dos poucos militantes em movimentos sociais diversos (APEOESP EM NOTÍCIAS, MAIO/JUNHO/1990).

Na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais nas decisões sobre seus objetivos e funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. “A esse respeito, vejo no Conselho de Escola uma potencialidade a ser explorada” afirma Paro (2001, p.13).

O mesmo autor reconhece que embora a democracia ideal não tenha sido implantada nas escolas estaduais de ensino fundamental e médio no estado de São Paulo, a prática democrática foi exercida no interior da escola e percebeu-se que é possível conviver de modo civilizado com outros sujeitos, abordando problemas da direção e do funcionamento da escola, sem transformá-la numa bagunça, temor dos mais conservadores. (PARO, 2001, p.16).

Ao se referir à participação e ao comprometimento dos membros do Conselho de Escola, Demo (1988, p.2) alerta que não basta participar por participar. “Não basta apenas ser parte do Conselho... É preciso ter parte. E ter parte significa ser co-responsável, significa comprometer-se, engajar-se, envolver-se.”

Também Werle (2003) acentua a importância desse órgão como veículo que motive a participação no interior das escolas ao destacar que, não suficientemente, os dados têm mostrado que a criação de estruturas participativas nas escolas e nos sistemas de ensino constituem o primeiro passo para a participação.

Genovez (1993, p.95), ao tratar da dificuldade de se implantar um órgão com representantes de diferentes segmentos da sociedade num sistema administrativo rígido e burocrático, lembra que

o sistema administrativo escolar, por mais centralizado que seja, não se constitui num bloco compacto, monolítico, que impeça e impossibilite algum tipo de participação. Embora muitas vezes se caracterize como território de jogos de poder, o Conselho de Escola poderá se fortalecer como local privilegiado para a prática associativa e para o exercício democrático.

Mas lembra Innocente (2007), p.69) que a sociedade exige uma escola democrática e autônoma: “O Conselho de Escola é uma possibilidade de contribuição para a formação da consciência crítica dessa escola e seu funcionamento é fundamental no processo de mudança da educação do país”.

As Normas Regimentais, constantes do Parecer Nº CEE – CEF/CEM 67/98, do Conselho Estadual de Educação, aprovado em 18 de março de 1998, no seu artigo 10, assim se reportam aos colegiados:

Artigo 10 - A autonomia da escola, em seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, entendidos como mecanismos de fortalecimento da gestão a serviço da comunidade, será assegurada mediante a:

- I- capacidade de cada escola, coletivamente, formular, implementar e avaliar sua proposta pedagógica e seu plano de gestão;
- II- constituição e funcionamento do conselho de escola, dos conselhos de classe e série, da associação de pais e mestres e do grêmio estudantil;
- III- participação da comunidade escolar, através do conselho de escola, nos processos de escolha ou indicação de profissionais para o exercício de funções, respeitada a legislação vigente;
- IV- administração dos recursos financeiros, através da elaboração, execução e avaliação do respectivo plano de aplicação, devidamente aprovado pelos órgãos ou instituições escolares competentes, obedecida a legislação específica para gastos e prestação de contas de recursos públicos.

De acordo com o Art. 95 do Estatuto do Magistério (Lei Complementar Nº 444/1985), a composição do Conselho fica assim definida:

O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

O mesmo Artigo, em seu § 1º, estabelece que a composição do Conselho deve ter a seguinte proporcionalidade:

- I – 40% (quarenta por cento) de docentes;
- II – 5% (cinco por cento) de especialistas de educação excetuando-se o Diretor de Escola;
- III – 5% (cinco por cento) dos demais funcionários;
- IV – 25 % (vinte e cinco por cento) de pais de alunos;
- V – 25% (vinte e cinco por cento) de alunos.

Segundo Minguilli (1995, p.97-98), essa composição já foi um avanço em relação ao Conselho anterior,

já que pelas porcentagens percebe-se que os membros diretamente ligados à escola somam 50% e os representantes de pais e alunos somam 50%, não obstante a presença obrigatória do diretor garantir para a escola o número de 50% mais um de votos nas decisões.

Sem dúvida alguma, com essa legislação houve uma grande inovação no que se refere à proporção e também à forma de escolha dos participantes do Conselho de Escola. A mesma autora aponta outros pontos positivos surgidos após a publicação dessa Lei:

- a) 5% dos especialistas em educação significam que não é necessariamente o assistente de diretor;
- b) O representante dos funcionários não precisa ser necessariamente o Secretário de Escola; qualquer funcionário pode ser eleito por seus pares;
- c) A representação dos professores deve abranger os professores de todos os períodos e cursos existentes na escola;
- d) Os representantes dos pais não precisam necessariamente ser da diretoria da APM;
- e) Os representantes dos alunos são votados entre todos os alunos dos diferentes cursos, independente do grau em que estudam.

De qualquer forma, a criação desse colegiado representa um avanço e vem se consolidando nas unidades da rede estadual de ensino, no processo da participação da sociedade na gestão da educação pública.

O critério de escolha dos membros do Conselho de Escola é tratado no § 2º: “Os componentes do Conselho de Escola serão escolhidos entre os seus pares, mediante processo eletivo” e o § 3º esclarece quanto aos suplentes:

Cada segmento representado no Conselho de Escola elegerá também 2 (dois) suplentes, que substituirão os membros efetivos em suas ausências e impedimentos”. Quanto à representação discente, o § 4º estabelece que: “os representantes dos alunos terão sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que, por força legal, sejam restritos ao que estiverem no gozo da capacidade civil.

No mesmo Artigo 95, § 5º, são elencadas as atribuições do Conselho de Escola:

- I - Deliberar sobre:
  - a) diretrizes e metas da unidade escolar;
  - b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;
  - c) projetos de atendimento psico-pedagógico e material ao aluno;
  - d) programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
  - e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
  - f) prioridades para aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;
  - g) a indicação, a ser feita pelo respectivo Diretor de Escola, do Assistente de Diretor de Escola, quando este for oriundo de outra unidade escolar.
  - h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;
- II - Elaborar o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente;
- III - Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

É o § 6º que estabelece o critério de votação: “Nenhum dos membros do Conselho de Escola poderá acumular votos, não sendo também permitidos os votos por procuração”.

Sobre o direito de votar, assim se manifesta Bobbio (1988, p.56):

“Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode ser mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de ‘quem’ vota , mas o do ‘onde’ se vota (e fique claro que aqui entendo o votar como ato típico e mais comum do participar,mas não pretendo de forma alguma limitar a participação do voto.”

O § 7º do Artigo 95, trata da periodicidade das reuniões do Conselho de Escola: “O Conselho de Escola deverá reunir-se, ordinariamente, duas vezes por semestre e, extraordinariamente, por convocação do Diretor de Escola ou por proposta de, no mínimo, 1/3 de seus membros”.

Como lembra Demo, (1998, p.97), “a qualidade de uma sociedade se retrata em seus canais de participação, no sentido das oportunidades e processo atuantes nela que levam ao fenômeno participativo autêntico”.

Após esse levantamento histórico, percebe-se que o Conselho de Escola foi bastante mencionado na legislação brasileira e na legislação estadual paulista, interesse deste estudo, sendo que muitas foram as polêmicas levantadas em torno desse colegiado, provavelmente por intervir no interior dos estabelecimentos de ensino, antes muito “fechados” à participação popular e também por envolver, na sua composição, representantes dos diferentes segmentos da sociedade.

### III – SEGUNDA PARTE

#### CONSELHO DE ESCOLA – ESPAÇO DE ABERTURA

O Conselho de Escola deve ser para a comunidade educativa um *lócus* de aprendizado, onde todos os membros deveriam tentar aprender a cooperar solidariamente. É um espaço que deve propiciar aos conselheiros um respeito pelo ponto de vista dos demais integrantes, representantes dos outros segmentos. Alunos, professores, pais e funcionários devem tomar decisões em conjunto, responsabilizando-se por ações que poderão ser refletidas em suas próprias vidas.

Paro (1995) analisa que,

embora a participação de pais e alunos nas decisões do Conselho de Escola nem sempre se faça da forma intensa que muitos poderiam esperar, o fato de ser aí o local onde se tomam ou se ratificam decisões de importância para o funcionamento da unidade escolar tem feito com que este órgão se torne a instância onde se explicitam e procuram resolver importantes contradições da vida escolar (PARO, 1995, p.154-155).

O mesmo autor reconhece que embora a democracia ideal não tenha sido implantada, a prática democrática foi exercitada no interior da escola.

Não obstante não se tenha implantado a democracia ideal, ela foi exercitada no *lócus* onde deve realizar-se, ou seja, na prática cotidiana: apesar dos temores e dos vaticínios dos mais conservadores de que a escola, com os conselhos, poderia se transformar em uma bagunça, percebeu-se que é possível conviver de modo civilizado com outros sujeitos, tocando nos problemas de direção e funcionamento da escola (PARO, 2001, p.80).

Deve ser um espaço de construção, não aberto a exposições unilaterais de pontos de vista, onde constrói-se alguma coisa em comum e não, simplesmente, um lugar onde passam a se tornar públicas as posições, convicções, interesses e idéias das várias pessoas.

Werle (2003) define o Conselho Escolar como um espaço de todos e, ao mesmo tempo para todos, por constituir-se pelo voto e depois pela voz de representantes da comunidade escolar.

Também Parente e Luck (2000) acreditam ser o Conselho de Escola um órgão coletivo que visa assegurar a qualidade do trabalho escolar em termos

administrativos, financeiros e pedagógicos, com o claro objetivo de promover a participação da comunidade escolar nos processos de administração e gestão da escola.

Deve ser uma instância deliberativa e representativa, com a finalidade de acompanhar, fiscalizar, propor e construir, coletivamente o projeto político-pedagógico. Sua composição deve expressar a pluralidade dos segmentos, razão pela qual deve ser integrada pela direção da escola e por representantes dos segmentos da comunidade escolar, escolhidos por estes últimos, por meio de processo de eleição direta.

Ao se referir a esse tipo de administração, Prais afirma serem os colegiados os responsáveis por produzir nos membros da comunidade escolar, uma consciência mais crítica e mais cidadã.

A administração colegiada deve ser capaz de garantir a participação de todos os membros da comunidade escolar, a fim de que assumam o papel de co-responsáveis no projeto educativo da escola e, por extensão, na comunidade social. Em consequência, esta prática produz resultado pedagógico imediato e concreto, mais seguro e garantido do que o mero discurso sobre a necessidade democrática. A conclusão encontra seu pressuposto na afirmação de que é na prática que se gesta a consciência. Assim, através da prática da administração colegiada, a comunidade escolar vivencia situações de cidadania próprias da dinâmica social e do papel do cidadão nessa dinâmica.(PRAIS, 1996, p.82).

Villela (1997, p.154) valoriza essa integração da comunidade escolar, ao declarar que “além da participação ser um direito de todos, é na perspectiva da educação como processo de participação coletiva que o conhecimento mais produtivo e verdadeiro da escola é construído.”

Se fosse possível aos pais, alunos, professores, funcionários e diretores, todos os envolvidos no dia-a-dia escolar, participarem das decisões sobre os seus rumos, poderia haver olhares diferentes sobre a mesma realidade e conseqüentemente seria possível a criação de um vínculo forte entre todos os envolvidos já que todos seriam co-responsáveis pelos rumos que a escola tomaria.

Sem contar que nessa articulação, que deveria acontecer entre pais e professores, poderia surgir um reconhecimento de que são parceiros nessa luta por uma educação de qualidade, onde todos deveriam se complementar, educadores que teriam oportunidade de argumentar, discutir, defender seus pontos de vista, na

busca pela construção de uma comunidade escolar aberta ao diálogo e à participação.

Agindo dessa forma, os pais enriqueceriam os conselhos escolares, pois ao sugerir novas propostas de ação, já que possuem uma experiência do mundo do trabalho, lançariam novas abordagens muitas vezes desconhecidas para os outros conselheiros.

Se bem escolhidos, os membros do Conselho poderiam contribuir muito na discussão coletiva sobre as melhorias para a educação na escola, acompanhando a elaboração, a execução e a avaliação do seu projeto político-pedagógico. Tudo isso de uma forma não remunerada, sem acarretar custos para a escola, contribuindo para uma educação mais democrática e justa. A presença dos pais na escola propiciaria seu envolvimento com as questões pedagógicas, o que é uma possibilidade de gerar melhoria da qualidade dos serviços prestados a seus filhos e aos demais estudantes da escola.

### **3.1. Análise das produções científicas**

Nesta segunda parte do trabalho, realizou-se uma análise das produções científicas – teses e dissertações, que trataram do tema Conselho de Escola na rede das escolas públicas estaduais paulistas, no período de 1998 a 2007. Foram elencadas algumas categorias que consideramos importante para o tema que está sendo tratado: procedimentos metodológicos, atribuições, composição, pontos que dificultam o funcionamento do Conselho de Escola, participação – processo em construção e outras observações.

#### **3.1.1. Procedimentos metodológicos**

Das 22 dissertações e teses analisadas nesse estudo sobre o tema “Conselho de Escola” na rede pública do Estado de São Paulo, no período de 1988 a 2007, 19 utilizaram como procedimento metodológico o estudo de caso e três optaram pela análise documental/ bibliográfica, conforme listado a seguir:

**Quadro 2. Teses e dissertações que usaram o estudo de caso como procedimento metodológico.**

<b>AUTOR</b>	<b>TESE/ DISSERTAÇÃO</b>	<b>ESCOLAS</b>
Guerra (1998)	Mestrado	Escolas da Diretoria de Ensino de Campinas, municípios de Campinas, Valinhos e Vinhedo
Genovez (1993)	Mestrado	22 escolas – Diretoria de Ensino de Bauru
Gentil (2007)	Mestrado	14 escolas – município de Ribeirão Preto (Conselho Regional Sudoeste)
Bugni (2007)	Mestrado	4 escolas – município de Capão Bonito
Innocente (2007)	Mestrado	4 escolas – município de Americana
Matsui (2006)	Mestrado	4 escolas – município de Guarulhos
Almeida (2003)	Mestrado	3 escolas – Capital
Gaspar (2004)	Mestrado	2 escolas – zona sul e uma da zona oeste da Capital
Avancine (1990)	Mestrado	2 escolas – periferia sul da Capital
Flores (1996)	Mestrado	2 escolas – município de Osvaldo Cruz
Silvestrini (2006)	Mestrado	1 escola – município de Bauru
Perini (2007)	Mestrado	1 escola – município de Barretos
Souza (2006)	Mestrado	1 escola – município de Diadema
Villela (1997)	Doutorado	1 escola – município de Taubaté
Aredes (2002)	Doutorado	1 escola – município de Presidente Prudente
Von Gal (1991)	Mestrado	1 escola – Capital
Zanutto (2003)	Mestrado	1 escola – Fundação Santo André
Pinto (1994)	Doutorado	1 escola – município de Ribeirão Preto
Silva (1996)	Mestrado	1 escola – Capital

**Quadro 3. Teses e dissertações que usaram como procedimento metodológico a análise documental.**

<b>AUTOR</b>	<b>TESE/DISSERTAÇÃO</b>	<b>ANÁLISE DOCUMENTAL</b>
Barros (1995)	Mestrado	Análise dos documentos das entidades do magistério oficial do estado de São Paulo: APEOESP, UDEMO, CPP e APASE
Minguili (1995)	Doutorado	Análise do discurso governamental do Estado de São Paulo, referente à área da educação, no período de 1983 a 1992 (Montoro, Quercia e Fleury)
Furtado (2005)	Mestrado	Análise bibliográfica e sistematização dos estudos realizados por um grupo de pesquisa da Unesp – Marília

Inicialmente partiu-se do pressuposto que todas as dissertações de mestrado fariam estudo de caso e as teses de doutorado realizariam análise documental ou bibliográfica, porém, observa-se que essa lógica não procede já que dos 22 trabalhos apenas três não optaram por estudo de caso, sendo dois autores de mestrado e apenas um de doutorado.

