



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

CAMILA DE SOUZA FIGUEIREDO

PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO
DA ESCOLA: Processo da Gestão Democrática das escolas
municipais de Salvador

Salvador
2009

CAMILA DE SOUZA FIGUEIREDO

**PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO
DA ESCOLA: Processo da Gestão Democrática das escolas
municipais de Salvador**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia, junto a Linha de Pesquisa Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes (pHD)

**Salvador
2009**

TERMO DE APROVAÇÃO

CAMILA DE SOUZA FIGUEIREDO

PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO DA ESCOLA: Efetivação da Gestão Democrática das escolas municipais de Salvador

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia para a seguinte banca examinadora:

Ivan Luiz Novaes (Orientador)

Doutor em Educação pela Université de Sherbrooke, Quebec, Canadá.
Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Nadia Hage Fialho

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Katia Siqueira de Freitas

Pós-Doutora e Doutora em Educational Administration pela The Pennsylvania State University, Estados Unidos.
Professora da Universidade Católica de Salvador (UCSal).

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e incentivo que sempre me deram para que continuasse meus estudos.

À Leonardo, pelo auxílio, carinho, dedicação, paciência e pelo interesse que sempre demonstrou pela minha pesquisa em incansáveis horas de debate.

Aos amigos do NUGEF (Núcleo de estudos e pesquisas em Gestão Educacional e Formação de Gestores), Rosária, Breno, Rosa, João e Jaciara, pela amizade e apoio.

À Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) de Salvador, à Coordenadoria de Apoio e Gerenciamento Escolar (CAGE) coordenada por Dilma Leal e à Sub-coordenadoria de Gestão Participativa (SGP), coordenada por Kiuza Rogaciano. Agradeço especialmente à Graça Seixas, Telma Cunha, Maria Célia Vilas-Boas e Socorro Rangel por terem colaborado decisivamente com a coleta de informações para nossa pesquisa.

Aos conselheiros escolares, por terem colaborado com a nossa pesquisa respondendo aos questionários.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade pelo auxílio e apoio em todos os momentos que precisamos, principalmente às funcionárias Daniela, Juliana e Fátima.

À Universidade do Estado da Bahia, por ser a instituição responsável por toda a minha formação enquanto pesquisadora.

Às professoras Kátia Freitas e Nádia Fialho, pela disposição e análise atenta deste trabalho desde o exame de qualificação até a banca.

Ao meu professor-orientador Ivan Luiz Novaes, por tantas coisas que aprendi, pela paciência, atenção, pelo olhar atento a minha escrita e acima de tudo pela dedicação assídua que manteve durante todo o desenvolvimento do trabalho.

“Meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências”.

(Paulo Freire, Pedagogia da Autonomia).

RESUMO

Relato de pesquisa que buscou investigar o processo de democratização da gestão escolar no Sistema Municipal de Educação de Salvador, Bahia, a partir da participação dos Conselhos Escolares na gestão da escola. O objetivo principal da investigação foi identificar e analisar aspectos sobre o funcionamento dos Conselhos Escolares para efetivar a participação no modelo da gestão democrática. Para tanto, realizou-se uma contextualização histórica considerando os elementos políticos, administrativos e sociais recentes que repercutiram no setor educacional brasileiro no que se refere à democratização da gestão escolar, bem como foi apresentado um referencial teórico acerca dos conceitos implicados à pesquisa. Por fim, desenvolveu-se uma pesquisa de campo seguida da análise dos dados com abordagem qualitativa e quantitativa, a partir da qual foram feitas considerações referentes aos resultados da pesquisa.

Palavras-chave: Participação. Conselhos Escolares. Gestão democrática. Sistema Municipal de Educação de Salvador.

ABSTRACT

Research report which tried to investigate the democratization process of the school management in the Educational System in Salvador, Bahia State, by the involvement of the School's Council. The main objective was to find and to analyze some aspects about School's Council functioning, in order to make efficient the involvement in the democratic management model . A historical approach was made considering the political, administrative and social issues that impacted the school democratic management in Brazilian educational segment. A theory survey about the relevant concepts to the research was also made. A field research was done with its data analyses, combining qualitative and quantitative approach, and some topics about its results.

Key words: Involvement. School's Council. Democratic Management. Salvador 's Educational System.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Sistema municipal de educação a partir da Lei Orgânica do Município do Salvador p.29
- Figura 2 - Participação na política, na educação e na administração p.53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico P1	Faixa Etária dos pesquisados	p.60
Gráfico P2	Pesquisados segundo o gênero	p.61
Gráfico P3	Pesquisados por segmento	p.61
Gráfico P4	Pesquisados segundo nível de escolaridade	p.62
Gráfico P5	Situação trabalhista dos pesquisados	p.62
Gráfico P6	Participação em ONG´s, partidos e associações	p.63
Gráfico P7	Há quanto tempo os pesquisados participam do CE	p.64
Gráfico P8	Pesquisados por segmento do CE que compõe	p.64
Gráfico 9	Enunciados referentes à Participação	p.68
Gráfico 10	Colaboração, auxílio e acompanhamento da Gestão da Escola	p.72
Gráfico 11	Busca e acesso as informações por parte do Conselho Escolar	p.74
Gráfico 12	Fiscalização e Prestação de Contas	p.76
Gráfico 13	Promoção da Participação	p.78
Gráfico 14	Nível de satisfação com a participação do CE na gestão	p.79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MEC	Ministério da Educação
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Salvador)
CRE	Coordenadoria Regional de Educação (Salvador)
CE	Conselho Escolar
AG	Assembléia Geral
CD	Conselho Deliberativo
CF	Conselho Fiscal
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PPP	Projeto Político-Pedagógico

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	PROBLEMÁTICA: Participação do Conselho Escolar na Gestão da Escola no Município de Salvador	15
1.1	MUDANÇAS RECENTES NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO	15
1.1.1	Redemocratização Política no Brasil, na Bahia e em Salvador	18
1.1.2	Redemocratização e Educação	20
1.1.3	Contexto econômico e social do Brasil	22
1.1.4	Mudanças de Paradigma da Administração e da Gestão Educacional	23
1.2	A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA GESTÃO ESCOLAR	27
1.3	CONSELHOS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO	29
1.3.1	Conselhos Escolares	30
1.3.2	Conselhos Escolares no Sistema Municipal de Educação de Salvador	32
1.4	PARADOXOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO	36
1.5	OBJETIVOS DA PESQUISA	37
2	PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA, GESTÃO E CONSELHOS ESCOLARES: CONCEPÇÕES TEÓRICAS	39
2.1	PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA	39
2.2	PARTICIPAÇÃO NOS CAMPOS POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E EDUCACIONAL	40
2.2.1	Participação no Campo Político	40
2.2.2	Participação no Campo da Administração	43
2.2.3	Participação no Contexto Educacional	46
2.2.4	Participação nas Relações de Ensino e Aprendizagem	47
2.2.5	Dimensão Educativa da Participação	48
2.2.6	Participação nos Processos de Gestão Escolar, Planejamento e Avaliação	49
2.3	CONSELHO ESCOLAR	53
3	METODOLOGIA	56
3.1	ORGANIZAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE	57

3.1.1	Legislação	57
3.1.2	Questionários	58
3.1.3	Observação	58
4	ANÁLISE DOS DADOS	60
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS	60
4.2	ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DOS ENUNCIADOS E DA OBSERVAÇÃO	65
4.2.1	Participação	65
4.2.2	Colaboração, Auxílio e Acompanhamento da Gestão da Escola	68
4.2.3	Busca e Acesso as Informações	72
4.2.4	Fiscalização e Prestação de Contas	74
4.2.5	Promoção da participação	76
4.3	NÍVEL DE SATISFAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS	79
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	83
	ANEXOS	

INTRODUÇÃO

Há aproximadamente duas décadas, o município de Salvador vem sendo palco de diversas mudanças nos paradigmas de gestão educacional, nas quais estão incluídas políticas de descentralização e democratização da gestão escolar. Neste contexto, a participação dos atores envolvidos com o cotidiano escolar é solicitada como meio de materializar a democracia na escola. Diversos instrumentos podem ser considerados como mecanismos para democratizar a gestão escolar como, por exemplo, eleição para escolha de diretores e vice-diretores escolares, grêmios estudantis e conselhos ou colegiados escolares. O foco da nossa investigação foi um destes mecanismos de democratização da gestão escolar: os Conselhos Escolares.

As iniciativas para democratizar a gestão escolar, no entanto, em muitos casos esbarram em diversas dificuldades. Essas dificuldades estão relacionadas ao exercício de antigas práticas de gestão escolar, marcadas pela centralidade e por forte hierarquia. Além disso, algumas dificuldades podem estar associadas a formas conflituosas como esse processo de democratização da gestão vem se realizando.