Registra-se também que dos 19 trabalhos que optaram pela metodologia de estudo de caso, a maioria dos autores realizou estudo em apenas uma escola, três optaram por realizá-lo em duas escolas, três em quatro escolas e três trabalhos foram desenvolvidos num maior número de unidades escolares.

### **3.1.2. Atribuições do Conselho de Escola**

Os Artigos 17, 18 e 19<sup>19</sup> do Parecer CEE 67/98 explicitam que o Conselho de Escola terá poderes de decisão, obedecendo a política educacional, proposta

<sup>19</sup> Artigo 17 - O conselho de escola tomará suas decisões, respeitando os princípios e diretrizes da política educacional, da proposta pedagógica da escola e a legislação vigente.

Artigo 18 -O conselho de escola poderá elaborar seu próprio estatuto e delegar atribuições a comissões e subcomissões, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a sua organização.

Artigo 19 - A composição e atribuições do conselho de escola estão definidas em legislação específica.

pedagógica da escola e a legislação em vigor. Ao analisar a legislação que instituiu os conselhos escolares no Estado de São Paulo, observa-se que as suas funções foram ampliadas, abrangendo agora aspectos pedagógicos, administrativos, disciplinares e financeiros, diferentemente de quando foram criados.

Ao analisar as teses e dissertações que tratam do Conselho de Escola, procurou-se levantar as atribuições que efetivamente o Conselho de Escola vem desenvolvendo nas diversas unidades escolares analisadas.

O estudo verificou o que as teses e dissertações constataram sobre esta questão: o Conselho de Escola delibera sobre os aspectos pedagógicos, administrativos, disciplinares e financeiros, conforme consta na legislação que trata sobre esse colegiado.

Os principais questionamentos registrados nos trabalhos analisados, foram os listados a seguir:

#### **- designação de Professor-Coordenador**

As atribuições do Conselho de Escola foram ampliadas com uma nova tarefa: proceder à designação de Professor-Coordenador, nos termos do artigo 18, da Lei Complementar 201/78, que havia sido vetada pelo Governador do Estado em 1978, mas aprovada pela Assembléia Legislativa.

Art. 18. A designação para o posto de trabalho de Professor Coordenador far-se-á pelo Diretor de Escola, em cada ano letivo, dentre os docentes mediante prévia indicação do Conselho de Escola, ouvidos os professores da área e o Coordenador Pedagógico, e observados os requisitos previstos no ( ...) (LC 201/78).

Sobre essa atribuição, Silvestrini destaca que ao longo do período estudado, o Conselho de Escola por ela analisado deliberou sobre o trabalho deste profissional, avaliando seu desempenho e decidindo inclusive sobre a sua continuidade ou não (2006, p.216).

Villela (1997) e Bugni (2007), nos estudos de caso que realizaram em diferentes unidades escolares, destacaram que durante as reuniões dos Conselhos de Escola por eles estudados, foi posta em questão a eleição ou indicação de professor coordenador pedagógico do Ciclo Básico e Zelador.

### **- elaboração do Regimento Escolar**

O Conselho de Escola tem suas atribuições estabelecidas pela Lei 444/85. No entanto, Silvestrini observa que na escola analisada, o Regimento Escolar, que deveria ser elaborado pelo Conselho de Escola, não o foi. Boa parte do regimento acaba por ser reprodução das Normas Regimentais, inclusive na contradição entre gestão e núcleo de direção.

50% dos conselheiros declararam ser uma ação para ratificar determinações dos órgãos centrais, os demais 50% declararam deliberar raramente a respeito deste assunto ou desconhecer totalmente tal atribuição (2006, p.207).

Sousa (2006, p.52), ao verificar as atas das reuniões do Conselho de Escola que analisou, observou que os conselheiros realizaram o estudo das Normas Regimentais da Secretaria da Educação Estadual, título a título, e a partir desse estudo foi feita a construção coletiva do Regimento Interno dessa escola. Após o texto final ser aprovado numa reunião extra do Conselho de Escola, foi encaminhado à Diretoria de Ensino para aprovação. O Regimento não foi homologado e foi devolvido à unidade escolar para ser refeito. Após muita polêmica entre o Conselho de Escola e a Diretoria Regional de Ensino, o diretor, de maneira unilateral e sem passar pela aprovação do Conselho de Escola, refez o texto e entregou o Regimento à Diretoria de Ensino que o homologou.

Nenhum dos trabalhos aqui analisados e que se referiram às atribuições, registra que o Regimento Interno tenha sido elaborado pelo Conselho de Escola.

### **- questões disciplinares**

Dentro das atribuições do Conselho de Escola consta que ele deve deliberar sobre alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica e também sobre as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar.

Mas Perini (2007, p.210) em seu estudo realizado junto a uma escola, conclui que muitas vezes essas atribuições que se referem aos funcionários e servidores não são discutidas, decididas e deliberadas por eles, pois são situações

conflituosas já que na legislação que trata de processo administrativo e aplicação de penalidades ao servidor público não é atribuída ao Conselho de Escola essa prerrogativa. Por isso, no seu estudo, a autora constata junto aos conselheiros que essa atribuição é desconhecida por todos.

Quanto às sanções disciplinares aplicadas aos alunos, o dever do Conselho de Escola é observar o Estatuto da Criança e do Adolescente, o respeito aos direitos do aluno, possibilitando um processo com a presença do defensor ou representante legal, para o exercício da ampla defesa. A autora pondera que na época devem ser encaminhados ao Conselho de Escola somente os casos mais graves para que essa atribuição não seja banalizada.

No caso de GUERRA (1998, p.70), os assuntos disciplinares, na visão dos diretores das escolas abrangidas por sua pesquisa, a atuação do Conselho de Escola é vista como valiosa porque ajuda no encaminhamento e solução de questões disciplinares envolvendo alunos.

Também na escola analisada por Bugni (2007, p.78) a indisciplina de alunos figura entre os assuntos com maior número de ocorrências nas pautas das reuniões. Segundo o autor, parece que as decisões relativas à indisciplina são as que o diretor mais sente necessidade de colocar no Conselho de Escola para que a punição não fique sobre sua responsabilidade apenas.

### **- questões pedagógicas**

Almeida (2003) concluiu em seu estudo de caso, que assuntos pedagógicos ou que visem a melhora no aproveitamento dos alunos não constam da pauta das reuniões do Conselho de Escola; este procedimento denota que a direção e o corpo docente supõem ter um maior conhecimento sobre esses assuntos e que não cabe aos pais e alunos opinarem sobre o mesmo. São poucos os assuntos encaminhados ao Conselho para serem discutidos. Isso indica que provavelmente os membros da comunidade educativa pouco conhecem sobre as reais atribuições do Conselho Escolar. No discurso dos entrevistados das três escolas o Conselho resolve todos os problemas e caminha junto com a escola e o diretor. Há contradição nesse discurso, pois ao mesmo tempo afirmam que o Conselho não discute problemas pedagógicos.

Villela (1997, p.124) observa que, de acordo com a legislação de sua criação, o Conselho de Escola deve procurar, principalmente através de sua natureza

deliberativa, influenciar na melhoria do trabalho pedagógico. Por isso, torna-se necessário analisar se as atividades realizadas pelo colegiado têm colaborado para que essa tarefa seja cumprida no âmbito das escolas. Ao confrontar os depoimentos com as atas das reuniões, a autora notou que há, em ambas as fontes de pesquisa, predomínio de temas de natureza burocrática nas discussões das reuniões do conselho. Naquilo que se refere à área didático-pedagógica, que “deve ser o centro de toda a ação desenvolvida na unidade escolar, abrangendo desde a proposição de objetivos e metas até a avaliação final, esta área não tem sido privilegiada nas reuniões do conselho”.

No que diz respeito ao calendário escolar, consta em ata do Conselho de Escola analisado por Perini (2007), o descontentamento de conselheiros, que consideram as resoluções que estabelecem o calendário desrespeitosas em relação ao caráter deliberativo do Conselho, já que este apenas ratifica o que já foi decidido

#### **- apreciação dos relatórios anuais**

Outra atribuição importante do Conselho de Escola é apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das metas estabelecidas, como evasão, retenção, resultados da aprendizagem, etc

Essas importantes atribuições que poderiam contribuir para um melhor aproveitamento de recursos e uma melhora no aspecto pedagógico, são vistas por Silva (1996), como ainda não bem desempenhadas pelo colegiado que estudou. Afirma que

“é fato notável que, embora sendo um órgão colegiado que pode, potencialmente, auxiliar a gestão da unidade de ensino em variados aspectos, o CE não desempenhe, no caso específico, o papel esperado na medida e na qualidade desejáveis. Quanto à discussão e à reflexão sobre os aspectos pedagógicos e/ou educacionais (relação professor/aluno; contratação de novos professores; discussão sobre prioridades no projeto pedagógico da escola, prioridades na utilização das verbas etc o Colegiado mostrou-se ineficaz e pouco ou nada deliberou sobre tais pontos (SILVA, 1997, p.173).

Guerra (1998) acentua esse pensamento, afirmando que, ouvindo os diretores de escola, o Conselho nada tem a ver com a qualidade do ensino, índices de repetência e evasão ou avaliação do processo ensino-aprendizagem.

No caso de deliberar sobre projetos de atendimento psicopedagógico e material ao aluno, Perini declara que, embora seja atribuição do Conselho de Escola, na realidade é o diretor que resolve essa questão, “muitas vezes comprometendo todo projeto pelo clientelismo e nepotismo na escolha do educador que deve atuar usando metodologia diversificada” (2007, p.213).

Barros (1995) constata que o que a grande maioria das pesquisas aponta é que os pais de alunos não deliberam sobre esses importantes assuntos que poderiam contribuir para uma melhora na qualidade da educação. Ao invés disso, participam essencialmente de questões concernentes à disciplina dos alunos e às tarefas de manutenção da escola, tais como: limpeza, pintura, etc

### **- função deliberativa**

Os objetivos e a finalidade do Conselho de Escola se traduzem pela sua natureza deliberativa, que lhe permite o direito de participar do cotidiano escolar, na medida em que se “configura como um fórum de expressão e decisões e pela sua composição heterogênea que pretende assegurar uma participação paritária dos segmentos da comunidade intra e extra-escolar”. (VILLELA, 1997, p.37).

Segundo Almeida (2003), deliberar corresponde a resolver depois de exame ou discussão. Essa atribuição foi indicada como indispensável para a democratização da gestão escolar e Conselho de Escola passou a participar da decisão de assuntos sobre os quais, até então, apenas opinava ou apreciava.

De acordo com Perini (2007), o Conselho de Escola ainda não se constitui em espaço apropriado para tornar-se de fato *locus* de deliberação, legitimação e representação da comunidade escolar. Segundo ela, a maioria dos segmentos do Conselho de Escola não teve acesso ao saber do sobre “o que” deve deliberar e “para quem”, saberes necessários para que as deliberações demonstrem não somente o conhecimento da realidade da escola, mas também a apropriação dos recursos necessários para implementá-las. “O Conselho deve operar para além do burocrático e formal e garantir a circulação da informação e a avaliação dos resultados planejados a curto, médio e longo prazo” (PERINI, 2007, p.218).

Sobre o tema “deliberar”, Minguili (1995) afirma que as grandes novidades no que se refere ao Conselho de Escola, são a aquisição legal da natureza deliberativa, já que até 1985 o Conselho era de caráter consultivo e com relação à

participação dos usuários da escola (pais e alunos) tornar-se paritária à participação dos profissionais da escola (educadores e funcionários) visto que, com a Lei 444/85, o Conselho passa a ter em sua composição 50% dos representantes da escola e 50% de representantes dos segmentos alunos e pais de alunos.

Sousa (2006) afirma que na escola que pesquisou, foi desenvolvido um trabalho por mais de doze anos relacionado às questões que envolviam os objetivos gerais da escola e nesse processo, o Conselho de Escola passou a configurar-se como forte órgão de deliberação e na prática passou a dirigir a escola. Do Conselho, desmembravam-se as comissões que encaminhavam as decisões aprovadas. Isto fez a escola ser reconhecida pela sua direção colegiada, que passou a expressar-se como “centro gerador da ação pedagógica, político/educativa, em um processo interdisciplinar, voltado para a defesa da escola pública”. O que se pode observar, é que a escola, ao assumir a participação coletiva de caráter deliberativo, logo após a abertura democrática, obteve uma força social, em defesa da escola pública de qualidade (SOUSA, 2006, p.209).

Villela (1997), no estudo que realizou junto a um conselho de uma escola no município de Taubaté, constatou que uma questão importante da atuação do Conselho de Escola aparece claramente na análise das pautas de suas reuniões:

a presença marcante de assuntos relacionados à parte administrativa, favorecendo a reflexão e a discussão sobre Calendário Escolar, reposição de aula devido à paralisação, construção e conservação do prédio escolar, preenchimento dos diários de classe, papeletas bimestrais, vacinação, emprego das verbas recebidas e atividades voltadas para a execução de normas e regulamentos oficiais. (Villela (1997, p.123).

Guerra (1998), baseado no estudo realizado junto a alguns conselhos escolares na área de abrangência da primeira Delegacia de Ensino de Campinas (municípios de: Valinhos, Vinhedo e Campinas) afirma que, muitas vezes, as questões administrativas são levadas aos conselheiros apenas para cumprimento de formalidades.

“As questões administrativas, objeto de discussão e deliberação no âmbito dos conselhos escolares pesquisados são muitas vezes apenas o cumprimento de formalidades meramente burocráticas (homologação de nomes para funções de coordenação, de vice-direção, zeladoria, incorporação a projetos propostos pelos órgãos centrais) talvez até pela forma de encaminhamento destes assuntos ou de administração.” (GUERRA, 1998, p.71).

O autor observou que o Conselho, ao ocupar-se preponderantemente do administrativo, desloca suas atenções para problemas de ordem meramente técnicas. “Cria-se nos participantes a ilusão de que resolvendo-as, resolver-se-ão também questões de fundo do trabalho escolar” (GUERRA, 1998, p.78).

Avancine (1990, p.124) assegura que são os assuntos referentes à organização da unidade escolar os que dominam as pautas das reuniões dos Conselhos de Escola.

“Embora o Conselho de Escola chegue a arranhar em certas ocasiões a discussão de questões mais estritamente pedagógicas, como conselho de classe ou ensino profissionalizante, os pontos que dominam as pautas de suas reuniões são ainda relativos à organização da escola (uso de uniformes, falta de professores, reposição de aulas, atraso de alunos,, disciplina, mutirões, zeladoria, funcionamento do próprio Conselho, da APM e do Grêmio, etc.) e a sua vida material (manutenção do prédio, merenda, contribuição para APM, uso de verbas, etc).

Também Sousa (2006) assegura que, quando o Conselho por ele pesquisado já havia adquirido maior autonomia e articulação, passou a controlar os recursos financeiros da escola, de uma forma transparente e democrática, visando contemplar as necessidades mais urgentes e primordiais para o funcionamento da escola. “No Artigas<sup>20</sup> o exercício de participar do processo decisório sobre a aplicação e o controle dos recursos públicos recebidos pela escola tornou-se prática obrigatória” (p.38).

Já na escola analisada por Perini, com relação às aplicações de recursos da Escola, embora os conselheiros afirmem que têm deliberado sobre essa questão, as atas apontam que no período de 1995 a 2000 o Conselho de Escola não deliberou a esse respeito. (2007, p.108).

O que outros autores que analisaram o funcionamento do conselho de escola demonstram é que o colegiado é entendido como uma instância que deve colaborar, ajudar a diretora. Na maioria das vezes os membros do conselho são ouvidos, mas não decidem.

Não se manifesta diferentemente Flores (1996) ao considerar que

“a escola geralmente espera que pais e mães participem com mão de obra gratuita em tarefas para sua manutenção ou para arrecadação de fundos, e

---

<sup>20</sup> Nome fictício de Escola da rede oficial do Estado de São Paulo onde o autor realizou estudo de caso.

que acompanhem os estudos dos filhos comparecendo a reuniões pedagógicas, porém, sem entrar em questionamentos quanto ao trabalho de professores ou sem interferir nas decisões internas da escola” (FLORES, 1996, p.13).

### **- desconhecimento das reais atribuições**

Genovez, (1993), no estudo que realizou sobre o Conselho de Escola, faz distinções entre atribuição e competência, lembrando que o Conselho tem suas atribuições vinculadas às competências do Diretor de Escola. Faz uma análise onde aponta as “impropriedades” de algumas atribuições constantes no Estatuto que rege o Conselho Escolar e apresenta um Quadro Demonstrativo estabelecendo uma comparação entre a situação do Conselho hoje, de acordo com a Lei 444/85 que o instituiu e uma proposta para uma nova legislação. Segundo a autora, o desconhecimento das verdadeiras atribuições e limitações do Conselho de Escola e a ambiguidade no artigo 95<sup>21</sup> da LC444/85, que o criou, são empecilhos à sua operacionalização.

Segundo Flores (1996), os conselheiros não têm noção do que seja um Conselho de Escola nem de que suas atribuições não podem ultrapassar as competências da direção, não sabem até onde vai o alcance das suas decisões e sobre as possibilidades de convocação mesmo à revelia do diretor. Fica evidente que não é dada uma explicação detalhada do que seja um Conselho de Escola aos elementos que o compõem, fato esse demonstrado por 70%<sup>22</sup> que disseram nada conhecer sobre suas atribuições (FLORES, 1996, p.111).

Ao se referir a esse aspecto, Villela (1997) acentua ser importante que os conselheiros conheçam e atendam às atribuições que julgarem convenientes à melhoria da qualidade do ensino e, quando possível, sugiram ações que foram contempladas pela legislação vigente mas que irão colaborar para que a unidade escolar consiga atingir seu objetivo.

Já Silva (1996, p.173) conclui que o Conselho de Escola, enquanto parte importante da gestão escolar, mostra-se ineficaz no estudo que realizou. Por ser constituído por todos os segmentos da escola, não possibilita a expressão e

---

<sup>21</sup> O Artigo 95 da Lei 444/85 acha-se mencionado na Primeira Parte deste trabalho, nas páginas 53 a 55.

<sup>22</sup> Como foram 20 conselheiros entrevistados pelo autor: 4 pais, 6 alunos, 7 professores e 3 “outros”, 70% representam 14 conselheiros.

cooperação de todos os envolvidos, seja pela ausência ou desorganização de alguns de seus membros (funcionários e alunos), “seja pela prevalência de dinâmicas interativas pautadas no modelo de interações entre adultos”.

Silvestrini (2006) considera fundamental para o bom funcionamento do Conselho de Escola, levar aos diversos segmentos do Conselho de Escola as suas atribuições.

Ao analisar as diversas teses e dissertações que se referem às atribuições do Conselho de Escola, percebe-se que não foram muitos os trabalhos que trataram especificamente das atribuições mas percebe-se que a forma como elas são vistas, principalmente pelo corpo docente e direção difere muito de uma para outra unidade escolar. Em muitos casos, nem todas as atribuições são encaradas como uma possibilidade de melhorar a qualidade da escola pública.

No que se refere à designação de Professor-Coordenador, em apenas dois trabalhos aparece o Conselho de Escola decidindo sobre esta questão.

Quanto à apreciação dos relatórios anuais da escola, dos trabalhos que tratam do tema Conselho de Escola, sete se referiram a essa atribuição, sendo que a maioria declara que o Conselho de Escola não opina sobre os rendimentos dos alunos de modo a contribuir para o melhor rendimento da ação pedagógica; não se criam, dentro dos colegiados, mecanismos de participação que traduzam o compromisso de todos com a melhoria da qualidade de ensino e com o aprimoramento do processo pedagógico e o calendário escolar é, na maioria das escolas, elaborado pela Direção, seguindo as normas do Conselho de Educação Estadual.

No que se refere à elaboração do Regimento Escolar, apenas dois trabalhos analisaram essa atribuição. O resultado nas escolas estudadas aponta para a conclusão que os conselhos escolares não têm poder de decisão sobre esse assunto.

Quanto a deliberar sobre questões administrativas e aplicações de recursos, dos cinco autores que tratam sobre essa atribuição, apenas quatro mencionam o Conselho de Escola ajudando na definição dos gastos e nas decisões de ordem administrativa.

Foram dois os autores que consideraram o Conselho de Escola apenas um órgão colaborador da direção, sem poder de decisão nas questões administrativas,

pedagógicas ou financeiras. Na visão deles, o Conselho de Escola apenas homologa o que já foi decidido pela direção.

Quanto ao desconhecimento das reais atribuições que um Conselho de Escola possui, foram cinco os autores das teses e dissertações analisadas que constataram que falta aos conselheiros um maior detalhamento das suas funções.

### **3.1.3. Composição do Conselho de Escola**

Embora o conselho de escola, com a Lei 444/85 passou a ser composto por um número igual de pais e alunos de um lado, e de outro por professores, coordenadores, funcionários, ao se considerar o voto do diretor da escola nas decisões deixa de ser paritário, pois a porcentagem de representantes da escola passa a ser de 50% mais um, enquanto que a de pais e alunos 50%.

Os pontos mais discutidos e levantados nos trabalhos analisados com relação à composição do conselho, através dos segmentos representados foram:

#### **Caráter inclusivo**

Guerra (1998, p.51) em seu trabalho expõe que o Conselho de Escola, impossibilitado de oferecer a todos a oportunidade de participar, “estabelece a democracia representativa, de cunho social, pois dela não exclui por motivo de raça, cor, riqueza, idade ou titulação nenhum dos diversos segmentos que compõem a unidade escolar”. O autor considera que o conselho deliberativo tem um caráter inclusivo assim como a legislação que o instituiu e não faz nenhuma menção a critérios de exclusão, seja de alunos, pais, professores ou funcionários, muito embora caiba ao diretor da escola a função de presidir o conselho.

Na maioria das unidades escolares, o Conselho de Escola não possui o caráter inclusivo que deveria ter. Para Gaspar, as experiências em nossas escolas revelam que os colegiados têm mudado seus rumos, reforçando o poder de alguns segmentos da escola, dificultando muitas vezes a participação de pais e alunos, em outras discriminando alunos e elitizando a escola (Gaspar, 2004, p.42).

O autor pondera que as decisões do Conselho de Escola não podem de maneira alguma ir contra a função, os princípios e o regimento da escola nem contra

as leis que regem o sistema educacional, portanto, seu poder de decisão não é absoluto. Por este motivo, afirma que o Conselho não pode usar de seu poder de decisão para discriminar ou expulsar alunos por motivo de raça, condições sociais e indisciplina, uma vez que a permanência do aluno na escola é um direito constitucional.

Não se pode perder de vista que a função essencial do Conselho é trabalhar para que a escola cumpra seu papel, garantindo a aprendizagem de todas as crianças. De nada adianta democratizar a escola, abrindo os canais de participação para a comunidade, se se continua reprovando e excluindo os alunos da escola.

Portanto, concluímos que não é fácil abandonar a forma tradicional de administração e adotar outra. É preciso antes de qualquer coisa saber o que deve ficar e o que deve ser eliminado. Para que isso aconteça é necessária uma consciência clara do que se deseja para a escola.

### **Número reduzido de reuniões**

O número reduzido de reuniões do Conselho de Escola e o pouco interesse em participar das suas reuniões manifestada pelos vários segmentos que o compõem justifica-se, segundo Guerra (1998, p.76), que se aprofundou nessa questão,

pela forma como se consolidou o poder do Estado e suas instituições, diminuindo o peso da participação democrática da população no interior das instituições. Falta, portanto, à imensa maioria da população hoje usuária da escola pública a perspectiva de participação organizada na máquina estatal prestadora de serviços como é a escola.

### **Pouca consciência da importância do Conselho de Escola**

Segundo os autores analisados nesse trabalho, os professores, os alunos, os funcionários da escola e o diretor dos conselhos por eles estudados, nem sempre conseguem reconhecer a dimensão política de sua ação. De um modo geral, possuem um conceito desarticulado e um pouco fragmentado de suas atribuições.

É necessário que os integrantes do Conselho de Escola conheçam suas reais atribuições para que cumpram corretamente seus deveres e cobrem pelos direitos que todos os membros da comunidade educativa possuem.

Nos Conselhos de Escola, a autonomia se refere à criação de espaços de participação que se opõem às relações autoritárias no interior da escola e no seio da própria sociedade que não podem estar estruturadas dentro de um sistema centralizador e burocrático. Para que tal aconteça, é condição prioritária que todos os conselheiros conheçam seus deveres e reivindiquem seus direitos. (Villela, 1997, p. 163).

A autora observa que os pais e alunos, que juntos representam uma parcela significativa dos votos do Conselho de Escola (50%), têm realmente pouco conhecimento de suas atribuições e, desta forma, acabam não utilizando esse canal importante que existe na escola. “Embora a direção da escola apele formalmente para a participação da comunidade, a atuação desta tem se mostrado insuficiente e ineficiente” (idem, p.119).

Aredes questiona o porquê das pessoas – pais, alunos, professores, diretores, funcionários – não fazerem valer seus direitos, se eles são constitucionais. Certamente por não conhecerem e não terem consciência desses direitos, não participam da elaboração do plano pedagógico e da administração dos recursos da escola. Para ela, certos documentos legais como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.394/96 não são lidos, nem discutidos e tampouco compreendidos. Segundo a autora, “os trabalhadores do ensino e os usuários da escola não têm consciência do poder desses espaços”. Alegam que eles não funcionam, que as reuniões são marcadas apenas para assinarem a ata e que as decisões já vem prontas, decididas previamente pelo diretor (2002, p.97).

### **Segmento – professor**

Com relação à participação dos professores na composição do Conselho de Escola, são vários os autores que mencionam as experiências que conseguiram registrar nos seus estudos de caso sobre o colegiado.

Perini (2007) observa que o critério já estabelecido pela legislação anterior à Lei 444/85, para composição do Conselho nas escolas de 1º grau<sup>23</sup>, um professor representando cada uma das séries, foi estendido a todas as escolas. A participação

---

<sup>23</sup> Atualmente denominado Ensino Fundamental.

do Coordenador Pedagógico, Orientador Educacional e do Secretário de Escola não constitui novidade, pois já compunham o colegiado. (PERINI, 2007, p.107)

Com relação ao papel do professor dentro do Conselho de Escola, Innocente (2007) e Matsui (2006) acreditam que em alguns casos, o corpo docente, ao liderar as discussões, tem suas sugestões acatadas pelos membros representantes dos demais segmentos do Conselho, que os consideram mais preparados para tratar dos assuntos da escola.

Bugni (2007, p.94), após estudo realizado em 4 escolas da capital, concorda com a força que os docentes acabam tendo dentro do Conselho. Conclui que a legislação deixa claro que os professores vão ser maioria no colegiado e que sendo representantes do mesmo segmento, terão maiores chances de argumentar em favor de suas opiniões.

É diferente o enfoque que Guerra (1998) coloca em seu trabalho quando se reporta ao professor. Acredita ele que com a diminuição da sua auto-estima por considerar-se desvalorizado como trabalhador, acaba contribuindo para dificultar o estabelecimento de relações mais democráticas com os alunos e pais, que no final terminam sendo os mais prejudicados com a situação. Essa situação só reforça a cultura autoritária presente no ambiente escolar (p.86).

Sobre a participação dos docentes no Conselho de uma escola que analisou no município de Barretos, Perini (2007) registrou que, durante 4 anos, 50% das vagas do segmento docente coube aos professores da área de Comunicação e Expressão. Também ao analisar o período de permanência dos professores na composição do conselho, a autora constatou que, dos 117 professores, cerca de 46% permaneceram por um ano e apenas 9% se mantiveram na escola por quatro anos, o que demonstra uma grande mobilidade que dificulta a formação de uma equipe de trabalho. Sem dúvida, a construção de uma equipe coesa e verdadeiramente comprometida com o projeto político pedagógico da escola é demorada e se torna ainda mais difícil quando o grupo se altera com grande frequência. Para Perini, a permanência do professor por anos seguidos na mesma unidade escolar o torna conhecedor dos problemas que necessitam solução. Nesse sentido, a experiência que acumula facilita o encaminhamento desses problemas (p.159).

Isso vale também para os demais conselheiros, já que o mandato tem duração anual. A autora observa que

A importância da presença do conselheiro por período superior ao de um mandato nos parece ser corroborada pela legislação vigente, que somente indica que a eleição deve ocorrer anualmente mas não fixa o número máximo de mandatos a serem exercidos com ou sem interrupção pelos conselheiros. (idem, p.160).

Nesse mesmo estudo, Perini registra que 60% dos representantes do segmento de professores permaneceram por mais de um ano no Conselho de Escola, enquanto que 30% exerceram o cargo por dois mandatos consecutivos e apenas 10% dos conselheiros permaneceram no colegiado durante quatro anos (idem, p.161).

Sousa (2006) também registrou uma experiência com um grupo de professores que se juntou com a finalidade de organizar o Conselho e torná-lo uma instância aberta ao debate sobre as principais questões da escola, imprimindo nele o caráter deliberativo, de fato.

“De início a escola dividiu-se em dois grupos. Um que discordava e passou a posicionar-se ao lado da direção da escola e outro que defendia o encaminhamento das questões para o debate e a deliberação dos encaminhamentos via Conselho” (SOUSA 2006, p.28).

Aos poucos o Conselho passou a conduzir a escola e se destacar no controle das verbas e nas discussões sobre participação e autonomia visando à elaboração e à execução de uma “proposta político-pedagógica voltada para a organização da escola, assentada sobre a ação coletiva, descentralizada e participativa” (SOUSA, 2006, p.29).

E Villela (1997), conclui que o fato da escola possuir professores dedicados, preocupados com seu aperfeiçoamento profissional e em colaborar com a direção, constitui um aspecto favorável ao funcionamento do Conselho de Escola.

Notamos que, enquanto em muitas escolas a diretora mantém uma postura autoritária para com a equipe escolar, nesta unidade pesquisada há um esforço de organização e criação de espaços para uma administração participativa (p.129).

Após analisar as experiências acima relatadas, conclui-se que a participação no Conselho de Escola de professores comprometidos com o projeto político-pedagógico é fator importante na construção de um colegiado participativo. Esse fato é muitas vezes prejudicado pela grande rotatividade existente nas escolas

públicas, provocada pelo remanejamento no corpo docente, o que dificulta a participação desse segmento no colegiado e gera uma insegurança na comunidade em geral. O desconhecimento da importância do colegiado, bem como o desencanto com a profissão, pode também explicar o desinteresse pela participação.

### **Segmento - alunos**

Após a aprovação da Lei Complementar 444/85, inúmeras consultas foram feitas à Secretaria Estadual de Educação e esta, em 31 de março de 1986, através de um comunicado, tentou esclarecer as dúvidas apresentadas. Expõe uma questão muito debatida na época: o gozo da capacidade civil do aluno para participar da tomada de decisões. Bugni (2007, p.60) ressalta que, neste íterim, o documento reitera que o aluno deva ter direitos a voz e voto em todos os assuntos deliberados no Conselho de Escola.

Embora seja do conhecimento de muitos esse Comunicado, na maioria dos trabalhos que tratam da composição do Conselho, essa questão é discutida. Guerra alerta para a questão da capacidade legal desses alunos menores de idade participarem das deliberações do colegiado. O autor questiona:

“Como poderá um aluno de escola de ensino fundamental e mesmo muitos do ensino médio tratar de problemas, por exemplo, de ordem disciplinar envolvendo funcionários e professores, sem ferir o dispositivo legal?” (GUERRA, 1998, p.84).

Segundo o autor, “a dúvida enfrentada com bom senso por alguns diretores, revela ainda uma questão não equacionada, a despeito do valor pedagógico da participação no Conselho de alunos menores”.

Também Genovez (1993), quanto à questão da idade dos alunos membros do Conselho, baseia-se na análise de Dr. Luso Simões sobre a capacidade de exercício dos alunos da escola de 1º grau (atual ensino fundamental), cuja faixa etária vai de 7 a 14 anos e pergunta, se nesse caso, a escola terá um conselho com 25% dos alunos...” Lembra ela que, segundo o Código Civil, no artigo 5º, “são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente atos da vida civil: os menores de 16 anos...” Dr.