Nesse sentido, nossa pesquisa propôs-se a investigar a seguinte questão: como os Conselhos Escolares das unidades de ensino do Sistema Municipal de Educação de Salvador vêm funcionando no sentido de promover a participação na gestão da escola?

Como objetivos específicos, buscamos (i) verificar, na legislação referente ao funcionamento dos Conselhos Escolares, possíveis dificuldades/contradições para seu funcionamento; (ii) verificar as concepções que têm os conselheiros acerca de gestão e participação; (iii) identificar elementos que favorecem/desfavorecem a participação dos conselheiros; e (iv) conhecer as formas de participação dos Conselhos Escolares na gestão escolar.

No **primeiro capítulo**, apresentamos as mudanças ocorridas no Brasil que repercutiram em transformações nos contextos educacionais nacional e soteropolitano, além de algumas questões relacionadas à tríade Conselho Escolar – Participação – Gestão Democrática, considerando o Sistema Municipal de Educação de Salvador e legislação vigente.

No **segundo capítulo**, abordamos reflexões teóricas referentes aos conceitos de participação, gestão escolar e Conselhos Escolares, bem como conceitos que perpassam a relação entre eles. Adotamos a abordagem de alguns autores, tais como Bobbio, Pateman, Rousseau e Coutinho, para situar a relação da participação no contexto político e na teoria democrática. Com relação à participação no campo da administração, adotamos autores como Mattos, Hall, Capra e Morgan. No que diz respeito à participação no contexto educacional, gestão democrática e Conselho Escolares, consideramos diversos autores, como Libâneo, Lück, Melo, Fortuna, Cury, Paro, entre outros.

No **terceiro capítulo**, explicitamos a metodologia adotada para a consecução dos dados da pesquisa (questionários e observação), bem como a abordagem adotada para a sistematização e análise desses dados.

No **quarto capítulo**, apresentamos a análise dos dados com o auxílio de gráficos e alguns pareceres e inferências sobre os resultados obtidos a partir de suas análises. Iniciamos com a caracterização dos sujeitos da pesquisa e, em seguida, expomos os resultados, análises e considerações acerca dos referidos dados.

Nas **considerações finais**, fazemos um balanço geral da pesquisa, apontando algumas conclusões, questionamentos e perspectivas futuras de aprofundamento, a partir da investigação realizada – incluindo aí algumas limitações e proposições.

1 PROBLEMÁTICA: PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO DA ESCOLA

1. 1 MUDANÇAS RECENTES NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Estudos e pesquisas sobre a temática da gestão democrática na educação sob o viés da participação têm proporcionado, ao meio acadêmico e escolar, diversas perspectivas de compreensão e múltiplas reflexões. O interesse por estudar e pesquisar essa temática justifica-se pelo fato de que, há aproximadamente duas décadas, as escolas municipais da capital baiana vêm sendo palco de mudanças dos seus paradigmas de gestão. Tais escolas funcionavam orientadas por um modelo de gestão cujas decisões estavam substancialmente centradas nas secretarias de educação.

O modelo de gestão da educação cujas decisões mantiveram-se centradas nas secretarias de educação gerou, por muito tempo, resultados educacionais aquém do esperado pela sociedade e pelos órgãos de governo. Essa situação afetava praticamente a totalidade das escolas públicas brasileiras, causando grande preocupação.

No caso do município de Salvador, as escolas da rede municipal de ensino vêm sendo orientadas no sentido de incrementar mecanismos de descentralização e democratização da gestão¹. Conforme compreendemos, essas novas orientações destinam-se a promover a participação dos diversos atores no desenvolvimento de um novo modelo de gestão. A participação, nesse contexto, passa a ser solicitada como meio indissociável para a realização das políticas educacionais, criando-se, para tanto, diversos dispositivos legais que possam viabilizar essa participação.

Durante o processo de implantação e desenvolvimento dos novos modelos de gestão democrática com foco na participação, diversos partidos políticos (PFL,

¹ Embora a descentralização e a democratização tenham sido implementadas dentro do mesmo contexto amplo de mudanças da gestão educacional brasileira, trata-se de processos diferentes com conceitos muito distintos.

PSDB, PDT, PSB, PT, dentre outros) integraram o governo do município de Salvador, do Estado da Bahia e do Brasil. Embora esses partidos políticos apresentem concepções ideológicas diferenciadas no que se refere às políticas e projetos de gestão educacional, verifica-se certa convergência quanto às orientações voltadas para a gestão das escolas, ou mesmo uma demonstração de mantê-las.

No que se refere à organização da educação no município de Salvador, observa-se uma orientação no sentido de estruturar-se a partir da criação de novos órgãos que passem a integrar aquilo que a legislação denomina como sistema municipal de educação. Esse sistema é solicitado a responder demandas internas – relativas à educação local – e, simultaneamente, a promover adequações decorrentes de demandas externas, advindas do Ministério da Educação. É importante salientar que o sistema municipal de educação de Salvador assume uma nova característica em função do crescimento populacional, visto que a população soteropolitana era, em 1980, de 1.505.383 habitantes, passando a 2.075.273 em 1991 (FERNANDES, 2004), fenômeno que gera diversas demandas sociais. Segundo dados mais recentes publicados pelo IBGE, esse número aumentou para 2.892.625 habitantes em 2007².

Verifica-se, ainda, uma significativa ampliação da rede de ensino com a finalidade de atender à demanda populacional e à atribuição, aos municípios, da oferta do Ensino Fundamental. Em 1989, por exemplo, o número de alunos matriculados nas escolas municipais era de 42.853; em 1995, esse número passou para 78.283 alunos, distribuídos em 183 escolas (Fonte: NIED/SEME apud NOVAES, 1995). Esse número praticamente dobrou em 2006, quando a rede municipal passou a atender 154.168 alunos no Ensino Fundamental, matriculados em 345 escolas (Fonte: IBGE, Censo Escolar 2006). Atualmente o sistema municipal de educação de Salvador conta com 156.045 alunos matriculados na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (Fonte: Site da SMEC, 2009).

² Ao longo do processo de pesquisa, verificamos que, conforme as publicações mais recentes do IBGE, a população soteropolitana atingiu a marca dos 2.948.733 habitantes, com o aumento de 56.108 habitantes, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 1,94%. Cf. Jornal **A tarde**, 01/09/2008. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=951016>>. Acesso em: mar.2009.

Com efeito, a ampliação da rede de ensino ocorre, notadamente, em razão de três fatores: (a) programas de incentivo à universalização do ensino fundamental; (b) atribuição da responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental aos municípios; e (c) municipalização.

No que diz respeito aos programas de incentivo à universalização, as políticas voltadas a essa finalidade ultrapassavam as barreiras do município de Salvador e do País. Tais políticas decorreram da necessidade de implementar orientações definidas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, na Tailândia. Nessa conferência, foi elaborada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNICEF, 1991), da qual destacamos o seguinte aspecto:

Artigo 3 – **Universalizar** o acesso à educação e promover a equidade

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, **é necessário universalizá-la** e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. (Grifo nosso).

No Brasil, é destinada grande ênfase à política de universalização, tendo em vista que, em 1998, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o País atingiu a marca de 97% de crianças em idade escolar matriculadas na educação básica, representando significativo avanço, considerando os 88% correspondentes a 1990.

No que diz respeito aos fatores (b) e (c), é importante salientar o papel da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, a qual determina ser do município a responsabilidade por ofertar a Educação Infantil e priorizar o Ensino Fundamental (1ª a 4ª série). Em Salvador, o processo decorrente dessa determinação legal foi a municipalização de muitas unidades escolares que antes integravam a Rede Estadual de Educação do Estado da Bahia, ampliando, assim, o número de escolas que compõem o chamado sistema municipal de educação de Salvador.

A ampliação do número de crianças matriculadas no sistema municipal de ensino, no entanto, não foi acompanhada da melhoria no desempenho e aprendizagem dos alunos. Pode-se compreender que os investimentos destinados à ampliação da rede de ensino – número de escolas – não foram assistidos pela melhoria de resultados educacionais.

Essa situação vem despertando a atenção de governos e educadores em torno do funcionamento geral das escolas. Sobre a gestão, em seus aspectos administrativos e pedagógicos, recaem expectativas acerca da importância que ela pode representar para a promoção de melhores resultados.

Incorporaram-se, assim, ao contexto da gestão dos sistemas de ensino e das escolas, processos de democratização. Diversos autores (LUCK, 2006; NOVAES, 1996) associam ao processo de democratização fatores de natureza política, social e administrativa que incidiram sobre o setor educacional brasileiro: (A) redemocratização política no Brasil; (B) contexto econômico-social do Brasil; e (C) mudanças de paradigmas da administração e da gestão educacional. Considera-se que outros fatores também podem ter impactado o campo educacional no Brasil, porém destacam-se aqui aqueles que consideramos ter incidido mais intensamente no que tange às mudanças da gestão escolar.