Luso sugere que o Conselho de Escola deve ser visto e colocado no seu devido lugar, com suas corretas atribuições, sem omissão e sem excesso, à luz de todo contexto normativo que o cerca, já que o mesmo não é soberano. Conclui que os alunos não estando de posse de sua capacidade civil, não podem deliberar a respeito de questões relativas à vida profissional de outrem. (GENOVEZ, 1993, p.62).

Já Perini (2007, p.169) considera como uma grande conquista a participação de alunos na composição do conselho de escola, embora de maneira pouco expressiva: apenas um representante, devendo ser aluno da última série do 1º grau. Aos alunos do 2º grau, que até então participavam com dois representantes, foi assegurada a presença na composição do colegiado de um aluno de cada um das séries, o que garantiu maior representatividade ao segmento. Em seu estudo, a autora registrou que houve uma disseminação do interesse dos alunos pela participação no Conselho de Escola e um maior compromisso com a instituição escolar, “já que no 1º ano, os alunos eram de apenas uma classe do Ensino Médio, no ano seguinte de duas e no 3º e 4º ano de três”.

Mas não é tão simples a organização dos alunos de uma forma coletiva. Silva (1996), vivenciou essa situação na escola em que realizou um estudo de caso. A representação dos alunos mostrou-se pouco organizada e de modo geral desinteressada em cumprir, satisfatoriamente, suas atribuições e aproveitar a oportunidade para expressar a “voz” desse segmento. Com isso, a direção também não se mostrou muito interessada na participação dos alunos no colegiado. (SILVA, 1996, p.170).

Villela, (1997, p.152), complementa esse debate ponderando que a escolha dos participantes de uma instituição escolar tão importante como é o Conselho de Escola deveria contar com uma preparação prévia com a circulação de informações através de folhetos, cartazes, palestra da diretora a toda comunidade escolar, para que todos saibam o que está acontecendo na escola e possam tomar posições.

### **Segmento – Pais**

Um aspecto que não pode ser desprezado e que constitui um fator que dificulta a participação dos pais no Conselho de Escola é a condição extremamente adversa em que vive boa parte da população a quem é destinada essa escola

pública de qualidade precária. “Muitas vezes os pais de alunos para poderem participar das reuniões das escolas teriam que deslocar distâncias enormes, o que é dispendioso não só do ponto de vista do tempo gasto, mas também financeiro” (BARROS, 1995, p.101).

Gaspar (2004) constata que a dificuldade dos pais participarem do Conselho, deve-se ao fato de que as reuniões e eventos geralmente ocorrem em horários inadequados, locais desconfortáveis e a comunidade acaba sendo chamada apenas para legitimar decisões já tomadas previamente.

Segundo Silva (1996) a escola demonstra ter preferências claras por certos setores da comunidade, mantendo, com eles, relacionamento praticamente exclusivo. “Ainda que a criação de laços, via valores, ideais, visão de mundo e de escola, seja indiscutivelmente um fenômeno humano na trama do cotidiano” essas preferências têm que ser trabalhadas para não limitar possíveis e necessárias relações com o restante da comunidade educativa. O autor analisa que os pais de alunos, requerem duas condições básicas para participar da gestão escolar: morar nas proximidades da escola e possuir tempo e disposição para manter contato com a unidade de ensino dos filhos. Estes fatos podem aumentar ou diminuir a probabilidade de que se constitua um relacionamento com a escola. Na verdade, participam efetivamente da escola os pais que possuem alguns destes fatores garantidos. “Neste sentido, cabe aumentar as possibilidades de contato e de motivação para a aproximação da comunidade com a escola” (p.171).

Para Matsui (2006, p.87), mesmo que os pais participem como executores de algumas funções, que cabem ao Estado executar, ao mesmo tempo vão adquirindo informações sobre os problemas cotidianos escolares, tanto administrativos como pedagógicos, adquirindo com isso uma conscientização que lhes possibilita expor suas idéias, sugerindo, opinando e decidindo junto com os membros escolares.

Flores, (1996) observa que outro problema está centrado na questão do interesse dos pais em participar. Nota-se um aparente desinteresse dos pais em tomar parte na vida da escola, principalmente no colegiado e isso se atribui à marca de nossa sociedade, individualista, desengajada e desinteressada em participar de ações grupais em favor de causas sociais ( p.14).

Já Guerra (1998) atribui o desinteresse dos pais à desconfiança quanto aos propósitos da instituição ao estabelecer a participação, já que foi acostuada à

manipulação dos seus interesses por parte da elite dirigente, não enxergando a luta do Conselho de Escola contra este fenômeno enraizado na cultura brasileira.

Villela (1997) registra outro fator que dificulta o preenchimento das vagas no Conselho de Escola pelos pais de alunos e professores, que é o fato dessa participação não implicar em qualquer benefício particular ao conselheiro, significando, antes de mais nada, um ônus para seus integrantes. A autora sugere que

sejam promovidas visitas domiciliares aos moradores do bairro, já que os pais são chamados à escola e, raramente, alguém da equipe escolar visita as pessoas da comunidade a quem deveria servir, incentivar a participação do pessoal da escola nas festas organizadas pela comunidade, promover fóruns da comunidade, realizar levantamento para conhecer a opinião dos pais a respeito do funcionamento do CE e fazer a divulgação, com antecedência, da data e da pauta das reuniões realizadas na escola para que todos os envolvidos possam ter tempo suficiente de preparar sua participação. (p.132)

Barros (1995) acredita que o desinteresse dos pais possa ser atribuído à forma que o funcionamento da escola lhes é apresentado, como sendo algo complexo e que escapa à sua competência.

Essas posturas nos levam a crer que existe uma dramaturgia da superioridade, que consiste em considerar que os ocupantes de posições hierárquicas são dentre todas as pessoas da organização, os mais capacitados, os mais trabalhadores, os mais indispensáveis, os mais leais, os mais fidedignos, os mais autocontrolados, os mais cômicos da sua responsabilidade profissional. (p.102).

Mas isso é apenas um lado da moeda. É preciso levar em conta também a interiorização por parte dos pais do discurso de inferioridade. (BARROS, 1995, p.103)

Gaspar (2004) acredita que os pais gostariam de participar das discussões dos problemas da escola e decisões, mas encontram uma série de obstáculos. As tentativas de participação nas atividades da escola são normalmente vistas como interferência ou abuso, que podem abalar a autoridade e sujeitá-la a controle de elementos estranhos.

Os professores ignoram que os pais têm um saber real e competente, que deve ser respeitado. É um saber diferente, que complementa os demais

saberes, auxiliando no conhecimento sobre a escola e em sua transformação.  
(p.93)

Da mesma forma Avancine (1990) conclui que há interesse grande dos pais em se aproximar mais da escola, mas os obstáculos que existem em seu interior são muitos, dentre eles: resistência dos professores a essa participação, falta de informações sobre o funcionamento do colegiado, tendência a achar que os pais só poderão ajudar a escola nos serviços braçais.

Aredes (2002) também acredita que existe uma discriminação dentro da escola referente a pais e alunos, reforçada pela ausência de uma linguagem que seja acessível a todos. Por este motivo, os pais, às vezes, apresentam um certo medo de falar, “imaginando-se diante de pessoas letradas, de um mundo bem diferente do seu. Assim, receiam emitir alguma palavra errada e serem vistos pelos professores e diretores como ignorantes” (p.145).

Desta forma, é necessário cada vez mais que cuidemos do relacionamento interpessoal em todos os níveis escolares através da aceitação recíproca, da compreensão e da solidariedade, “pois elas constituem aspectos da vida que geram e sustentam relações humanas democráticas” (VILLELA, 1997, p.163).

Para Matsui (2006) que realizou estudo de caso em quatro escolas do município de Guarulhos para levantar a participação dos pais nos colegiados, embora a participação seja pequena, ela é dinâmica, já que os pais participam das reuniões e das discussões.

Quando a direção quer influenciar as opiniões dos pais, estes se colocam e pontuam as questões de forma participativa, levantando hipóteses que só quem participa e atua efetivamente pode levantar (p.86)

Analisando os sete trabalhos que fazem alusão à participação dos pais e dificuldades encontradas que impedem uma maior participação desse segmento nos conselhos de escola, pontuamos vários itens que explicam essas dificuldades, dentre eles: a questão dos horários e ambientes inadequados para a realização das reuniões, falta de receptividade de alguns segmentos internos da escola, desconfiança quanto aos propósitos da instituição escolar, desinteresse por não ter benefícios particulares aparentes e preferência demonstrada pela escola junto a alguns segmentos o que provoca uma certa discriminação.

Nos estudos realizados predomina outro aspecto que poderia contribuir para aumentar a participação comunitária na escola que é tornar transparentes as decisões administrativas e pedagógicas que se observam no dia-a-dia das escolas. Também o hábito da discussão aberta e democrática da prestação de contas aos usuários e demais interessados nos projetos realizados pela escola, é uma forma substantiva de propiciar a possibilidade da gestão democrática na escola.

### **Processo de eleição**

Segundo Guerra (1998) e Barros (1995), nos Conselhos que estudaram, a maioria dos representantes dos segmentos que compõem o colegiado, não é eleita de acordo com o mandamento democrático que reza pela livre escolha dos representantes pelos seus pares. Algumas pesquisas revelam que os membros dos conselhos geralmente são indicados pelos diretores de escola.

Almeida (2003) concorda que o processo de composição do Conselho é feito mediante a indicação do diretor ou professor. Normalmente se escolhe o pai que é presente e que se interessa pelas coisas da escola mas não se faz uma conscientização sobre a importância de todos participarem do colegiado. Em geral, o desinteresse dos pais é justificado como falta de tempo e de conhecimento.

As pessoas eleitas, no segmento dos pais, quase sempre fizeram parte do Conselho em anos anteriores. Os pais agem como “ajudantes” do diretor, nos casos de destinação das verbas recebidas pela escola, casos graves de indisciplina ou licitação de formatura.

Já a experiência de Silva (1996, p.170) registra um outro lado. Na escola que serviu de análise para seu estudo, o papel da direção foi fundamental para envolver os pais no Conselho de Escola. Os convites sempre foram feitos de uma forma direta e bastante explícita, estimulando todos os segmentos a participarem ativamente das reuniões do colegiado.

De acordo com Barros (1995, p.101) os diretores em geral alegam que é impossível realizar eleições, visto que os pais não têm interesse em participar das reuniões. Por isso mesmo, tem de ser na base da indicação. Dessa forma, a indicação ou a nomeação pelo diretor é o mecanismo pelo qual se recruta normalmente os representantes dos diferentes segmentos da escola. Os diretores procuram justificar essa prática alegando o desinteresse dos pais. Pode até ser

verdade que os pais não tenham muito interesse em participar das reuniões dos Conselhos, todavia, essa afirmativa toma um sentido diferente se indagarmos as razões pelas quais muitos pais não se interessam pela participação nessa instância colegiada.

Pelas análises dos autores, esse desinteresse dos pais pode ser atribuído a uma série de fatores, como por exemplo: à falta de tempo, aos horários inadequados das reuniões, à falta da cultura da participação e também pela falta de divulgação do que realmente é e representa esse colegiado.

Nos Conselhos Escolares, a autonomia se refere à criação de espaços de participação que se opõem às relações autoritárias no interior da escola e no seio da própria sociedade que não podem estar estruturadas dentro de um sistema centralizador e burocrático. Para que tal aconteça, é condição prioritária que todos os conselheiros conheçam seus deveres e reivindiquem seus direitos. (VILLELA, 1997, p. 163).

Para Sousa (2006), de uma maneira geral, a participação ativa nestes Conselhos não correspondeu imediatamente à legislação. Ouvindo o depoimento dos professores, alunos e funcionários entrevistados, que participaram da formação do Conselho de Escola na época de sua estruturação, observou que o convite para compor o Conselho era feito pela direção da escola, no início de cada ano letivo, a cada um dos segmentos.

“Na escola a maioria docente era contratada, ou seja, eram professores que não possuíam cargo efetivo por via de concurso público, fato muito comum na época, quando a rede de ensino público paulista abrigava um total de 154.487 professores, dos quais 54% eram contratados.

Após estruturado, o colegiado passou a administrar a escola e o diretor, apesar de continuar sendo presidente do Conselho, não tem poder de decisão (SOUSA, 2006, p.27-34).

### **Diretor – Presidente do Conselho**

Perini (2007) no estudo que realizou sobre conselho de escola, destaca que a presidência desse colegiado pelo Diretor de Escola não constituiu novidade, uma vez que essa função foi a ele atribuída desde os anos 70, quando o Conselho de

Escola passou a existir na organização administrativa das escolas de 1º e 2º graus (Decretos 10.623/77 e 11.628/78).

Paro, ao se referir ao papel do diretor como membro do Conselho, coloca em dúvida a pretensa paridade proposta pela legislação, afirmando que “essa paridade<sup>24</sup>(...) é falsa, já que o diretor, presidente nato, não entra no cálculo da proporcionalidade dos membros da escola que compõem o dito conselho” (PARO, 1996, p.72)

Além disso, ao analisar o processo de decisão nos Conselhos de Escola percebe-se que o diretor acaba sendo o núcleo do poder do conselho e não apenas seu presidente. Segundo Barros, as decisões se centralizam na pessoa do diretor não só porque este pretende ter o controle da situação, mas também porque existe uma internalização da liderança do diretor. “O que nós pretendemos colocar em pauta é que a presença dominante do diretor no conselho não pode ser vista como uma via de mão única” (1995, p.103).

Sobre essa liderança, Villela acredita que, sendo o conselho presidido pelo Diretor, corre-se o risco dele ampliar muito seu espaço “deixando os componentes do Conselho como meros expectadores do processo decisório da escola”. (1997, p.153).

Gaspar (2004) também é do mesmo parecer e acredita que os órgãos centrais proclamam o direito de a comunidade participar mas ainda predomina a centralização.

Aredes (2002) vivenciou uma outra experiência na escola que analisou e registrou a fala de um diretor autoritário, referindo-se aos conselheiros: “(...) quando se fala em administrar a escola no coletivo, eles pensam que todo mundo pode mandar na escola, mas não é assim, o diretor não pode perder sua função!” Esse depoimento “deixa clara a idéia de que esse profissional não está disposto a não mandar, a não controlar o trabalho alheio, confirmando, assim, a resistência à forma democrática de se organizar a escola” (p.102)

Já Sousa, no trabalho que desenvolveu, constatou que o Conselho, na escola que analisou, “gerou a consolidação da prática político-administrativa no controle e direção da escola”. A figura do diretor foi afastada do centro dos processos

---

<sup>24</sup> Pela Lei 444/85, 50% dos membros do Conselho refere-se à participação de representantes da escola e os outros 50% aos representantes de pais e alunos. Portanto, não há paridade, pois a escola fica com 50% mais um conselheiro, que é o diretor.

decisórios, e o papel de comando foi transferido para uma “direção colegiada” promovida e articulada pelo Conselho de Escola, sendo que o diretor tornou-se, na prática, mais um dos membros do colegiado com direito a voz e voto. O autor completa, afirmando que

embora o diretor da unidade escolar seja, de acordo com a legislação, o presidente nato do Conselho de Escola e considerando que as decisões mais significativas são tomadas nas instâncias mais elevadas da hierarquia do sistema, ou seja, pela SEE, a prática no interior da escola, não reproduzia a figura do diretor como centro das decisões, transferindo este papel para o Conselho de Escola (SOUSA, 2006,p.33).

Ao comentar sobre o papel do diretor numa escola democrática, Almeida (2003) menciona a eleição de diretores como importante instrumento de democracia, porém, é necessário que seja aperfeiçoada, pois a eleição em si não garante a prática democrática. Só a vontade política dos envolvidos no processo educacional poderá impulsionar a construção da escola democrática.