1.1.1 Redemocratização Política no Brasil, na Bahia e em Salvador

Os processos de democratização da gestão educacional apresentam-se associados à redemocratização do regime político no Brasil. Tal assertiva decorre do fato deste último proporcionar condições básicas para a sociedade se envolver e participar dos processos políticos do País. Dessa forma, foram concebidos os mecanismos para ampliar o número de pessoas envolvidas no processo de tomada de decisão com algum nível de controle sobre os temas relacionados à educação, notadamente sobre a escola.

Cabe ressaltar, todavia, que os traços do regime político ditatorial deixaram algumas marcas na sociedade brasileira. A estas estão vinculadas condutas de natureza autoritária, clientelista e nepotista, cujos reflexos enfraqueceram a participação dos cidadãos nos assuntos referentes à vida social, como a política, a economia e a prestação de serviços públicos.

As impossibilidades de participação social durante os regimes ditatoriais, em geral, podem produzir a desinformação sobre os assuntos relacionados aos interesses públicos. Com efeito, os regimes ditatoriais diminuem a vitalidade e a realização da democracia, como aponta Bobbio (2000). No caso do Brasil, por certo, os diversos períodos de ditaduras não deixaram de marcar negativamente e afetar a participação da sociedade civil na vida pública, o que inclui a escola.

A despeito dos aspectos negativos deixados pelo regime ditatorial, é importante destacar que a retomada da democracia no País proporcionou, à sociedade, oportunidade de participação no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição representa um símbolo na retomada da democracia no Brasil.

No que se refere à Bahia, o final da década de 1980 apresentou um novo cenário político possivelmente “influenciado” pela política nacional. Constituiu-se uma ampla frente de partidos considerados de esquerda e centro-esquerda (PMDB, PT, PC do B, PCB, PDT, PSB, entre outros), o que levou ao rompimento com a continuidade de governos considerados conservadores. Em 1989 foi instalada a assembleia constituinte estadual que contou com a participação de diversos segmentos organizados da sociedade.

Com relação ao setor educacional, é válido destacar o papel desempenhado pelos profissionais da educação através da Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB) que apresentou diversas reivindicações, entre elas propostas para democratização da educação, com foco na eleição direta para escolha de diretores das escolas.

O texto da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 1989, considerou e, em certa medida, detalhou (aprofundou) diversos pontos já determinados pela Constituição Federal de 1988. No que se refere à educação, esta Lei não acolheu aquilo que muitos profissionais da educação consideravam uma das principais propostas de democratização da educação, ou seja, eleição direta para escolha de diretores. Na compreensão de Novaes (1996) a carta constitucional baiana avançou em diversos aspectos:

A Constituição Baiana inovou em relação ao quadro institucional anterior, estabeleceu, como pode se observar, um suporte legal para o desenvolvimento de uma gestão representativa através da participação da sociedade no *Conselho Estadual de Educação* e nos *Colegiados Escolares*. (NOVAES, 1996, p.39. Grifo nosso).

Pouco tempo depois, em 1990, a capital baiana também promulgou, após instalação de Assembleia Constituinte Municipal, a Lei Orgânica do Município de Salvador. Do ponto de vista político, Salvador se caracterizava naquele momento como uma cidade de “oposição”. A Lei Orgânica apresenta alguns aspectos específicos para a educação municipal e faz referência direta a órgãos colegiados com poder de decisão na escola.

Assim como as Assembleias Constituintes Federal e Estadual, a do município de Salvador também contou com ampla representação de diversos segmentos da sociedade, diferenciando-se apenas no grau maior de proximidade dos participantes com os parlamentares responsáveis pelo processo (NOVAES, 1996).

1.1.2 Redemocratização e a Educação

No contexto educacional, considera-se que, durante as duas décadas de regime ditatorial, predominou um modelo de gestão escolar com características centralizadas e hierarquizadas. Nesse modelo, atribuía-se às secretarias de educação e, em algum nível, ao diretor escolar, a centralidade na tomada de decisão nos assuntos referentes à escola. A redemocratização do País, por certo, influenciou novas perspectivas acerca dos modelos de gestão escolar e das formas como os

diretores deveriam fazer parte da gestão, ou seja, sujeitos escolhidos pela comunidade escolar e local para atuarem como gestores democráticos.

O diretor escolar, que tradicionalmente era indicado pelas secretarias de educação, passa, então, a ser escolhido pelos atores da escola, no caso do município de Salvador, por eleições diretas. Esse novo processo se instaura em meio a tensões e expectativas, pois estabelece novos traços na relação entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação de Salvador, gerando uma série de situações complexas e possibilitando a concretização de um dos princípios da democracia. De acordo com Bobbio (2002), a democracia se caracteriza a partir de alguns princípios, entre os quais a ideia de que, *“junto do supremo órgão legislativo, deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos de direção local”* (p.327). A nova forma de designar o diretor de escola pela via da eleição, no caso, aduz ao princípio da democracia, à medida que incorpora a participação dos atores na escolha de seu dirigente. Existem, no entanto, outros princípios democráticos que incluem, por sua vez, maiores níveis de participação, que encontram nos Conselhos Escolares uma via possível para se concretizarem.

Do ponto de vista de Bobbio (2000), participação associa-se à democracia enquanto meio para alcançar sua vitalidade e realização. A relação entre participação e democracia, para Santos (2005), implica a formulação de critérios democráticos de participação política que não se restringe apenas ao ato de votar.

Carole Pateman (1992) tece uma abordagem acerca da inserção da participação na teoria moderna de democracia. A autora enfatiza que a teoria da democracia que amplamente era aceita entre cientistas políticos tradicionais era aquela em que a participação assumia um “papel menor”, enquanto o uso desse termo – participação – tenha se popularizado com ênfase no vocabulário político dos segmentos sociais envolvidos com a militância política (PATEMAN, 1992).

No setor educacional, assistiu-se à defesa, por parte de vários segmentos sociais, do direito à participação na escola, visando à superação de diversos problemas educacionais. Criou-se, nesse sentido, grande expectativa em torno da gestão escolar.

Alguns pesquisadores do tema da gestão escolar defendem que o compartilhamento de poder na gestão da escola pode favorecer os resultados educacionais, à medida que envolveria todos os que fazem “parte direta ou indiretamente do processo educacional no estabelecimento de objetivos, na solução de problemas, na tomada de decisões, na proposição de planos de ação, em sua implementação, monitoramento e avaliação” (LÜCK, FREITAS, GIRLING & KEIT apud LÜCK, 2006, p.22).

O modelo de centralidade de poder na tomada de decisão distanciada do *locus* de execução passa então a ser revisto, dentre outros motivos, pela necessidade de melhorar os resultados educacionais. Nesse sentido, pode-se observar nos programas de governo – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – uma ênfase na alocação de recursos dirigidos à escola, bem como a demanda por participação dos atores no gerenciamento desses recursos.

É importante considerar que há algum nível de complexidade presente na inserção do “paradigma da participação” no espaço escolar, notadamente na gestão escolar. Pode-se entender que a participação não se constitua isoladamente enquanto única solução para todos os problemas existentes nas escolas públicas. Algumas questões solicitam estratégias complementares e/ou específicas para serem tratadas. Aqui nos referimos aos problemas relacionados à formação inadequada de professores, à infra-estrutura, à escassez de recursos materiais, bem como ao alto grau de dependência financeira das unidades escolares, dentre outros.

1.1.3 Contexto econômico e social do Brasil

Alguns fatores oriundos do contexto econômico e social do Brasil também impactaram o setor educacional, entre eles os acordos bilaterais firmados entre o Brasil e alguns organismos internacionais, com a finalidade de promover políticas de desenvolvimento social. Aqui se inclui a necessidade de adequação, por parte da nação, às diretrizes desses organismos, adotando estratégias para atração de

investimentos nos setores em que o País é mais carente, como é o caso do setor educacional.

É possível considerar que a democratização da gestão foi indicada tanto pelos organismos internacionais (Unesco, Banco Mundial, PNUD) quanto por parte dos profissionais da educação envolvidos com a melhoria dos serviços prestados pela rede pública de ensino, à medida que, para ambos os segmentos, havia uma crença que um novo modelo de gestão poderia funcionar como um bom aliado para a escola.

Diante dessa conjuntura, a participação se apresenta como forma de dar “vida” à democracia na escola, isto é, espera-se que a participação dos atores nos assuntos relacionados à escola realize a democracia na educação a partir da formação dos conselhos e colegiados escolares.

1.1.4 Mudanças de Paradigma da Administração e da Gestão Educacional

Com a intenção de abordar as mudanças de paradigmas no campo da administração que impactaram, em alguma medida, a gestão educacional, apontaremos alguns aspectos relacionados às concepções de organização e da natureza organizacional da escola.

Guthrie & Reed (1986) levantam diversos aspectos a respeito da natureza organizacional própria da escola. Para os autores, as características da estrutura de gestão, os relacionamentos com o entorno sociocultural e os padrões de interação entre os atores que as compõem tornam as escolas “organizacionalmente originais”.