Matsui (2006) também acredita que o Conselho de Escola deliberativo exige um diretor com perfil diferente, que assuma o papel de técnico e político, diferente de muitos que atuam hoje nas escolas públicas. Segundo ela, é necessário investir na formação dos dirigentes de escola para que adquiram condições de refletir sobre as políticas educacionais e

não privilegiem somente os aspectos burocráticos da administração, gerando uma política unilateral dentro da escola que tem como consequência o exclusivo atendimento da administração, deixando em segundo plano os interesses dos pais de alunos, principais usuários da escola pública (MATSUI, 2006, p.45)

Embora não seja novidade o diretor presidir o Conselho de Escola, já que essa função foi-lhe atribuída desde 1977, através do Decreto 10.623/77, é um detalhe que causa polêmicas e é assunto de oito trabalhos que tratam do tema Conselho de Escola. Pelas análises, concluímos que dentro de alguns Conselhos de Escola os representantes da comunidade colaboram na execução das propostas e ratificam decisões importantes para o funcionamento de algumas unidades escolares, em outras é a direção que dita as regras.

### 3.1.4. Pontos que dificultam o funcionamento do Conselho de Escola

Luck (2000, p.16) atenta as organizações educacionais para a importância de aspectos como a democratização do processo de determinação dos destinos do estabelecimento de ensino e seu projeto político-pedagógico, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva das relações inter-pessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, entendendo que a mudança dos processos pedagógicos envolve alterações nas relações sociais da organização.

Nesse sentido, afirma Libâneo que a escola num sentido amplo é uma organização ou unidade social constituída de pessoas que trabalham juntas e interagem entre si. Opera através de estruturas e processos organizativos próprios, a fim de alcançar os objetivos da instituição (LIBÂNEO, 2001, p.76).

Mas essa interação não é tão simples de ser alcançada. Na opinião dos autores cujos trabalhos sobre conselho de escola foram analisados, são muitos os pontos que entram o bom funcionamento do conselho de escola. Listamos todos os aspectos levantados:

#### - legislação contraditória

A legislação muitas vezes se torna contraditória. É o caso da lei 5692/71, que deu autonomia às escolas para modificar parte dos currículos, atendendo às necessidades locais e regionais, mas, em seguida, a Secretaria de Educação distribuiu tantas normas curriculares que as adaptações acabam acontecendo de maneira superficial, quando acontecem. Portanto, essa autonomia muitas vezes entra em contradição com a dependência administrativo-burocrática de cada escola em relação à Secretaria de Educação correspondente.

Segundo Von Gal, essa ação contrastante é própria de um país que ainda não se definiu sobre a melhor forma de ação.

Essa dupla ação, centralizadora e descentralizadora, oscilante e dúbia, é reflexo político de uma nação que ainda não definiu seus propósitos, tanto no âmbito educacional como na sua estrutura geral (VON GAL, 1991, p.98).

Gaspar complementa essa discussão, ao ponderar que os órgãos centrais tendem a desconhecer as peculiaridades de cada escola, decidem e orientam como se todas fossem iguais. Assim, as escolas sentem-se isentas de responsabilidades pelo próprio trabalho, uma vez que sofrem interferências externas. O autor acredita que torna-se difícil falar em autonomia, uma vez que a Secretaria da Educação procura avocar a si as decisões, cabendo às escolas apenas executá-las. “Houve aumento significativo de normas editadas pela SEE, desconsiderando as normas internas construídas pela escola com a sua comunidade” (GASPAR, 2004, p.112).

Arede salienta que a burocracia está muito presente na escola e ainda é bem vista pelas secretarias da educação, espalhadas pelo Brasil. Através dela, exercita-se o controle do trabalho e dos comportamentos alheios.

Na realidade, a escola pública está organizada com vistas a manter relações verticais, de mando e submissão, em detrimento de relações horizontais, portanto, democráticas. Se os trabalhadores do ensino de uma determinada escola quiserem uma gestão democrática de fato, há que lutar e muito (2002, p.145).

É o caso da proposta do Conselho de Escola deliberativo, que, como lembra Villela, “não se coaduna com a organização político-administrativa na qual a escola está inserida, além de não ser claro o Artigo 95 da Lei Complementar 444/85”, que especifica a composição e as formas de escolha, além das atribuições do Conselho. Sobre as atribuições a autora cita mais uma vez o Dr. Luso Arnaldo Pedreira Simões, Procurador do Estado o qual afirma que competência é poder e atribuição é dever. O Diretor de Escola é o agente executivo e suas competências estão registradas em lei, ele tem poder e manda. Já o Conselho de Escola cumpre as atribuições mas não manda (1997, p. 107).

Outro ponto de dificuldade está no fato de que não se pode democratizar apenas parte da sociedade porque, ou a descentralização não acontece, ou esta será a causa do desequilíbrio do Estado.

Além da descentralização necessitar ser parte de um projeto do Estado, ela também necessita encontrar receptividade e condições culturais para realizar-se. Assim, o Conselho de Escola corre o risco de se tornar “letra morta” se a Escola Pública não fizer um esforço para que ele se realize em sua plenitude, pressionando o governo através da conscientização da comunidade, de sua importância na escola e da importância da participação popular nas esferas governamentais. (Von Gal, 1991, p.98)

Completando essa análise, para Furtado, embora tenha sido um avanço o princípio da gestão democrática na escola pública pela Constituição Federal de 1988, a legislação não estabeleceu a forma de implantação para que as escolas alcançassem uma democratização. Acredita ela que na Constituição de 1988 a gestão democrática tornou-se lei devido, principalmente, às pressões populares. Já na implantação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, “prevaleceu a influência do Banco Mundial, uma das mais importantes agências de financiamento internacional, apesar das inúmeras lutas dos movimentos populares e do magistério, posicionando-se contra essa influência” (2005, p.111).

### **- questões burocráticas**

Outro fator destacado é que existe nas escolas uma organização bastante burocrática, predominando as questões administrativas sobre as pedagógicas, o que ocasiona uma desarticulação entre os setores, dificultando o relacionamento democrático. Segundo Gaspar (2004), baseado no estudo que realizou, a autonomia da escola está ainda no plano de idealização e esvaziada de seu significado.

Quanto ao projeto pedagógico, é fundamental que cada escola elabore o seu, a partir de sua própria realidade, como elemento norteador do seu trabalho. Entretanto, a Secretaria da Educação não abre espaço coletivo de discussão, análise e tomada de decisões e não tem acompanhado essas ações com orientações suficientes e adequadas.

Prevaecem os métodos tradicionais, professores preocupados em aprovar ou reprovar os alunos, sem refletir sobre sua responsabilidade nos resultados da aprendizagem. Atribui-se somente aos alunos a culpa pelo fracasso desconsiderando os inúmeros fatores envolvidos no processo, entre eles, a incompetência do professor (GASPAR, 2004, p.112).

Avancine (1990) também constata, além desses fatores, outras dificuldades para a comunidade influir nos destinos da educação pública: raro empenho do poder público em divulgar ou estimular essa possibilidade de presença popular nos processos decisórios da unidade escolar e resistência da burocracia estatal e de seus representantes à redistribuição do poder que detêm.

A criação de mecanismos de ação coletiva como o Conselho de Escola, que deveria proporcionar a participação mais efetiva da população nas atividades da escola, parece não estar desempenhando sua função de modo satisfatório, em parte devido a seu caráter formalista e burocratizado. Villela (1997) complementa que, no entanto, a simples presença física dos pais dos alunos dentro da escola já propicia algum controle sobre ela, e o funcionamento adequado do Conselho de Escola pode ser importante para alavancar o processo de melhoria da qualidade do ensino.

As pesquisas evidenciam que a comunidade possui interesse em organizar e tomar parte na execução das programações escolares.

A autora pondera que o problema, provavelmente, se encontra nos obstáculos que se antepõem à realização dessa vontade – burocratismo, centralismo, purismo, assistencialismo, entre outros. Desta forma, a participação desejada, ou seja, a partilha de poder, fica relegada ao plano de simples informação ou consulta, entretanto, neste caso, já constitui um início do processo participativo que foi conquistado e que precisa ser ampliado.

A gestão democrática propõe a descentralização e maior autonomia às escolas através da delegação formal de autoridade para os conselhos escolares, que deveriam proporcionar uma participação mais efetiva da população nas atividades da escola. Mas, “parece não estar desempenhando sua função de modo satisfatório, em parte devido a seu caráter formalista e burocratizado”. (Villela, 1997, p.142).

Sobre isso, Gaspar (2004) também constata que é necessário construir a autonomia da escola, de uma forma coletiva. Atenta para o fato de que uma prática pressionada pela rapidez dos resultados não combina com um processo que prioriza o diálogo e a reflexão. Há o medo do novo, as idéias podem ser boas, mas assustam e é mais cômodo e seguro agarrar-se ao habitual e familiar, onde se encontra mais segurança.

Portanto, autonomia da escola é processo em construção, um meio de as escolas prestarem, em melhores condições, o serviço público de educação. Seu estudo revelou que, embora a legislação e as autoridades centrais proponham a autonomia para as escolas públicas, esta deve ser construída, uma vez que o sistema burocratizado é sério impedimento para a verdadeira autonomia. (GASPAR, 2004, p.114).

Pinto destaca em seu trabalho que, no caso da escola pública, a burocracia quase não deixou espaço para se introduzir formas coletivas de tomada de decisão, como é o caso dos conselhos escolares.

Assim, os processos de colonização do mundo da vida que, segundo Habermas, marcam as sociedades capitalistas contemporâneas, apresentam-se com todo o seu vigor na escola pública paulista, e o Conselho de Escola, órgão que, formalmente, deveria colocar a gestão da escola nas mãos de sua comunidade, atuando enquanto legítimo espaço público autônomo, reintroduzindo a escola no âmbito do mundo da vida, este conselho acaba sofrendo também os efeitos desta colonização e não consegue se consolidar enquanto instância autônoma de poder. (PINTO, 1994, p.154).

É também o que Silvestrini (2006) constata junto à escola que analisou – que o Conselho de Escola como parte integrante da gestão democrática não vem acontecendo e ainda é utopia na democratização da escola.

Da mesma forma, Bugni (2007, p.105) conclui que nas quatro escolas por ele pesquisadas no município de Capão Bonito, a gestão democrática ficou registrada nos documentos das escolas e nos discursos dos dirigentes das unidades, mas nas ações, ela simplesmente não existiu.

#### **- desinteresse da comunidade na participação**

Um ponto levantado pelos autores que representa um grande entrave para que a participação ocorra de uma forma mais intensa, é que a comunidade em geral, professores, diretores, pais e alunos, não têm interesse em discutir a questão da participação.

A escola contenta-se em viver das miudezas do cumprimento da lei, através dos rituais, não porque não pode alcançar o entendimento do significado, mas porque as massas se habituaram a não compreender. A ocultação do político, levou-as à regressão, infantilizando-as. Os funcionários da educação são tratados como massa que não deve pensar. O limite para a criatividade é tão estreito que, após tantos anos de aprendizado do “calar”, acabam aprendendo reprimir todas suas iniciativas. Há uma espécie de recusa de sair do seu universo cotidiano. Do senso comum. (VON GAL, 1991, p.105).

Sem dúvida, além das oportunidades, contradições e conflitos, há dificuldades para o funcionamento do Conselho de Escola, através da participação da

comunidade, considerando que a instituição escolar sempre foi tradicionalmente fechada para o mundo exterior.

Inclusive o processo de eleição acaba sendo difícil de ser organizado já que, na ausência de interessados, acabam os mesmos conselheiros sendo reeleitos, por falta de opção.

Outro obstáculo interno ao funcionamento do Conselho de Escola a ser considerado está ligado ao fato de conselheiros desconhecerem suas atribuições, aceitando passivamente as decisões emanadas dos órgãos superiores e da própria direção da escola. Silvestrini (2006) aponta que é necessário levar ao conhecimento dos segmentos do conselho de escola conhecimentos sobre suas atribuições.

Por não possuírem uma postura crítica quanto à sua função, já que desconhecem as informações relativas à razão da existência do conselho, os participantes passam a executar as decisões previamente estabelecidas e cujo sentido muitas vezes lhe escapa, quando deveriam criar políticas e apontar soluções para os problemas escolares. Como consequência, resta aos membros do conselho executar as decisões já tomadas, relacionadas aos assuntos de natureza burocrática. O Conselho acaba tendo maior competência de opinar sobre questões relacionadas às atividades rotineiras que, em geral, parecem não afetar diretamente a política institucional (VILLELA, 1997, p.161).

Interessante a observação de Avancine, que muito embora tenha constatado em sua pesquisa a significativa entrada e permanência nas escolas de todo um movimento organizado de moradoras, analisa que na maioria das experiências estudadas se está muito distante ainda de uma participação que efetivamente represente as muitas centenas de famílias com filhos nas unidades de ensino, possivelmente em função da falta de “capital cultural e político acumulado e de tempo disponível.” (1990, p.159).

A comunidade não se encontra em condições de opinar e tomar conhecimento da estrutura que envolve o sistema de ensino e, muito menos, para assumir uma luta por mudanças. Flores (1996) aponta como um entrave a uma participação efetiva da sociedade nos Conselhos de Escola a alienação da comunidade local em relação a seu poder participativo e sentimento de desesperança que impregna os interlocutores no sentido de que as coisas “são assim mesmo” e é difícil melhorá-las.

Para Avancine, a condição básica para que se constitua qualquer processo participativo de parte dos usuários do serviço educacional é o interesse em participar.

Pois se há de fato interesse em participar, essa disposição não se aplica às simples “atividades recreativas” ou “de rotina” da escola, mas sobretudo à cooperação com a direção da escola no estudo e solução de problemas. Aqui se trata de entender a participação desejada pelos pais não apenas como processo de informação ou de consulta, mas sim como partilha de poder. Trata-se da efetiva possibilidade de interferir nos processos decisórios da escola (1990, p.56).

Também Guerra (1998, p.62), ao encerrar análise sobre a prática dos conselhos em 18 escolas, conclui que em geral e também na região que estudou, há pouco interesse por participar e aponta como a maior dificuldade, reunir regularmente o conselho, compatibilizando os horários dos seus membros e conclui que a solução ideal implicaria em alterações na estrutura da jornada e condições de trabalho tanto de pais como de alunos, professores e funcionários, deixando-lhes mais tempo disponível.

#### **- atuação dos conselheiros**

Observa-se pelas experiências registradas pelos autores que trabalharam o tema Conselho de Escola, que não é tão simples conscientizar a comunidade educativa quanto à importância da sua participação no Conselho de Escola. Para a maioria, falta tempo e motivação.

Nesse sentido, CURY (2000, p.56) tem uma justificativa muito clara: “É o caso da falta de apetite político para participar de órgãos coletivos que implicam, certamente, tomada de tempo, disseminação de informações, coleta de dados e outras coisas”.

Além disso, um detalhe que não pode ser esquecido é que os segmentos não são capacitados para entender a democracia representativa, o que poderia contribuir para uma participação mais atuante e não tão desigual dentro do Conselho de Escola. Do jeito que o trabalho é realizado, não são abertos espaços que permitam uma articulação entre os conselheiros e os demais pais, alunos e professores que não participam do Conselho de Escola. Eles apenas representam os demais

segmentos mas não dão devolutivas e nem envolvem a população nos problemas internos da escola.

Genovez (1993), Gaspar (2004) e Silva (1996) chegam à mesma conclusão e acreditam que ocorre essa desigualdade de atuação na participação dos diversos segmentos devido à falta de preparo para assumir a função, uma vez que não há capacitação dos conselheiros para que possam entender a democracia representativa e, desse modo, “atuar mais efetivamente, conseguindo abrir espaços e tempos para fazer a articulação com seus representados”(GENOVEZ, p.191).

As experiências vivenciadas pelo Colegiado, nas escolas pesquisadas, evidenciam sobreposição de interesses de um segmento em detrimento de outros como também têm reforçado o poder de decisão de um grupo, manipulando o colegiado a seu favor. Nas reuniões, ocorre recusa sistemática às propostas e opiniões dos pais e responsáveis pelos alunos. (GASPAR, p.94).

Avancine (1990) e Innocente (2007) são de parecer que, sem incentivos, a política de democratização na gestão da escola acaba ficando refém das ações do diretor e também dos mecanismos de alocação de pessoal, existentes na Secretaria de Educação Estadual que, muitas vezes,

visando atender aos interesses do profissionais que atuam na educação, utilizam mecanismos como a remoção, o ingresso, a contratação de temporários, dificultando a formação dos coletivos escolares que se configuram fragmentados, o que atinge sobremaneira a atuação dos colegiados escolares e outras instituições auxiliares das escolas (INNOCENTE, p.190).

Guerra acredita que há ambigüidades no que diz respeito às atribuições de cada segmento que compõe o Conselho, o que gera uma desmotivação nos seus integrantes. Os segmentos internos da escola parecem temer uma “invasão” em sua esfera de competência.

Esse conflito, latente ou manifesto poderá ser equacionado se houver um avanço em clarificar melhor a questão colocada seja no âmbito do texto legal, seja no âmbito da prática do Conselho de Escola em cada unidade, se é uma dificuldade, é também um desafio. (GUERRA, 1998, p.90).

Nos estudos realizados predomina outro aspecto que poderia contribuir para aumentar a participação comunitária na escola que é tornar transparentes as

decisões administrativas e pedagógicas. Também o hábito da discussão aberta e democrática da prestação de contas aos usuários e demais interessados nos projetos realizados pela escola, é uma forma substantiva de propiciar a possibilidade da gestão democrática na escola.

#### **- cumprimento de formalidade**

As inúmeras tarefas ligadas ao cumprimento de normas, regulamentos e atividades rotineiras encontradas nas organizações sociais levam ao perigo do *furor normativo* que pode burocratizar ainda mais o funcionamento das escolas. Embora haja a preocupação da substituição da centralização pela descentralização e da representação pela participação, ainda não encontramos essas idéias funcionando no âmbito das escolas. A presença dos conselheiros não deveria ficar restrita apenas às reuniões do CE previstas na lei, mas eles deveriam participar também das discussões do planejamento escolar, da avaliação, enfim, de outras atividades realizadas ao longo do processo ensino-aprendizagem. Desta forma, a aquisição de algum conhecimento teórico sobre as questões educacionais ampliaria sua participação nas tomadas de decisões além de intensificar a convivência de todos os membros do grupo, constituindo um aspecto facilitador para o seu funcionamento (VILLELA, 1997, p.124).

Nas unidades de ensino pesquisadas por Genovez (1993), percebe-se o Conselho de Escola tendo uma atuação maior nas questões administrativas, porém observou-se que essa atuação se limita ao cumprimento de uma formalidade. Ao se referir ao projeto pedagógico da escola, pondera que, nem mesmo ele pode ser considerado expressão da autonomia da unidade escolar, já que se materializa num coletivo bastante fragmentado, sem atender suas diretrizes e sem recursos para se desenvolver.

Conforme constatou nos documentos analisados (textos legais e atas), a participação é, muitas vezes, ritual, com características meramente formais ou arbitrárias e precisa ser revista, já que pode ocultar formas centralizadoras de exercício de poder, constituindo-se num verdadeiro “faz-de-conta” democrático que nada mais é que um disfarce do autoritarismo (GENOVEZ, 1993, p.99).

Barros conclui, a partir da revisão sobre inúmeras pesquisas que desde o final da década de oitenta e durante os anos noventa vem analisando o Conselho de Escola Deliberativo, que

“a grande maioria dessas pesquisas apontaram pela inexistência de uma participação efetiva da comunidade escolar, especialmente dos pais de alunos no processo de formação da vontade político-pedagógica no seio deste conselho. Em todo caso, algumas poucas pesquisas mostraram experiências bem sucedidas de participação. Tal intento se deveu muito mais à capacidade organizacional da comunidade extra-escolar do que uma efetiva disposição da direção da escola” (BARROS, 1995, p.115)

Também desta forma se manifesta Minguili ao declarar que pesquisas têm mostrado que o Conselho de Escola existe apenas formalmente como órgão deliberativo e que a participação dos usuários não tem se concretizado de fato. Há resistências por parte dos profissionais da escola, que aceitam a participação dos pais na execução de tarefas, festas, campanhas, arrecadação de fundos, mas não aceitam a participação nas deliberações sobre o projeto educacional e assuntos administrativos. “Trata-se, portanto, de uma participação restrita, instrumental” (MINGUILI, 1995, p.177).

Gaspar é do mesmo ponto de vista, e para ele, a participação da comunidade limita-se a atividades culturais e sociais e discussão de problemas disciplinares nas três escolas pesquisadas. Numa delas, embora a comunidade participe das reuniões da APM e do Conselho de Escola, só realiza atividades de manutenção do prédio. Na outra, a participação dos pais ainda é modesta, colaboram pouco no aspecto pedagógico, promoção de eventos e prestação de serviços e na terceira, a participação limita-se a arrecadar fundos para a manutenção da escola e pagar funcionários (2004, p.90).

Conclui-se, após os registros desses comentários que a participação, quando existe, se restringe a prover mão-de-obra barata ou, mesmo, gratuita ou contribuir para as festas.

#### **- falta de recursos financeiros**

Nos estudos realizados sobre Conselho de Escola, os autores levantaram alguns outros pontos que dificultam o funcionamento deste colegiado.

No que diz respeito aos professores, apontaram as remunerações baixas e a jornada de trabalho que acaba tendo que ser exercida em locais diferentes já que os salários muitas vezes são insuficientes. Isso acaba influenciando e dificultando a participação do corpo docente na composição do Conselho.

Também quanto aos recursos financeiros disponibilizados à escola, muitas vezes os mesmos não podem ser aplicados em atividades constantes do projeto pedagógico da escola porque chegam direcionados a outros fins, definidos pela Secretaria da Educação.

Dessa forma, nem mesmo o Projeto Pedagógico pode ser considerado expressão da autonomia da unidade escolar, uma vez que se materializa num coletivo fragmentado, que não consegue atender suas diretrizes e não tem recursos para alocar em seu desenvolvimento. (INNOCENTE, 2007, p.190).

Gaspar completa esse raciocínio, ao registrar que no plano financeiro, as escolas recebem recursos com destinação pré-definida, em geral, insuficientes para sua manutenção, ficando presas a uma série de condições para sua aplicação, impedindo atender as suas necessidades mais urgentes.

A autonomia financeira precisa ser mais ampla, a fim de que as escolas possam gerenciar seu próprio orçamento e decidir quais as despesas prioritárias. Apesar das verbas serem repassadas para diversas instâncias da escola, sua aplicação e prestação de contas continuam centralizadas no diretor (GASPAR, 2004, p.113).

#### **- papel do diretor**

Pode-se detectar pelos trabalhos analisados que é extremamente importante para o funcionamento do Conselho de Escola o papel do diretor e cabe a ele organizar e dirigir o processo participativo dentro da unidade escolar.

Segundo Lück (2000, p. 75), “o conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto”. Assim, a participação implica numa força de atuação consciente, pela qual os atores da comunidade educativa reconhecem a sua importância nos destinos da escola.

Mas não é essa a realidade da maioria de nossas escolas. Perini, na pesquisa que realizou, verificou que os registros do processo de escolha dos membros do Conselho de Escola analisado, assim como as atas de reuniões deste colegiado, foram elaborados apenas para cumprimento de exigências e formalidades. Por isso, acredita que a redefinição do papel do diretor de escola apresenta-se como um importante passo para diminuir o descompasso existente, ainda hoje, entre a intenção apresentada nos documentos oficiais e a realidade diagnosticada, favorecendo a implementação da gestão democrática da escola pública, lembrando que a criação de uma cultura democrática é decorrência da prática democrática (PERINI, 2007, p.202).

Flores constata que existe uma cautela quanto à repartição do “poder” por parte de muitos diretores, que se consideram “donos” da escola e vêem a participação comunitária e discente como risco às suas decisões dizendo que

“a administração gera conflitos mas esses conflitos devem ser também administrados para se transformarem em força de cooperação. A democracia é alvo antigo, mas atitudes democráticas ainda são difíceis de serem vivenciadas no cotidiano. A cultura autoritária e repressora é o grande entrave.” (FLORES, 1996 p.15).

Além disso, o que pode se perceber analisando os trabalhos, é que a própria pauta da reunião do Conselho de Escola não é decidida pelos conselheiros e sim, na maioria das vezes, pelo diretor da escola. Silvestrini (2006) constata e acredita que seja necessário refletir sobre a forma de escolha do diretor da escola.

De uma maneira geral, há uma grande resistência de vários diretores à prática efetiva da democratização, com receio de compartilhar ou perder o poder.

Não se manifesta diferentemente Furtado (2005, p.110) ao registrar que o diretor se põe acima do Conselho de Escola, interferindo no seu funcionamento. Para a maioria dos diretores, participar não significa decidir, não há divisão de poderes, nem de responsabilidades.

Mesmo os diretores que se afirmam favoráveis à democratização nem sempre demonstram estar preparados para exercê-la plenamente. Segundo Aredes, quando o assunto era a participação discente, os rumos da situação pareciam agravar-se ainda mais.

Já tínhamos detectado em pesquisa anterior que sugerir ou questionar a participação discente, uma participação entendida como intervenção, causava desconforto entre responsáveis pela administração da escola e também entre os professores. Geralmente, os alunos são considerados irresponsáveis, imaturos, baderneiros e tumultuadores. É interessante que essa questão se faz presente em qualquer grau de ensino. Às vezes, até no ensino superior há resistência à participação desse segmento. Resta uma indagação: Por quê? A democracia incomoda? Provavelmente. O trabalho baseado nos princípios democráticos exige mais responsabilidades, mais prestações de contas, honestidade, paciência, enfim, transparência, principalmente dos dirigentes. (Aredes, 2002, p.142).

Grande parte dos autores das teses e dissertações analisadas, concluiu que um ponto que não favorece a prática da gestão participativa dentro das unidades escolares é consequência da forma de escolha do diretor da escola.

É o que Pinto destaca em seu trabalho

Uma contradição tão forte quanto a que decorre da existência de uma lei que dá autonomia ao conselho e de resoluções da Secretaria da Educação que castram esta autonomia, é o fato do diretor de escola, que preside o CE, aquele que, como a prática mostra é o principal responsável pela eficácia de seu funcionamento, não se submeter a qualquer tipo de referendo popular para sua escolha, como ocorre na rede estadual paulista (PINTO, 1994, p.156).

Von Gal (1991), Bugni (2007), Silvestrini (2006) e Flores (1996) concordam que o maior entrave para o funcionamento do Conselho de Escola democrático são as barreiras impostas pelo diretor.

Segundo Bugni, nas quatro escolas que analisou, ficou claro que a diretora, que é a pessoa que elabora a pauta dos assuntos a serem tratados pelo Conselho de Escola,

não acredita no colegiado como órgão capaz de propor soluções para os assuntos de níveis mais importantes como a formulação da doutrina e política da instituição ou a determinação de planos e projetos (BUGNI, 2007, p.88).

O autor constata, através das entrevistas realizadas com os supervisores de ensino das escolas pesquisadas, que estes acreditam que os dirigentes das escolas não as reconhecem como uma instância que poderia ter educado para a participação, já que eles próprios não foram incentivados a isso.

Aponta ainda alguns entraves que dificultam o funcionamento do Conselho de Escola: a falta de comprometimento do diretor com a comunidade da escola; a

forma de provimento do cargo de diretor , que ao não ser eleito pela comunidade acaba não tendo compromisso com a efetivação de práticas que atendam às reivindicações dos usuários; a forma autoritária exercida pelo diretor ao conduzir a gestão da escola além da existência de uma cultura autoritária na comunidade que freqüentava as escolas analisadas por ele. (BUGNI, 2007, p.103).

Além disso, um ponto constatado por Avancine (1990, p.194) e destacado em seu trabalho é que uma das principais dificuldades encontradas no dia-a-dia da escola, é o raro empenho do poder público em divulgar ou estimular a possibilidade de presença popular nos processos decisórios da unidade de ensino, “aliado às resistências da burocracia estatal e de seus prepostos à redistribuição do poder que detém”, impondo barreiras a uma ação coletiva.

Fica claro que a participação popular através de mecanismos colegiados pode levar a uma mudança da escola pública, se implicar luta direcionada à sua melhoria de qualidade de ensino e do espaço físico, porém é preciso vincular essa participação a outras formas de presença dos usuários nas tomadas de decisão.

Ainda são muitas as dificuldades para a implantação definitiva da gestão democrática como a inexistência de canais eficazes de comunicação, a resistência de segmentos da própria escola, principalmente do diretor, aliada à ausência de uma cultura de participação, além do encaminhamento das políticas públicas e da grande burocracia.

Von Gal (1991), Gaspar (2004) e Villela (1997) têm o mesmo parecer sobre a forma de atuação do Conselho de Escola que, acreditam, não pode continuar a receber e reproduzir simplesmente a escola que é dada. É preciso discutir criticamente essa realidade, e isso o Conselho de Escola deveria fazer. Discutir publicamente a educação pode ser uma forma de conscientizar as massas que futuramente poderão reivindicar transformações de sua ação. As escolas analisadas por eles afirmam que a APM e o Conselho de Escola discutem os problemas da escola, o controle da freqüência e o rendimento dos alunos .

Um bom relacionamento entre os participantes do colegiado pode constituir-se numa forma de combate ao autoritarismo e um caminho para que, progressivamente, haja uma caminhada na direção de graus mais elevados de participação no processo decisório.

Cabe aos Conselhos Escolares, conforme Cury, “aprofundar a busca da qualidade dos estabelecimentos e palmejar o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa”.

A criação de uma cultura democrática que vá desde os Conselhos Escolares até os órgãos normativos de maior âmbito de aplicabilidade exige uma postura de aceitação, da pluralidade de concepções e, com isto, o respeito aos pontos de vista diferentes (CURY, 2002, p.59).

É um grande desafio que haja uma articulação entre os mecanismos de participação para que a administração da educação não continue a reproduzir nas escolas de ensino fundamental e médio essa contradição tão presente na sociedade em que vivemos e que dificulta qualquer progresso.

### **3.1.5. Participação – Processo em Construção**

A gestão participativa ganhou ênfase após ter sido destacada na Constituição Federativa de 1988, Artigo 10:

É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (Constituição Federal de 1988).

Em relação à educação, a gestão democrática do ensino público foi aprovada nessa mesma Constituição, no Artigo 206, que define os oito princípios em que a educação se baseará. De uma forma genérica, a gestão democrática é citada no item VI: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

É necessário que a escola envolva o maior número de pessoas que se interessem e busquem soluções para os seus problemas e dificuldades, visando a uma gradativa melhora da sua qualidade, já que ela é uma instituição social e funciona num estado democrático.

Luck (2000, p.16) sinaliza para o fato de que professores, equipe técnico-pedagógica, funcionários, alunos, pais, comunidade, todos, “não apenas fazem parte do ambiente cultural, mas o formam e o constroem, pelo seu modo de agir” e dessa

interação dependem a identidade da escola na comunidade, o seu papel na mesma e os seus resultados.

Segundo Freire (2000, p.127), a participação da comunidade na escola vai se construindo, pois “participar é discutir, é ter voz, ganhando-a, na política educacional das escolas, na organização de seus orçamentos” . Participar é bem mais do que em “certos fins de semana” oferecer aos pais a oportunidade de repar deteriorações, estragos das escolas, ou seja, fazer as obrigações do próprio Estado.

O Conselho de Escola deliberativo representaria uma revolução no interior da escola. Ele, além de outros fatores, pode concorrer para transformar a administração de centralizadora e autoritária em descentralizadora e democrática.

São vários os trabalhos que tratam do tema “Conselho de Escola” que dedicam um significativo espaço para o tema da participação já que não dá para se falar de gestão democrática dentro da escola pública, sem a participação dos diversos segmentos da sociedade na composição do Conselho de Escola.