Segundo Hall (2004), as organizações podem ser de vários tipos: autocracias, burocracias, tecnocracias, governadas por co-determinação, democracias representativas e democracias diretas. Ao descrever as organizações burocráticas, ele afirma que “as regras são escritas e as relações de poder claramente definidas (p.103)”. Na democracia direta, ainda segundo o autor, “todos participam e possuem

o direito de governar”. Se procedermos a uma análise sobre a escola nos dias de hoje, enquanto organização, seguindo as classificações de Richard Hall, encontraremos grande dificuldade. A escola – observado o modo como se estrutura, isto é, o modo como cada membro se situa na hierarquia da organização, com suas respectivas funções – poderia ser incluída no grupo das *burocracias*. No entanto, se passarmos a levar em conta os novos modelos de gestão escolar com o convite à gestão democrática pela via da participação dos atores nos Conselhos Escolares, nos grêmios estudantis, na eleição para escolha de diretores etc., teremos que considerar a escola como pertencente à categoria das *democracias diretas*. Talvez, em verdade, não haja classificação única para as organizações educativas, principalmente as de natureza pública, como aponta o mesmo autor: “Muitas organizações são do tipo misto, com elementos de mais de uma forma de direção (HALL, 2004, p.103).

Lima (2001) categorizou quatro modelos organizacionais que podem ser aplicados ao estudo da organização educativa, retomando as tipologias de Per-Erik Ellstöm (apud LIMA, 2001), e os relacionou a duas variáveis. A primeira refere-se às tecnologias e aos processos organizacionais, que podem ser certos e transparentes ou incertos e ambíguos. A segunda variável diz respeito aos objetivos e preferências organizacionais: claros e não partilhados (consenso) *versus* não claros e não partilhados (presença de conflito). A partir desses elementos, ele caracterizou quatro modelos organizacionais: *racional, político, sistema social e anárquico*.

As descrições de dois modelos chamam a atenção, não só por seu completo antagonismo, mas, principalmente, porque ambas oferecerem versões para a análise da natureza organizacional da escola: racional e anárquico. O modelo racional, marcado pela burocracia, aponta a “versão oficial” da organização escolar. Se observarmos os dispositivos legais e os programas direcionados à escola, nota-se a tentativa de formalizar e/ou deixar claros os procedimentos e os objetivos que devem ser partilhados por todos na instituição, a exemplo do Projeto Pedagógico, bem como o Plano de Desenvolvimento da Escola.

O caráter das relações entre os membros da organização e os processos de gestão da escola, no entanto, visivelmente se aproximam do modelo anárquico. Como

apontaram Guthrie & Reed (1986), há “frouxidão” nas relações organizacionais e nos mecanismos de regulação e controle na organização educativa. Assim, Lima (2001) utiliza o termo “anarquia organizada” para designar o tipo de organização que caracteriza as escolas, visto que há tanto o predomínio da falta de clareza e partilha dos objetivos nas dimensões informais como também os objetivos e as preferências são explicitados nos planos e no regimento da escola, ou seja, na sua dimensão formal. O mesmo ocorre com o uso dos procedimentos.

A proposta da gestão democrática, que convida os membros da comunidade escolar e local a participarem da gestão da escola, pode encontrar grande dificuldade para se concretizar na escola em virtude da complexa natureza organizacional que a caracteriza. Esse aspecto constitui-se significativo na busca da compreensão em torno dos impactos promovidos pela inserção de novos atores no processo de gestão da escola, à medida que podem até reconfigurar a natureza organizacional da escola.

Passando para uma reflexão focada na gestão, acreditamos que esta se constitui como uma atividade humana refletida, planejada e com intencionalidade específica, que visa alcançar objetivos predefinidos. Nesse sentido, a gestão da escola visa, por meio de tarefas específicas, realizar plenamente o objetivo da organização educativa – a formação dos alunos. Essas tarefas específicas são realizadas por pessoas ou grupos de pessoas. No modelo de gestão centralizado e burocrático, tais tarefas são realizadas de modo preestabelecido, favorecendo um modo de estruturação hierárquico. Esse modelo pode favorecer a redução da participação dos funcionários, pois os limita a obedecer a ordens e/ou desempenhar funções a que foram destinados, eximindo-os de responsabilidade para com questões de interesse geral, esvaziando de sentido a participação nos assuntos da organização.

Já no modelo democrático, as tarefas não são realizadas de modo padronizado, unificado e estanque. Pressupõe o conflito existente a partir da pluralidade de contextos, opiniões, necessidades e posicionamentos. Isso significa dizer que o poder de decidir sobre os assuntos relacionados à organização educativa deixa de estar centralizado nas mãos das secretarias municipais de educação.

Tal orientação é apontada pela Lei Orgânica do Município de Salvador, que valoriza a escola como o centro do sistema de ensino. Assim, a escola passa a figurar como um espaço de decisão, o que implica algumas questões como a revisão dos papéis desempenhados por todos – diretor, coordenadores, funcionários, comunidade, professores e alunos.

No contexto da gestão democrática, pressupõe-se que o diretor da unidade escolar deva ter um posicionamento favorável ao compartilhamento do poder de decisão, ainda que alguns assuntos exijam que ele os resolva sozinho. Em relação à comunidade externa ou local – constituída por pais ou responsáveis pelos alunos, bem como do quadro de funcionários da escola – espera-se que ela passe a fazer parte da gestão por intermédio dos conselhos, o que exige maior informação sobre os assuntos referentes à instituição. Pressupõe-se, ainda, que os coordenadores pedagógicos e professores, além do dever de valorizarem a participação dos demais atores, considerem a gestão da escola como uma das dimensões de sua atuação cotidiana, tendo em vista que os aspectos administrativos incidem sobre os aspectos pedagógicos.

Os alunos, motivo principal para a escola existir, no contexto da gestão democrática, teriam a possibilidade de se manifestar e propor soluções referentes às suas necessidades e dificuldades – o que viabiliza uma maior responsabilização para com a escola, reconhecendo-a como propriedade de todos e não do Estado.

Esse quadro constitui-se como algo desejável, mas que encontra diversos tipos de dificuldades para se efetivar no cotidiano escolar, como, por exemplo, as características da natureza organizacional da escola. Além disso, a adoção dessas orientações para democratizar a gestão gera uma série de conflitos, expectativas, novas responsabilidades e muitas incertezas entre todos os envolvidos.

1.2 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA GESTÃO ESCOLAR

O modelo de gestão democrática implica a inserção de atores externos (comunidade local) em espaços de decisão da escola. Há algum grau de complexidade decorrente do deslocamento da centralidade de poder da figura do diretor – apenas um sujeito como gestor – para um tipo de gestão compartilhada entre outros atores. A inserção do paradigma da participação na gestão escolar pode se constituir em benefício para a escola, à medida que pode promover o diálogo entre os atores, bem como seu comprometimento e sua responsabilização em relação às demandas da unidade escolar.

Nesse sentido, a gestão democrática pode assumir uma dimensão educativa à medida que pode contribuir para “educar” os membros da sociedade civil a participarem em outros espaços – a escola, por exemplo – e terem acesso a reflexões sobre temáticas de interesse público.

A ação de participar em espaços públicos pode despertar o interesse dos sujeitos para problemas de interesse geral da sociedade, bem como para o cumprimento dos deveres cívicos. Ademais, a participação, tomada como valor, está relacionada “a uma necessidade humana de respeito por si e pelo outro, pelo reconhecimento de sua condição de cidadão, de sujeito do sentir, pensar, fazer e poder” (PALMEIRA & SOUZA, 2004).

Referências à participação na escola estão expressas na Lei Orgânica do Município de Salvador publicada em abril de 1990:

A organização e funcionamento de Órgãos Colegiados, eleições diretas para diretores e vices de Unidades Escolares devem ser asseguradas, garantindo a gestão democrática e a autonomia da Unidade Escolar, a partir de eleições diretas para Diretores e Vice-Diretores (Parágrafo único, Art. 186, 1990).

É possível inferir, a partir desse dispositivo, a intencionalidade de promover a participação dos atores na escola, principalmente quando se refere à garantia de

“organização e funcionamento de Órgãos Colegiados”³. A lei descreve, ainda, algumas formas de participação:

Artigo186 - A gestão do ensino público municipal será exercida de forma democrática, garantindo-se **a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação** dos processos administrativos e pedagógicos. (Grifo nosso).

De outra parte, é importante observar que, após 15 (quinze) anos de promulgada a Lei Orgânica do Município, o Decreto Municipal nº 15.547, de 2005, que institui o Regimento dos Conselhos Escolares, retoma aquilo que pode ser considerado central no que se refere à participação na gestão, ou seja, **concepção, execução, controle e avaliação** como funções do Conselho Deliberativo.

Constitui-se, assim, a partir da Lei Orgânica do Município, um arcabouço legal que passa a orientar e requerer novas formas de funcionamento da gestão, o que implica a participação dos atores na concepção, execução, controle e avaliação dos processos pedagógicos e administrativos pela via dos Conselhos Escolares. A escola, nesse cenário, passa a ser considerada *locus* do sistema educacional.

Tal situação pode ser observada a partir do diagrama abaixo (Figura 1), em que a escola passa a representar o centro do sistema de ensino, por intermédio de diversos mecanismos, como é o caso dos Conselhos Escolares. Cabe ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, em seu artigo 16, assegura o direito, aos sistemas de ensino, de definirem as normas da gestão democrática, pressupondo, que para tal, haja a participação dos conselhos.

³ Os “órgãos colegiados” podem ser entendidos, aqui, como sinônimo de Conselhos Escolares, para efeito normativo.

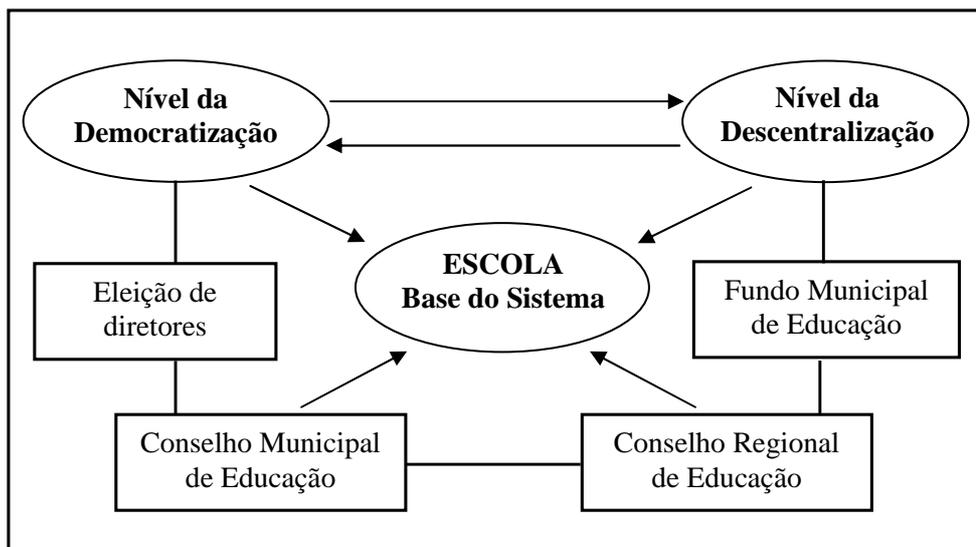


Figura 1: Sistema Municipal de Educação, a partir da Lei Orgânica do Município do Salvador (NOVAES, 2006).

1.3 CONSELHOS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO

É importante salientar que as formas de participação social em *conselhos* surgiram em sociedades organizadas na Antiguidade e ganharam especial significado nas sociedades democráticas da Modernidade, sendo incorporadas como uma das formas da democracia representativa, exigindo participação social constante e contínua (BOBBIO, 2000). É evidente que houve uma evolução desse tipo de organização, derivando para muitas áreas sociais.

No Brasil, os conselhos de educação (em âmbito federal e estadual) se caracterizaram por desempenhar funções de assessoramento e colaboração, sendo em geral integrados às estruturas de governo. No que se refere à estrutura da organização educacional brasileira, é importante salientar que, historicamente, os conselhos contribuíram para um modo de estruturação hierárquica e burocrática.

Essa característica histórica se contrapõe, em certa medida, às conotações difundidas atualmente, que atribuem aos conselhos o sentido –“representação” – de um órgão da gestão democrática da educação. Com efeito, os conselhos vêm sendo solicitados a assumirem novos papéis no contexto recente de mudanças, no que se refere a atribuições e funções de gestão educacional.

Atualmente, existe uma diversidade de tipos de conselho relacionados ao setor educacional, a exemplo dos conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), conselho da merenda escolar e os Conselhos Escolares. É válido destacar que os conselhos mencionados, em geral, devem acolher ampla representação da sociedade civil. O interesse principal desta pesquisa foca-se, entretanto, em um tipo específico: os Conselhos Escolares.

1.3.1 Conselhos Escolares

No que diz respeito aos Conselhos Escolares, o arcabouço legal que os sustenta constitui-se em base indispensável para estudos e pesquisas acerca da gestão democrática. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, por exemplo, indica, como um dos princípios para assegurar a gestão democrática, a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Art 14, II).

Os Conselhos Escolares se apresentam também como condição para que as unidades escolares se vinculem a programas oficiais de governo, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que integra o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo a Resolução do FNDE nº 027, de 14 de julho de 2006, que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, os recursos serão destinados às escolas com mais de 50 alunos, por intermédio das Unidades Executoras, definidas como:

I - Unidade Executora Própria (UEX) – entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, **associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar**), ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas. (FNDE, nº 027, 2006, Art.4. Grifo nosso).

Desse modo, observa-se a intencionalidade de formar o Conselho Escolar, constituído por membros das comunidades escolar e local, como órgão cuja responsabilidade destina-se à execução e fiscalização dos recursos do PDDE. Tal atributo é ratificado pelo artigo 5º, que coloca a obrigatoriedade das escolas públicas de constituírem suas respectivas Unidades Executoras Próprias como condição para obter o recurso (FNDE, nº 027, 2006).

No cenário nacional, verifica-se ainda o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares⁴, desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), que concebe os conselhos de escola como

órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola (BRASIL, 2004, p.32).

Como se vê, as atribuições pensadas para os conselhos adquirem uma conotação complexa e ampla à medida que requerem o comprometimento e a responsabilização por parte de atores que, antes, tinham envolvimento direto com a gestão da escola.

Cabe, então, levantar algumas questões a respeito dos limites da competência técnica de parte dos membros que integram os conselhos para lidar com atribuições de gestão administrativa e pedagógica. É pertinente, ainda, interrogar sobre as condições que os conselhos dispõem para desempenhar atribuições, como, por exemplo, manter a comunidade local informada, acompanhar os planos pedagógicos, lidar com orçamentos e aplicação de recursos, etc. Essas questões ganham maior nível de complexidade quando associadas a contextos de extrema pobreza, nos quais há grande número de pais com baixo nível de escolaridade.

⁴ Não foi possível verificar programas similares no âmbito do estado da Bahia. Recentemente verifica-se apenas a publicação do caderno “O colegiado escolar fortalecendo a gestão democrática”, de 2008, que contém orientações básicas para o processo de estruturação e funcionamento dos colegiados nas escolas públicas do sistema estadual de ensino.

1.3.2 Conselhos Escolares no Sistema Municipal de Educação de Salvador

O sistema municipal de educação de Salvador atende atualmente 156.045 alunos, dos quais 117.411 estão matriculados no Ensino Fundamental, 19.401 na Educação Infantil e 38.634 em Educação de Jovens e Adultos (EJA). As 411 escolas que compõem o sistema municipal estão distribuídas, administrativamente, entre 11 (onze) Coordenadorias Regionais de Educação (CRE)⁵.

Com base em algumas leis vigentes na educação do município de Salvador, iremos explorar o modo como os Conselhos Escolares das unidades de ensino do sistema municipal se compõem e que competências devem desempenhar. Consideramos, para esse fim, a Lei Municipal nº 6.630, de 2005, e o Decreto Municipal nº. 15.547, de 11 de março de 2005.

Conforme o Decreto Municipal nº 15.547/2005, que dispõe sobre as competências dos Conselhos Escolares das unidades de ensino da rede municipal de Salvador, esses são órgãos colegiados e democráticos com função deliberativa, consultiva e fiscalizadora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras. A lei nos parece parte de um pressuposto ambicioso, pois engloba uma diversidade ampla e complexa de competências.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em um de seus cadernos, apresenta uma descrição resumida das funções que os conselhos devem desempenhar apontadas anteriormente:

Deliberativa: decidir, deliberar, aprovar, elaborar.

Consultiva: opinar, emitir parecer, discutir, participar.

Fiscal: fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestação de contas (BRASIL, 2004).

Quanto à composição do Conselho Escolar, o artigo 2º da Lei nº 6.630/2005 aponta que este deve ser integrado por uma *Assembleia Geral*, um *Conselho Deliberativo* e

⁵ As onze CREs são Centro, Cidade Baixa, Liberdade, São Caetano, Orla, Cabula, Pirajá, Cajazeiras, Itapuã, Subúrbio I e Subúrbio II.

um *Conselho Fiscal*. Estes dois últimos são constituídos por representantes de cada segmento da comunidade escolar⁶, eleitos em Assembleia Geral. A lei sugere a existência de articulação entre as diversas instâncias que compõem o Conselho Escolar. Mas, a partir da lei, pressupõe-se, que a escola irá dispor de tempo, facilidade de comunicação com a comunidade e participação e disposição por parte da comunidade para criar condições para a realização da Assembleia Geral, para a composição do Conselho Deliberativo e de membros diferentes para integrar o Conselho Fiscal.