Genovez (1993), no projeto que desenvolveu sobre Conselho de Escola, tendo como finalidade a análise da atuação do Conselho de Escola Deliberativo, introduzido na rede estadual de ensino de São Paulo, após estudos dos documentos legais acerca do Conselho de Escola e após uma análise dos registros feitos em 114 atas de reuniões do Conselho de Escola realizadas em 22 escolas da Diretoria de Ensino de Bauru, no período de 1988 a 1990 além dos registros dos depoimentos colhidos em reuniões ocorridas em 1987 conduziram a uma reflexão sobre a importância desse órgão que, apesar dos entraves, poderá se firmar como ferramenta para a construção de uma escola co-gestionada e conseqüentemente mais participativa.

Acredita a autora que buscando a superação de forma autoritária e centralizadora de poder e dominação, poderá o Conselho de Escola se transformar em local de exercício democrático. Segundo ela, o Conselho de Escola é um espaço a ser utilizado para aprendizagem comum de lições de participação e democracia, um espaço privilegiado para reflexão, discussões de problemas e busca de soluções. Com todas as dificuldades, tropeços e imperfeições, essa caminhada é um desafio a ser assumido e o Conselho de Escola poderá ser uma saída para o exercício participativo-democrático em vistas à construção de uma escola democrática.

Também Gaspar (2004) se reporta ao Conselho de Escola como parte fundamental de uma escola pública verdadeiramente democrática, em que todos os seus segmentos – pais, alunos, professores, especialistas e funcionários discutem e encaminham os rumos da política educacional. Segundo a autora, as funções administrativas e pedagógicas precisam estar inseridas numa ação coletiva de construção do projeto pedagógico da escola. Por isso, é fundamental que esta gestão ocorra de forma colegiada, mediante o Conselho. Entende ela que uma escola será democrática quando apostar no crescimento pessoal, interpessoal e grupal de sua comunidade e entender que o seu caráter político ultrapassa práticas sociais alicerçadas na exclusão, na discriminação, na apartação social, que inviabilizam a construção do conhecimento (GASPAR, 2004, p.100).

Ao buscar a significativa participação de professores, funcionários, pais e alunos e oferecer uma educação de qualidade, direito de todos, a autonomia da escola estará sendo construída.

Para isto, é necessário que os educadores reflitam a respeito da importância da presença constante dos pais na escola e de promover um maior entrosamento deles com os membros da escola no dia-a-dia. A escola deve propiciar reflexões sobre o que é democracia, autonomia e projeto político-pedagógico, com a intenção de informar os pais de alunos para que eles possam de fato opinar na elaboração dos projetos e organização da escola (MATSUI, 2006, p.12).

Complementando esse pensamento, Villela (1997, p.130) pondera que, na escola que analisou, na cidade de Taubaté, apesar das críticas dos integrantes do Conselho de Escola, relacionadas ao funcionamento do colegiado, ele foi bem aceito pela população. Os entrevistados declaram que apesar de cada funcionário de dentro da escola ter o direito de desempenhar o seu papel, as programações, levantamento de prioridades e alternativas de soluções para os problemas existentes devem ser feitos de forma coletiva.

A autora registra que a diretora da escola por ela analisada reconheceu que embora haja muito a desejar quanto à participação no Conselho de Escola, existe um clima favorável, o que já é um facilitador. São necessárias ações que provoquem reflexões e discussões, já que nenhuma lei vai mudar a situação existente e a transformação só vai acontecer através do trabalho das pessoas envolvidas nessa situação (idem, p.160).

Na perspectiva da Apeoesp – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, o Conselho de Escola Deliberativo é a única forma de garantir uma efetiva autonomia da escola por cujo meio da classe trabalhadora, a quem é destinada essa escola pública, pode de fato defender seus interesses (BARROS, 1995, p.94).

Por serem processos em construção na sociedade brasileira, em busca da sua democracia, o aprendizado da participação e da democratização das relações na escola e na sociedade foi defendido ao longo do trabalho de Genovez.

“Alçar o Conselho de Escola e a sociedade civil a níveis decisórios é um processo, uma construção, porém em crescimento, pois entendemos que já houve evolução nesse aspecto nas últimas décadas.” (GENOVEZ, 1993, p.195).

A escola, através da participação da comunidade terá oportunidade de conhecer e de reconhecer sua realidade objetiva, condição necessária para “organizar o próprio eu interior”. A participação da comunidade na escola pode ser importante auxiliar para desarticulação de uma concepção autoritária e liberalista, para transformação da escola em instituição sob o domínio público (VON GAL, 1991, p.134).

Genovez defende que os colegiados escolares são extremamente importantes para a democracia e sem a participação da sociedade civil nos rumos da sociedade não há democracia.

“O processo de construção dos coletivos, nos quais se insere o Conselho de Escola, como possibilidade de fortalecimento da democracia, é um caminho para que a sociedade civil participe dos rumos que pretende sejam por ela trilhados. É uma construção, um estar sendo, uma utopia”(1993, p.196).

Sobre o assunto, Villela (1997, p.154), pondera que “além da participação ser um direito de todos, é na perspectiva da educação como processo de participação coletiva que o conhecimento mais produtivo e verdadeiro da escola é construído”.

Também Matsui (2006, p.88) constatou que nas quatro escolas que analisou, há a participação dos pais. Ocorre tanto através do Conselho de Escola e da Associação de Pais e Mestres como nas reuniões de pais e professores, de forma qualitativa, expressando muitas vezes a vontade dos pais. Nessas escolas, o

acolhimento dos pais pelos funcionários da secretaria não é receptivo, entretanto, os diretores e professores estimulem a participação. A autora observou que as escolas estimulam a presença dos pais, muitas vezes mais com interesse formal e legal, do que para dividir responsabilidades.

Sousa (2006) e Perini (2007), ao concluírem seus trabalhos, constatam que, embora as atas de reuniões dos colegiados das escolas que analisaram nos municípios de Diadema e Barretos respectivamente, registraram de forma bastante aligeirada o desenrolar das reuniões e o encaminhamento de decisões, são fonte importante para análise e estudo do projeto político-pedagógico posto em prática e há de se considerar, porém, que a singeleza dos registros pode permitir que a linguagem oral, recurso de menor confiabilidade a eles se sobreponha.

### **3.2. Outras Observações**

Nesta parte do trabalho, foram registradas algumas observações referentes a especificidades de alguns trabalhos analisados.

#### **Participação e melhoria da qualidade do ensino**

Interessante o estudo que Innocente (2007) realizou, na pesquisa de mestrado, com o objetivo de estudar e analisar a relação entre participação do Conselho de Escola no Projeto Pedagógico da Unidade Escolar e os resultados de matrícula final – promoção, retenção e evasão que a escola atinge. A autora não encontrou relação entre a participação e melhora nos resultados da escola. Essa pesquisa foi realizada em quatro escolas públicas estaduais de diferentes regiões do município de Americana

Nesse trabalho, participação e avaliação são discutidas enquanto políticas em suas relações com a democratização da gestão escolar, analisando as dificuldades e possibilidades para que se materialize, na realidade das escolas públicas estaduais paulistas. A autora observou que, mesmo na escola em que o conselho é bastante participativo, não conseguiu fazer que seus resultados fossem melhores que os das demais escolas.

Embora não tenhamos encontrado relação entre participação e resultados da escola, ou seja, a participação do Conselho de Escola no Projeto Pedagógico não mostrou melhoria nos índices de promoção, evasão e retenção da escola, também não podemos dizer que os alterou para pior. Ou seja, não se trata de relação causa-efeito (INNOCENTE, 2007, p.195).

Innocente concluiu que não dá para relacionar participação a melhoria nos resultados relacionados a evasão, promoção e retenção escolar. Provavelmente esses índices são alterados por diversas variáveis, como a política educacional e outros problemas sociais que podem afetar os profissionais da educação e os usuários da escola pública.

### **Participação relacionada aos movimentos sociais populares**

Avancine (1990) aborda a questão do “fechamento” da escola pública em relação ao ambiente social em que se insere, no tocante às camadas populares, maiores interessadas na escola pública.

Acreditando que a participação popular no seio da escola pública é um possível e poderoso alavancador da reforma educacional, o autor realizou investigação sobre modos de entrada e de permanência da população usuária na escola, principalmente dos pais de alunos nos conselhos de escola.

Realizou estudo sobre caso em duas escolas, localizadas próximas uma da outra, na periferia sul de São Paulo, na região de Vila Remo, nos anos de 1988/1989.

Tinha como hipótese a idéia de que as camadas populares teriam mais a ganhar que a perder ao inserir-se no aparelho estatal. A pesquisa seguiu uma linha de estudos sobre os limites das relações possíveis entre estado e sociedade capitalista. Procurou explorar até que ponto a escola estatal (sob a tutela do estado) pode se encaminhar na direção de fato de uma escola pública (a sociedade exercendo o controle da educação ministrada pelo estado).

Recorreu a um banco de dados (CEDI) sobre a questão da mobilização popular em torno da escola em São Paulo e buscou essas duas unidades de ensino onde já havia a participação de pais de alunos no ambiente escolar.

Avancine (1990) relaciona as experiências bem sucedidas ao fato de que no bairro no qual se localizam as duas escolas há uma rica tradição de participação nos

movimentos sociais populares. As mães que participavam no Conselho de Escola já tinham experiência de participação no movimento Clube das Mães da igreja. Foi ali que adquiriram a experiência de discussão em grupo. Segundo Avancini,

“em sua maioria as mães conselheiras se mostram informadas sobre as regras de funcionamento do Conselho: sua paridade na representação, poder relativo, autonomia relativa. Sua principal liderança chega a carregar consigo cópia de texto legal que rege os Conselhos de Escola e a ele recorre quando necessário. São conscientes de que “antes eles (da escola) podiam fechar o portão na cara da gente, mas agora é diferente”.

Segundo o autor, a permanência de um grupo politizado de mães e agora também de alunos no órgão colegiado ao longo já de alguns anos “é o maior indicador do crédito que os mesmos depositam nas potencialidades da escola e daquele mecanismo participativo” (AVANCINI, 1990, p.139).

Podemos concluir que a possibilidade de uma participação efetiva dos pais de alunos no conselho de escola depende da existência de mecanismos de agenciamento nos quais eles elaboram suas experiências de participação, onde os membros aprendem a formular seus discursos e tornar legítimas suas reivindicações.

Cabe enfatizar uma vez mais que o papel decisivo na participação efetiva dos pais de alunos no colegiado da escola cabe à sua organização autônoma. Tendo os pais experiência de participação em outras associações, geralmente conseguem garantir uma participação ativa na escola, mesmo à revelia da direção (Barros, 1995).

### **Escolas do MST e a democracia direta**

Há exemplos de escolas que, como afirma Furtado (2005), conseguiram romper as barreiras de uma democracia representativa para atingir a democracia direta, como é o caso das escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que podem servir de exemplo para a democratização das escolas do sistema oficial de ensino.

Ao analisar o conceito de democracia e de gestão que integram a LDB 9.394/96, Furtado (2005) conclui que o conceito de democracia disseminado no documento segue as orientações do Banco Mundial, que é o da democracia

representativa, prática na qual uma minoria decide pela maioria. Através do Conselho de Escola, esse conceito é consolidado nas escolas. A autora detectou que, infelizmente, a maioria das escolas públicas não vivenciam sequer a democracia representativa. Segundo ela, baseada em autores que pesquisaram as escolas do MST, o Movimento teve a necessidade de criar sua própria proposta educacional, pois julgavam que o programa do sistema oficial não era adequado para a sua comunidade. Para o Movimento, a escola assume uma posição de classe, privilegiando o ponto de vista da classe dominada e dos trabalhadores. (p.101-103).

Um ponto que a autora detecta e que representa a grande diferença entre a escola do MST e as escolas do sistema de ensino regular é que as crianças vivenciam, desde os primeiros anos de vida no assentamento, o trabalho coletivo e a participação das famílias nas decisões do grupo. A pedagogia das escolas do MST não dissocia a teoria da prática, uma auxilia a outra para avançar na experiência de luta social. Nessas escolas, a participação das pessoas é intensa e efetiva e representa um enorme avanço no quesito democracia direta.

Na opinião de Furtado (2005, p.112), a maioria das escolas do sistema de ensino não está inserida em um contexto favorável à democratização das relações, como o MST e a comunidade parece não utilizar seus espaços de direito para uma efetiva participação. Logo, essas instituições deverão procurar espaços para evoluir rumo a uma maior participação, mesmo que a princípio seja para se consolidar a democracia representativa.

### **Conselho Regional Sudoeste**

Uma experiência diferente Gentil (2004) levantou em seu estudo sobre a formação do Conselho Regional Sudoeste no município de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, onde buscou estabelecer um novo padrão na gestão da escola pública a partir da unificação dos Conselhos de Escola de uma mesma região.

Após apresentar a organização e estrutura de funcionamento do CRS, o autor conseguiu demonstrar que é possível uma gestão escolar democrática, por meio do aparelhamento dos Conselhos de Escola.

Uma das primeiras ações foi formar conselheiros conduzidos pelo CRS, já que a rotina dos trabalhos exigia disponibilidade, vontade política e aquisição de

conhecimento por parte dos usuários e educadores. Essa criação abriu espaço para uma participação popular e uma atuação política por parte de seus membros, o que pode propiciar a consolidação de uma sociedade mais democrática. Coletivamente foi criado um Plano de Ação que foi utilizado como instrumento de pressão política e encaminhado ao poder público, além de serem feitas eleições para a composição dos Conselhos Escolares. A autora registra que ao envolver diferentes segmentos da sociedade, o trabalho coletivo resultou num processo de aprendizagem do grupo, muitas vezes com conflitos de interesses, mas provocou um amadurecimento nas relações sociais e políticas, além de fortalecer o sentimento de grupo e o conceito de um projeto para todos. Os dados registrados demonstram que, muito embora não tenha ocorrido a solução de todos os problemas, os pais e educadores despertaram sobre a necessidade de uma real participação da comunidade nos rumos da escola pública. (GENTIL, 2007, p. 174).

#### **IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve por objetivo realizar um levantamento e análise da produção acadêmica, referente a dissertações e teses, sobre Conselho de Escola na educação básica da rede pública estadual paulista, no período de 1988 a 2007.

A delimitação do objeto de estudo foi determinada considerando a importância histórica do ensino público estadual paulista bem como pelo número de escolas e de alunos atendido.

A determinação do período justifica-se pela promulgação da Constituição Federal de 1988 indo até 2007, último ano em que publicações estavam disponíveis no Banco de Teses e Dissertações da CAPES quando foi iniciado o levantamento.

Levando em conta os critérios de tempo e considerando a rede estadual de ensino do estado de São Paulo, foram selecionados 22 trabalhos compreendendo quatro teses de doutorado e dezoito dissertações de mestrado para análise.

Foi eleito o Conselho de Escola como tema da presente pesquisa, após considerar as possibilidades de crescimento que podem surgir nas escolas se esse colegiado for entendido e valorizado pela comunidade escolar, funcionando como um órgão gestor, na busca de soluções administrativas que beneficiem o alunado.

Para ter acesso ao material que atendesse ao objetivo dessa pesquisa, foi consultado o banco de teses e dissertações da CAPES a fim de identificar quais eram os trabalhos produzidos no período de 1988 a 2007 que traziam como tema o conselho de escola.

A análise foi realizada a partir das seguintes categorias: procedimentos metodológicos, atribuições, composição do conselho, participação – processo em construção, pontos que dificultam o funcionamento dos conselhos escolares e outras observações.

A maioria dos trabalhos analisados aponta para o fato de que o Conselho de Escola pretende a transformação da escola, trazendo-a mais perto da comunidade. Apesar disso, ele corre o risco de se tornar um “peso morto” se a população não se conscientizar da importância da sua participação na Escola Pública e se essa não se esforçar criando situações e canais que possibilitem uma administração participativa.