– Assembleia Geral

A Lei Municipal nº 6.630/2005 define que a Assembleia Geral deve ser constituída pela totalidade⁷ dos segmentos; ser convocada e presidida pelo diretor escolar; ser soberana em matéria de deliberação; e eleger os membros que irão compor os Conselhos Deliberativo e Fiscal. De acordo com as normas mencionadas acima, a Assembleia Geral ocorre, no mínimo, uma vez por semestre.

A despeito dos detalhes apresentados na Lei acerca da composição e das funções da Assembleia Geral, observa-se que não se faz menção ao número mínimo de representantes necessários para que esta se constitua como tal. O que parece determinar a existência dessa Assembleia restringe-se à intencionalidade com a qual foi convocada. Acreditamos que tomar decisões entre quatro pessoas é diferente de fazê-lo entre dez, vinte ou mais pessoas; no entanto, como já apontamos anteriormente, a Lei não faz nenhuma indicação nesse sentido.

⁶ Por comunidade escolar, entende-se a composição dos professores, coordenadores pedagógicos, servidores, pais ou responsáveis e alunos (com frequência) maiores de 18 anos, no caso do Conselho Fiscal, e maiores de 14 anos, para o Conselho Deliberativo.

⁷ Por totalidade dos segmentos entende-se, legalmente, a soma de um representante de cada segmento. Constituem-se como segmentos, segundo Art. 5º: I- professores e coordenadores pedagógicos, membros do grupo magistério, lotados ou servindo na unidade escolar; II- servidores públicos lotados ou servindo na unidade escolar; III- alunos maiores de 14 anos matriculados e com frequência; IV- pais ou responsáveis dos alunos matriculados e com frequência (Lei Municipal nº 6.630/2005).

– Conselho Deliberativo (CD)

Sua principal função é coordenar as atividades do Conselho Escolar, no que se refere às ações de caráter pedagógico e administrativo-financeiro. É composto pela totalidade dos representantes de cada segmento da comunidade escolar, com três anos de mandato, sendo o diretor escolar membro nato.

O número de representantes que compõem o Conselho Deliberativo está associado ao (e dependerá do) porte da escola. Além disso, esse conselho possui um corpo deliberativo composto por um coordenador, um vice-coordenador, um secretário e um tesoureiro. Essa indicação pressupõe a coexistência de poderes entre o diretor – que é membro nato do Conselho Deliberativo, presidente da Assembleia Geral e principal responsável pela gestão da escola – e o coordenador do Conselho Deliberativo.

A partir do Regimento dos Conselhos Escolares (Decreto nº 15.547/2005), observamos que há 31 itens (art. 15) relativos às competências dessa instância do Conselho Escolar. Embora haja uma quantidade e diversidade significativa de competências no que se refere a ações de acompanhamento, elaboração, avaliação, deliberação, análise e discussão⁸, destacaremos apenas aquelas que se vinculam ou se aproximam à participação, conceito central do nosso objeto de investigação:

- Garantir a *participação* da comunidade na gestão.
- *Participar* como facilitador no processo de integração entre escola, família e comunidade.
- *Participar* da elaboração, execução e avaliação do planejamento e do Regimento Escolar.

Ações como avaliar, auxiliar e prestar contas, na nossa perspectiva, possuem uma relação muito próxima com formas de o conselho participar da gestão, por essa razão também destacamos as competências a seguir⁹:

⁸ No ANEXO é possível verificar as outras competências apontadas no art.15.

⁹ No ANEXO é possível verificar as outras competências apontadas no art.15.

- *Avaliar* os resultados educacionais obtidos e sugerir melhorias.
- *Auxiliar* a direção na gestão escolar.
- *Prestar contas*, ao Conselho Fiscal, dos recursos alocados à escola.
- *Prestar contas* do uso dos recursos e das atividades realizadas pelo próprio CD.

É possível que as formas de participação sejam explicitadas ou definidas na própria ação de participar, seja entre os próprios conselheiros, seja entre outros membros vinculados à escola.

– **Conselho Fiscal (CF)**

Tem como principal função controlar e fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros da unidade escolar e, em alguma medida, fiscalizar as movimentações financeiras do Conselho Deliberativo. Sua estrutura é composta por um representante de cada segmento da comunidade escolar e seus suplentes, eleitos pela Assembleia Geral.

Dentre as competências do Conselho Fiscal, encontram-se funções como fiscalizar, examinar e aprovar prestação de contas; apontar e sugerir medidas para irregularidades, conforme aponta o Decreto nº 15.547/2005. Depreende-se daí que, para o funcionamento do Conselho Fiscal, é necessário ter conhecimentos mínimos de contabilidade, economia e administração pública.

Os dispositivos legais sugerem que os novos atributos de gestão definidos para a escola conferem a esta uma condição de maior autonomia em relação à Secretaria de Educação. Observa-se que uma das principais competências do Conselho Fiscal é emitir pareceres referentes à movimentação financeira da escola à Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador (SMEC).

Parece haver, nessa situação, o convívio entre um novo modelo de gestão, no qual o Conselho Fiscal assume atribuições de prestar contas à própria escola, e o modelo tradicional, caracterizado pela hierarquia segundo a qual a prestação de contas era realizada apenas para a Secretaria de Educação. Talvez isso demonstre que, apesar da inserção de um novo modelo de gestão, ainda coexistam características do modelo anterior, sugerindo que os antigos modelos não foram substituídos, mas acrescidos das características de um novo.

1.4 PARADOXOS EM TORNO DA PARTICIPAÇÃO

O fenômeno da participação na gestão tem se constituído num campo profícuo de estudos (FORTUNA, 2000; LIBÂNEO, 2005; NOVAES, 1996; LÜCK, 2006; PARO, 1999; TOSI, 1999; MACHADO, FREITAS e PEREIRA, 2004). Trata-se de um fenômeno que se acentuou especialmente a partir do final da década de 1980 e sobre o qual se depositam muitas expectativas.

A partir da institucionalização dos Conselhos Escolares na rede municipal de ensino de Salvador, no final dos anos 1990, a legislação vem sofrendo algumas mudanças no que se refere à sua composição e suas atribuições e, em certa medida, na concepção de órgão colegiado promotor da participação.

A proposição da participação na gestão das unidades de ensino via Conselhos Escolares difere, em certa medida, do modo como a participação se configura em outros mecanismos de distribuição de poder promovidos pela gestão democrática, como a eleição para escolha de diretores e os conselhos de classe.

No caso da eleição de diretores e dos conselhos de classe, a participação, em geral, requer dos sujeitos uma atuação pontual, com finalidades definidas e específicas. Quanto à participação nos Conselhos Escolares, esta se caracteriza pela exigência de maior implicação dos sujeitos nos processos de gestão da escola. Nessa situação, por certo, estão subjacentes tensões, paradoxos e conflitos, principalmente

se considerarmos a coexistência de interesses diversos em um órgão de constituição heterogênea.

Outro fator relevante na relação entre participação e Conselhos Escolares refere-se à dimensão educativa que a participação pode promover entre aqueles que atuam nos Conselhos Escolares. Nesse caso, a participação em micro-esferas de poder pode estimular o indivíduo a participar em esferas mais amplas, como apontou os estudos empíricos realizados por Pateman (1992).

Assim, a transição de um modelo de gestão de escola cujas decisões estavam quase que totalmente condicionadas à Secretaria de Educação e à figura do(a) diretor(a) das unidades de ensino para um modelo de gestão democrática que requer a participação dos sujeitos a partir do conselho escolar apresenta-se como um campo fértil para investigações. Quando as normas relativas aos Conselhos Escolares estabelecem atributos de *concepção, execução, controle e avaliação* dos assuntos pedagógicos e administrativos da escola, imprime-se uma nova condição à gestão das escolas municipais de Salvador, requerendo, desse órgão, competências, conhecimento técnico e responsabilidades variadas.

Efetivar uma gestão democrática, portanto, parece constituir algo complexo. Dessa forma, interessa-nos investigar quais as principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho Escolar para viabilizar a gestão democrática pela via da participação.

1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo principal desta pesquisa é identificar e analisar como os Conselhos Escolares das unidades de ensino do Sistema Municipal de Educação de Salvador vêm funcionando no sentido de efetivar sua participação na gestão da escola, considerando o modelo de gestão democrática da escola.

No que se refere aos objetivos específicos, pretendemos verificar, na legislação referente ao funcionamento dos Conselhos Escolares, possíveis dificuldades/contradições para seu funcionamento.

Pretendemos, ainda, verificar as concepções que têm os conselheiros acerca de gestão e participação; identificar elementos que favorecem ou desfavorecem a participação dos conselheiros; e conhecer as formas de participação dos Conselhos Escolares na gestão escolar.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO, GESTÃO E CONSELHOS ESCOLARES: CONCEPÇÕES TEÓRICAS

2.1 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

O termo *participação* nos remete a diversos significados. Verifica-se, portanto, a importância de localizar um campo conceitual para esse termo, uma vez que ele apresenta variações de carga semântica conforme o contexto em que for utilizado. Quando o utilizamos, por exemplo, em expressões como “a participação nos lucros, neste ano, foi baixa”, nos referimos a uma parcela do lucro total do qual um grupo de pessoas irá obter alguma parte. Neste caso, o termo *participação* assume um significado distinto daquele em que é aplicado no vocabulário político.

Adotaremos um campo conceitual para a análise do conceito de *participação*, estabelecendo relações com as concepções de democracia, gestão escolar e conselhos escolares. Para tanto, esses conceitos serão abordados considerando-se elementos teóricos e sócio-históricos. Ademais, serão tecidas algumas relações entre eles, para efeito de delimitação do campo teórico de análise.

Participar, conforme descreve o **Dicionário Houaiss**, significa “(1) fazer saber, comunicar, informar”; e “(2) ter ou tomar parte em, compartilhar, partilhar”. Reconhecemos que a segunda descrição se apresenta de forma mais difundida nos campos político e administrativo, assim como no contexto educacional.

É importante sublinhar que a participação, quando considerada como valor democrático, se constitui como base essencial para o desenvolvimento do segundo, embora se apresentem diferentes sentidos e perspectivas acerca da primeira. A despeito das conotações que um (democracia) ou outro termo (participação) venham a assumir, ressalta-se, pois, que há uma estreita e indissociável relação entre ambos.

Partimos, então, para a concepção do que seja democracia de acordo com Bobbio (1997), para quem o conceito designa a “forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (p.135). Tal concepção nos remete a duas percepções: a primeira nos indica que a democracia se constitui como uma forma de governo, encontrando-se, assim, associada ao campo político; a segunda pressupõe que a democracia se caracteriza pelo exercício de poder político pelo povo, comportando, portanto, interesses diversos e conflituosos. Essa concepção geral de democracia caracteriza, pois, um tipo específico de exercício do poder. Embora possa se caracterizar em certas situações como conflituosos, o poder na democracia é o resultado da decisão que é tomada coletivamente.

A vontade coletiva é objeto de reflexão nos estudos de Rousseau sobre o Estado. O autor considera que este se constituiu a partir da vontade geral, ou seja, a vontade geral do povo se constitui como a principal razão de ser do Estado:

A primeira e mais importante consequência decorrente dos princípios até aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. (ROUSSEAU, 1973, p.49).

A concepção de Rousseau, evidentemente, representa um tempo histórico referente às origens do Estado Moderno no contexto europeu. É importante assinalar, no entanto, que as concepções de Rousseau são bastante significativas para o estudo sobre democracia e participação.

Pateman (1992), por exemplo, fez uma análise acerca de tal perspectiva, relacionando-a à participação. Segundo a autora, Rousseau associa participação a três funções principais. Em primeiro lugar, a participação ocorre na tomada de decisão; em segundo, constitui “um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo”. O terceiro papel da participação seria o de integração, em que a participação “fornece a sensação de que cada cidadão isolado ‘pertence’ à sua comunidade” (p.41). A autora, todavia, sublinha que, para Rousseau, a função central da participação tem um caráter educativo.

Considerando uma perspectiva contemporânea sobre democracia, recorremos a Coutinho (2000), para quem existem duas formas de conceber democracia nos dias de hoje: uma concepção liberal e uma concepção socialista. A primeira pensa democracia enquanto respeito a algumas “regras formais que permitem uma rotatividade das elites no poder por meio dos processos eleitorais” (p.129). A concepção socialista incorpora algumas conquistas liberais e agrega, sobretudo, o direito democrático da participação. Nesse sentido, a concepção socialista, pensada por Coutinho (2000), coloca a questão da participação como condição para a realização democrática entendida como processo.

2.2 PARTICIPAÇÃO NOS CAMPOS POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E EDUCACIONAL

2.2.1 Participação no Campo Político

Bobbio (2000) revela, de certo modo, a localização da participação na democracia moderna, quando associa democracia a pluralismo. O autor diferencia essas duas noções como sendo a razão de ser, da primeira, o combate à autocracia (“poder que vem do alto”) e, do segundo, o combate à monocracia (“poder concentrado”). O autor conclui ser esta a diferença entre a democracia dos antigos e a dos modernos: a democracia na modernidade é pluralista. Por ser pluralista, pressupõe distribuição de poder e liberdade de dissenso.

Para Bobbio (2000), aí está localizada uma das formas de corrigir os problemas da democracia representativa que, para ele, tende à formação de “pequenas oligarquias” que seriam os comitês dirigentes dos partidos:

Tanto melhor, porém, se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil – através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais dispostos a participar e participar de modo sempre mais qualificado –, tornam-se cada vez menos oligárquicas, fazendo com

que o poder não seja apenas distribuído, mas também controlado. (BOBBIO, 2000, p.73).

Inferimos, a partir da abordagem do autor, que a participação na teoria democrática moderna pressupõe *distribuição de poder*.

É importante demarcar o momento histórico no qual o uso do termo participação ganha mais força e passa a ser defendido com mais intensidade na América Latina, particularmente no Brasil. Esse momento está associado a mudanças nos setores políticos, sociais e econômicos vividos pela maioria dos países latino-americanos.

Durante algumas décadas da segunda metade do século XX, muitos países da América do Sul passaram por regimes políticos ditatoriais. O Chile, por exemplo, viveu, por dezessete anos, sob tal regime; a Argentina, entre 1976 e 1982; o Paraguai, de 1954 a 1989; e o Uruguai, entre 1973 e 1984. O Brasil vivenciou sucessivos golpes militares e regimes ditatoriais. O mais recente refere-se ao período de 1964 até meados da década de 1980. Pressupõe-se que, durante esses regimes ditatoriais, a participação social esteve muito limitada, talvez ausente.

No período que antecedeu o golpe de 1964, assistia-se a intensas mobilizações políticas, fato poucas vezes visto na história do Brasil até então. Durante aquele período, o termo *participação* começava a ganhar força a convite de um governo populista – eleito democraticamente – que prometia realizar reformas de base, ampliando a distribuição de renda e o desenvolvimento econômico do País.

A participação social durante os regimes ditatoriais foi, pouco a pouco, perdendo sua vitalidade em razão das forças políticas repressoras que buscaram restringir, com o uso da violência, as iniciativas populares de participação social e política.

O processo de redemocratização política adotado em parte dos países da América Latina após os regimes ditatoriais passou, do ponto de vista legal, a fornecer garantias a todos os membros da sociedade civil, no que se refere aos direitos fundamentais do Homem, à liberdade de expressão e à expansão de oportunidades. É importante ressaltar que a retomada da democracia, nesses países, devolve o

dinamismo e a possibilidade de mudança, pois, como assinala Bobbio (2000), a democracia é dinâmica e o despotismo é estático, sempre igual a si mesmo.

Nesse contexto, emerge, em alguns setores do pensamento político, a defesa pela inserção da participação nos espaços públicos como meio de fortalecer a democracia. A percepção da participação como meio de materialização da democracia converge para a perspectiva da *democracia participativa*, concebida por Pateman, para quem:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia. (1992, p.60).

A defesa da democracia participativa se justifica naquela que seria a sua principal função, a educativa. Ibarra (1990) afirma que a democracia participativa pressupõe a criação de procedimentos alternativos de participação, como iniciativas populares, *referendum* e abertura aos cidadãos para intervir sobre as políticas públicas.

Bobbio (2000) é mais enfático no que se refere à participação sob o ponto de vista do exercício da democracia. Para o autor, ao se proceder a uma análise sobre o desenvolvimento democrático em um país, não se deve tomar como referência apenas o maior número de pessoas que têm direito de votar, tampouco o aumento do número de votantes:

[...] devemos procurar ver se aumentou não o número dos eleitores, mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. Podemos, assim, considerar reforma democrática a que instituiu os conselhos escolares com a participação de representantes dos pais. (BOBBIO, 2000, p.69).

Na visão de Bobbio (2000), portanto, os conselhos representam, na sociedade moderna, um espaço onde a democracia ganha uma conotação qualificada de participação.

Na compreensão de Ibarra (1990), participação se define e se propõe como o poder de um conjunto de indivíduos para gerir, definir e decidir por si mesmos e de forma

comunitária, cotidiana e horizontal, aqueles assuntos que lhe são próprios no âmbito da vida coletiva.

É importante dizer que tanto *democracia* como *participação* assumem diferentes concepções ao longo da história das sociedades, pois sofrem algumas adaptações a depender do contexto. Além disso, quando tais conceitos são postos em prática, apresentam-se de forma muito complexa porque lidam com relações políticas e sociais.