Vitor Paro, na ocasião do debate pré-constituente, sugeriu uma solução criativa para ajudar a resolver o problema da falta de participação dos pais nos conselhos escolares que foi a instituição de um

dispositivo (que seria regulamentado por lei complementar) que facilite a participação dos pais na vida da escola, através da progressiva isenção de horas de trabalho nas empresas... a princípio, na forma de liberação de trabalhador com filho em idade escolar, de um determinado número de horas de trabalho, sem prejuízo de seus vencimentos, nos dias em que tivesse que comparecer à escola para participar de assembléias ou tratar de problemas relacionados à escolarização de seu filho.

É pouco, mas são medidas práticas como essa que possivelmente iriam ampliar o número de interessados em colaborar com os destinos da escola pública.

Pudemos concluir, após estudo das teses e dissertações que tratam do tema Conselho de Escola que apesar de deliberativo, o Conselho de Escola, na maioria das vezes, ratifica decisões já tomadas e normatizadas. As pesquisas evidenciaram que o Conselho Escolar deveria participar do planejamento e da elaboração do projeto político-pedagógico, do regimento escolar e do calendário para que, também após aprovação, participasse ativamente da sua implantação dentro da escola.

As investigações constataram que os conselheiros parecem não ser devidamente capacitados para representar os seus pares e para exercer a democracia representativa. Dessa forma, de uma maneira geral, participam do Conselho de Escola mas não conseguem se articular com os demais pais, professores, alunos e funcionários que representam.

Só que a solução não parece ser simples. Já que a proposta do Conselho de Escola é modificar a forma de administrar as escolas, descentralizando o poder das mãos do diretor, faz-se necessário modificar também as políticas desse Estado autoritário que governa hoje. Por outro lado, há todo um trabalho a ser desenvolvido que liberte as pessoas da sujeição introjetada. A sociedade autoritária, a educação bancária e imposições variadas resultaram na formação de submissos. Por outro lado, há de se destacar situações relatadas em três textos nas quais verificou-se a participação ativa dos membros do colegiado.

Outro ponto bem destacado nos trabalhos analisados é o desinteresse da população em participar desse importante colegiado. Parece existir um certo

conformismo tanto da parte dos professores quanto dos pais e alunos, no sentido de que pouco se pode fazer para mudar a estrutura centralizada que se acha enraizada na cultura escolar. A maioria acaba adotando uma postura passiva e avessa a quaisquer mudanças.

Essa conquista só acontecerá na medida em que todos se sentirem responsáveis pela escola que trabalham, no caso dos professores e funcionários ou, no caso dos pais, pela escola que confiaram a educação de seus filhos. Essa transformação só será possível quando se puder contar com a ajuda de pais e profissionais que tenham o mesmo ideal – construir e transformar a escola.

Pode-se considerar que o Conselho de Escola é um colegiado que tem credibilidade, uma vez que foi aprovado por todas as entidades que representam o Magistério, principalmente a Apeoesp, maior incentivadora de sua criação. Praticamente todos os autores analisados nesse trabalho concordam que ele é um dos caminhos para a escola conquistar a sua autonomia.

Embora ainda bastante restrita, a atuação do Conselho de Escola representa, sem dúvida alguma, um avanço rumo à democratização do espaço escolar. Resta agora lutar para que a atuação que ele vem desempenhando dentro das escolas se amplie e se fortaleça. No período estudado, pelas experiências registradas nesse trabalho, a sua presença, na maioria das escolas, é acanhada, se considerarmos que sua atuação se restringe apenas aos problemas administrativos, como aplicação de verbas, reformas dos prédios, atuando os pais conselheiros mais como “ajudantes” da direção. Há muitas atribuições realmente importantes que estão sendo desprezadas por grande parte das escolas, como: participar da elaboração do projeto político pedagógico da escola, colaborar com a elaboração do calendário escolar, analisar os relatórios anuais de desempenho dos alunos, opinando sobre as formas de “trabalhar” melhor os alunos que se encontram com baixo rendimento escolar, num quadro de repetência ou de tentar recuperar aqueles que estão evadidos da escola.

Em geral, as escolas possuem um Conselho de Escola que parece vir agindo meramente para cumprir uma formalidade, obedecendo à legislação imposta pelos órgãos superiores.

Dentre tantos entraves que impedem a atuação do colegiado, um ponto debatido em quase todos os trabalhos e que dificulta o seu funcionamento é a forma autoritária exercida pelos diretores ao gerir as unidades escolares. Dentre as

sugestões apresentadas para que essa administração centralizadora deixe de existir é oferecer a esses profissionais uma formação em favor de uma gestão mais democrática. Essa formação deveria também se estender aos demais membros da comunidade escolar: professores, funcionários, pais e alunos já que há um desconhecimento pela população em geral do que é o Conselho de Escola e suas reais atribuições.

Convém ressaltar que na rede estadual de ensino do estado de São Paulo, há décadas os diretores são conduzidos ao cargo após aprovação em concurso de títulos e provas. Mesmo quando em diferentes sistemas adotou-se a eleição para diretores, tal iniciativa não encontrou eco no professorado paulista e tampouco em suas entidades representativas.

Nas diversas teses e dissertações analisadas, percebe-se, pelas entrevistas realizadas pelos autores com os diversos segmentos da comunidade, que é quase impossível que a participação aconteça nesse contexto existente hoje no interior das escolas, porém, ninguém discorda de que, por ter em sua composição representantes de todos os segmentos da sociedade, o Conselho de Escola pode vir a ser um movimento a favor da democratização do ambiente escolar.

Não deixa de ser um desafio a ser superado, no sentido de descentralizar o poder e dar à escola a autonomia necessária para desenvolver projetos junto à comunidade, de acordo com as necessidades de cada realidade. Ao mesmo tempo, precisa-se garantir uma unidade para que cada escola não acabe agindo isoladamente, usando parâmetros exclusivos para resolver seus problemas, daí a necessidade de formar e informar bem todos os envolvidos no processo.

Também sentiu-se a necessidade de mais estudos sobre Conselhos Regionais, já que, dos 22 trabalhos, apenas um teve como foco esse tipo de Conselho e levando em conta que um Conselho Regional poderia auxiliar e muito as três regiões metropolitanas, além de cidades e regiões com suas especificidades que compõem o Estado de São Paulo.

**Referências Bibliográficas:**

APEOESP em Notícias, maio/junho de 1990

AREDES, A. P.J. **As instâncias de participação e a democratização da escola pública**. 2002. 157p. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.

AVANCINE, S.L. **Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola**. 1990. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira – Introdução ao estudo da cultura no Brasil**. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.

BARROS, C. A. S. de. **Conselho de escola deliberativo: desafios da democratização da gestão da escola pública paulista**. 1995. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991, vol.1.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)BRASIL

Acesso em 08 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_ **Lei N. 23**, de **30 DE OUTUBRO DE 1891**. Disponível em:  
<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action>> Acesso em 08  
de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_ **Lei N. 4024/61**, de **20 de dezembro de 1961**. Disponível em:  
<http://www.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf> Acesso em 22 de setembro  
de 2009.

\_\_\_\_\_ **Lei Nº 5.692/71**. Disponível em:<[http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/  
paginas/42/1971/5692.htm](http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1971/5692.htm). Acesso em 22 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_ **Lei Nº 9.131/95**, de 24 de novembro de 1995. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm)  
Acesso em: 22 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_ **Lei n.9.394**, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Legislação de Ensino de 1º e 2º graus (Federal). Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama e outros. São Paulo: SE/CENP, 1996, vol. 22/23.

\_\_\_\_\_ **Lei 9.424/96**, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <  
[http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9424\\_96.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9424_96.htm)> Acesso em 08 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_ Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_ **Lei 11.494/2007**, de 20 de junho de 2007. Disponível em:  
[http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9424\\_96.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9424_96.htm) Acesso em 15 de novembro de  
2009.

\_\_\_\_\_ **Decreto N. 8.659/1911**. Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58698>  
Acesso em 15 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_ **Decreto Nº 10.623/77**, de 26 de outubro de 1977. Disponível em:  
<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/211193/decreto-10623-77-sao-paulo-sp>  
Acesso em 15 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_ **Decreto N. 19.850/1931, de 11 de abril de 1931**. Disponível em:  
<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=40246>>  
Acesso em 15 de Nov. 2009.

\_\_\_\_\_ **Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília-DF. 2001. Disponível em:  
'<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> /[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) >  
Acesso em 22 de set. 2009.

\_\_\_\_\_ Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolas. **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

\_\_\_\_\_ **Documento Referência CONAE 2010**. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf).>  
Acesso em: 15 dez.2009

BUGNI, M. A. **O conselho de escola e a participação do aluno**. 2007. 115p.  
Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2007.

**CARTA DE GOIÂNIA**: Propostas para o Congresso Constituinte de cinco mil educadores brasileiros. BIMESTRE: REVISTA DO 2º GRAU, Brasília, v.1, n.1, p.32-34, out1986.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos a sua concretização. In: Seminário: **O sentido da democracia e participação**. 2004. São Paulo. Disponível em: <http://www.polis.org.br/seminário>. Acesso em: 02/10/2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (orgs.) **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_ Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S.C. e AGUIAR, Márcia A.da Silva. **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001, pp.43-60.

\_\_\_\_\_ **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro, DP&A Editora, 2002, 2ª edição.

\_\_\_\_\_ Gestão democrática da educação: exigências e desafios. Porto Alegre: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.18, n.2, jul/dez.2002.

\_\_\_\_\_ Conselhos de Educação: fundamentos e funções. Porto Alegre: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. V.22. n.1. p.1-184. Jan/jun.2006

DEMO, Pedro. **Participação e conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 9ª edição, 1991.

FLORES, D. G. **Conselho de Escola: Possibilidades e Limitações (um estudo de caso)**. 1996. 116p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Estadual Paulista, Marília, 1996.

FREIRE, Paulo. **A Educação na cidade**. Cortez: São Paulo, 1995.

FURTADO, E. L. M. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola**. 2005. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

GASPAR, S. D. **A autonomia da escola pública em processo de construção.** 2004. 120p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Cidade de São Paulo – UNICID, São Paulo, 2004.

GENOVEZ, M. S. **Conselho de Escola: espaço para o exercício da participação? Um estudo de caso.** 1993. 142f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

GENTIL, A. de B. **O Conselho dos conselhos.** 2007. 181p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

GOHN, M. da G. Conselhos Populares e Participação Popular. São Paulo: **Serviço Social e Sociedade**, v. XI, nº 34, p.65-89, São Paulo, dezembro de 1990.

GUARINELLO, Norberto L. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

GUERRA, M. A. **Conselho de escola: construindo a participação no país da exclusão.** 1998. 105f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

INNOCENTE, M. A. P. R. **Participação e Avaliação: relações e possibilidades.** 2007. 237p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *IN Gestão Escolar e Formação de Gestores.* Brasília: Em Aberto, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev/jun. 2000.

MATSUI, L. M. **A comunidade na escola: limites e possibilidades para a participação dos pais no Conselho de Escola e na Associação de Pais e Mestres**. 2006. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, 2006.

MELLO, Guiomar Namó de. **Educação e transição democrática**. São Paulo, Cortez, 1987.

MEMORIAL APEOESP. Associação dos Professores de Ensino Oficial do Estado de São Paulo, 1987.

MINGUILI, M. da G. **Gestão da Escola Pública no Estado de São Paulo: da intenção à obra**. 1995. 274f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

MONTORO, André Franco. **Mensagem anual apresentada na sessão inaugural da Assembleia Legislativa**. São Paulo, 1983.

\_\_\_\_\_ **Participação: desenvolvimento com democracia**. São Paulo: Ed. Laser Press, 1991.

NAGLE, Jorge. **Introdução da Escola Nova no Brasil (Antecedentes)**, Boletim da Cadeira de Teoria Geral da educação, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara, ano I, vol.II, 1964, p.81-108.

\_\_\_\_\_ **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo. Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1976.

NISKIER, Arnaldo. **Educação Brasileira: 500 anos de história, 1500-2000**. São Paulo: Melhoramentos, 1989.

OLIVEIRA, C. de. **Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)**. 1992. 337p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_ A Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. **A municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

\_\_\_\_\_ **Os colegiados nas regulamentações do FUNDEF e do FUNDEB**. In: Cadernos Anpae nº 4. Porto Alegre, 2007.

PARENTE, Marta Maria de A; LUCK, Heloísa. Mapeamento de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas dos Sistemas Estaduais de Ensino. Brasília: **Em Aberto**. v.17, Nº 72, p.156-162, fev./jun.2000.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

\_\_\_\_\_ **Administração Escolar: introdução crítica**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_ **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 2001.

PASSOS, Inah. **Uma experiência de gestão colegiada**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1981.

PEREZ, José Roberto Rus (coord). **São Paulo, a educação nos anos 80 – diagnóstico preliminar**. Cadernos de Pesquisa nº 16. Campinas. Unicamp/NEPP. 1990.

PERINI, C. M. F. **Conselho de Escola: limites e possibilidades da gestão democrática**. 2007. 238f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

PINTO, J. M. de R. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola a luz da teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas**. 1994. 171p. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração Colegiada na Escola Pública**. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

RIBEIRO, V.M. "O novo Conselho de Escola". **Cadernos CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação)**. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO. (Estado). **Lei Estadual nº 7.940/63**. Disponível em:  
<<http://www.ceesp.sp.gov.br>> Acesso em 15 de fev. 2010.

\_\_\_\_\_ **Lei Estadual nº 10.403/71**. Disponível em:  
<<http://www.ceesp.sp.gov.br>> Acesso em 15 de fev. de 2010.

\_\_\_\_\_ Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. **Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas**. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Legislação de Ensino de 1º e 2º graus (Estadual). Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama e outros. São Paulo: SE/CENP, 1985, vol. XX.

\_\_\_\_\_ **Lei Nº 9.143/1995**. Disponível em:  
<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/173980/lei-9143-95-sao-paulo-sp>>  
Acesso em: 02 de jan. 2010.

\_\_\_\_\_ **Comunicado SE de 31 de março de 1986**. Disponível em <  
<<http://siau.edunet.sp.gov.br>> Acesso em 24 de set. 2009.

\_\_\_\_\_ **Parecer CEE 67/98**. Disponível em  
< <http://www.ceesp.sp.gov.br/Pareceres> > Acesso em 23 de set.2009.

\_\_\_\_\_ **Gestão do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. 1996**.  
Disponível em: < <http://www.ceesp.sp.gov.br> > Acesso em 15 de fev.2010.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. São Paulo, Cortez, 1983.

\_\_\_\_\_ **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_ **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios.** Educação e Sociedade. Campinas, dezembro/1999, vol.20, nº 69, p.119 a 136.

\_\_\_\_\_ **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação / Por uma outra política educacional.** Campinas, Autores Associados, 1999.

SILVA, D. L. da. **Interações sociais no conselho de escola: o estudo de um caso.** 1996. 187p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1996.

SILVA, G. R. da. **O Conselho de Escola em Ação.** 2005. 107p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SILVESTRINI, P. M. P. **Conselho de Escola: espaço de limites e possibilidades na construção da gestão democrática.** 2006. 219p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

SOUSA, A. M. da S. G. de O. L. de. **O Conselho do Artigas um estudo sobre o estado autocrático.** 2006. 238p. Dissertação (Mestrado em História Social)- Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

SOUZA, Paulo N. Pereira de Souza. **Como entender e aplicar a nova LDB: Lei(9.394/96).** São Paulo: Editora Pioneira, 2001.

SPÓSITO, M. P. **Educação, gestão democrática e participação popular.** Educação e Realidade. Porto Alegre, 15(1):52-56, Jan./Jun.1990.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa.** Set./Dez. 2004. v.34. N.123. Fundação Carlos Chagas. Autores Associados. São Paulo.

VILLELA, D. P. **O Conselho de Escola: Impasses, Perspectivas e Busca de Participação**. 1997. 175f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

VON GAL, M. de L. G. **Conselho de escola: a participação da comunidade na gestão administrativa e pedagógica da escola pública paulista de 1º Grau**. 1991. 162p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1991.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.

ZANUTTO, S. A. **Conselho de escola: locus privilegiado de vivência da cidadania**. 2003. 162p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação e Letras, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2003.