2.2.2 Participação no Campo da Administração

O campo teórico da administração é, originalmente, marcado pela presença do racionalismo que, por sua vez, justifica a forma burocrática e hierárquica com que se estruturavam as organizações tradicionais. Esse modelo de estruturação não facilita a participação dos membros que compõem as organizações, além de desfavorecer a responsabilização para com assuntos mais gerais.

Morgan, em “As Imagens da Organização” (1996), traz uma rica análise sobre as várias formas de se conceber uma organização. Em uma dessas abordagens, o autor afirma que “as organizações planejadas e operadas como se fossem máquinas são comumente chamadas de burocracias” (1996, p.24). O autor afirma ainda que a própria ideia de organização remete à ideia de máquina, ou seja, espera-se que esta opere “de maneira rotinizada, eficiente, confiável e previsível”.

É válido ressaltar que esse modo de pensar as organizações foi, e em alguns casos continua sendo, o objetivo almejado por muitas instituições, inclusive algumas escolas. Além disso, tal percepção das organizações influenciou enormemente o modelo de gestão tradicional das escolas no Brasil, deixando como traços históricos a separação entre aquilo que é considerado função administrativa e o que concebe como função pedagógica na gestão escolar.

As recentes transformações nos modelos de produção passaram a solicitar da maioria das organizações o compartilhamento de responsabilidade, a fim de promover a flexibilidade e a inovação, conceitos tão em voga atualmente no cenário mundial. A participação é, então, requerida como meio de *compartilhar responsabilidades* nas organizações.

A percepção das organizações, na visão de Capra (2002), assume a característica de sistema “vivo”. Essa perspectiva se coloca em oposição à metáfora da organização como máquina. Para o autor,

A metáfora da máquina não deixa espaço para as adaptações flexíveis, para o aprendizado e para a evolução, e não há dúvida de que as empresas administradas de maneira puramente mecânica simplesmente não têm condições de sobreviver no ambiente econômico de hoje em dia, que é complexo e orientado para o conhecimento, e muda rapidamente. (CAPRA, 2002, p.116).

A contribuição de Capra (2002) interessa muito ao âmbito da organização educativa. Isso se deve, fundamentalmente, ao tipo de serviço oferecido pela escola: formar pessoas. Sendo assim, não se constituiria positivo pensar nas organizações educativas como sendo geridas por uma lógica mecanicista. O caráter dos serviços prestados pela escola torna essa organização diferente das demais, que visam, em muitos casos, ao lucro. Assim, cabe uma atenção especial no que tange à adoção de estratégias formuladas no campo da administração por parte da escola, o que não significa, entretanto, que tais mecanismos não possam ser apropriados pela organização educativa, fornecendo resultados positivos.

A respeito do novo modelo de concepção das organizações, é necessário destacar que, nesse contexto, a participação é associada a mecanismos de transferência de poder entre as esferas da organização. A participação seria um meio de responsabilizar e comprometer aqueles que agora terão poder para decidir sobre alguns assuntos da organização.

Segundo Mattos (1991), a distribuição de poder entre as várias esferas da organização é válida como meio de responsabilizar quem está mais próximo da ocorrência dos problemas e do aparecimento de oportunidades, de modo que as

decisões possam ser tomadas com maior probabilidade de prontidão e exatidão, favorecendo, assim, a eficácia.

Com um olhar direcionado às organizações empresariais, Hall (2004) ressalva que o excesso de participação poderá constituir-se contraproducente se os participantes já se sentirem satisfeitos com o seu papel na tomada de decisão. No mesmo sentido, Mattos defende que,

Ao participar, eles [os trabalhadores] deixam de ser meros executores de ordens, ou até mesmo simples figurantes, para se tornar co-autores da ação administrativa. A participação pressupõe, em essência, vontade de fazer, criar, contribuir. Quanto maior o grau de participação na empresa, mais democrático é seu regime de gestão, o que se traduz em maior comprometimento e responsabilidade de todos os seus participantes. (1991, p.213).

É importante salientar, ainda, que a participação é inserida no mundo empresarial, dentre outras razões que já apontamos, como meio de motivar as pessoas que trabalham na organização. Pressupõe-se que a pessoa se motiva mais a atingir objetivos e metas que ajudou a estabelecer do que aqueles determinados por seus superiores.

Mattos (1991) relata, a partir de alguns casos, situações em que as organizações promovem a participação entre os funcionários, por considerarem a existência de uma dimensão política inerente a eles – ou seja, motivam-se com a perspectiva de aumento de poder. Nesse sentido, ele conclui que, para motivar-se, é indispensável que o indivíduo perceba: “o aumento da importância real do seu papel na organização”; e “a existência de condições para que ele participe efetivamente do processo de *tomada de decisão*” (MATTOS, 1991, p.171. Grifo nosso).

Depreendem-se, das perspectivas apontadas, dois aspectos do entendimento acerca da ideia de participação no campo da administração. *Participação* associa-se a: (a) partilha do poder; e (b) tomada de decisão. A partir da literatura que aborda as dimensões da participação, poderíamos considerar, ainda, uma terceira ideia a ela associada: controle no sentido da prestação de contas.

2.2.3 Participação no Contexto Educacional

Sobre a participação na organização educativa, alguns autores buscam adequar as concepções correntes ao âmbito da escola. A exemplo disso, Libâneo (2005) defende que a participação na escola constitui-se como:

[...] o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. A participação proporciona melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade, e propicia um clima de trabalho favorável a maior aproximação entre professores, alunos e pais. (LIBÂNEO, 2005, p.328).

Podemos inferir que o autor defende a participação no espaço escolar, acreditando na promessa de que ela beneficiará as relações entre os membros que constituem a instituição, favorecendo o bom funcionamento da escola. No entanto, alguns autores (AZEVEDO, 2000; FORTUNA, 2000; MELO, 2001) defendem a necessidade de lançar um olhar crítico acerca da inserção da participação na escola. A seguir, abordamos essa inserção sob vários aspectos.

Na perspectiva de Lück (2006), alguns valores como ética, solidariedade, equidade e compromisso devem orientar a ação participativa no contexto da educação, para que esta não perca seu caráter pedagógico:

[...], a ação participativa hábil em educação é orientada pela promoção solidária da participação, por todos da comunidade escolar, na construção da escola como organização dinâmica e competente, tomando decisões em conjunto orientadas pelo compromisso com valores, princípios e objetivos educacionais elevados, respeitando os demais participantes e aceitando a diversidade de posicionamentos e características pessoais. (LÜCK, 2006, p.51).

São várias as formas e dimensões de inserção da participação no contexto educacional, entre as quais se destacam: (a) participação nas relações de ensino e

aprendizagem; (b) dimensão educativa da ação de participar; e (c) participação nos processos de planejamento, avaliação e gestão escolar.

2.2.4 Participação nas Relações de Ensino e Aprendizagem

O paradigma tradicional das relações de ensino e aprendizagem na escola tem raízes históricas, em que se estabeleceram relações hierárquicas cujo modelo de ensino pautava-se no professor como transmissor de conhecimento. Tal modelo comportava certo autoritarismo e rigidez nas práticas educativas.

Nesse sentido, falar de participação na gestão escolar implica falar da construção de um novo referencial pedagógico que promova, entre os educandos, uma condução ativa no processo de aprendizagem, favorecendo a autoria e a autonomia dos sujeitos:

[...] a partir da necessidade de transformação tão notável, ocorreram mudanças e ressignificações na concepção da gestão escolar e, por conseguinte, nova concepção de aprendizagem, requerendo uma nova definição de educador e de educando, em consonância com o conceito de sociedade, educação e o perfil de homem que se pretende formar. (MACHADO, FREITAS, PEREIRA et all, 2004, p.323).

Assim, a formação dos sujeitos pressupõe o desenvolvimento de valores, atitudes, conhecimentos e habilidades que lhes possibilitarão participar, como cidadãos, das relações sociais.

Libâneo (2005) ratifica que as práticas de gestão educam, isto é, “podem criar ou modificar os modos de pensar e agir das pessoas” (p.296). Essa perspectiva remonta ao pensamento de que a gestão da escola tem como foco central a dimensão pedagógica.

2.2.5 Dimensão Educativa da Participação

A dimensão educativa da ação de participar nos remete ao tema da educação para a democracia. Sobre este aspecto, alguns autores (PATEMAN, 1992; LÜCK, 2006), tanto da área de Educação quanto da área das Ciências Políticas, tecem importantes considerações. Pateman (1992), por exemplo, contesta as ideias defendidas por aqueles que acreditam que deva existir um “treinamento” em democracia. A autora defende que, uma vez que as estruturas sejam democratizadas, poder-se-ia favorecer a educação para a democracia.

Ainda a esse respeito, Pateman afirma que, segundo a teoria da democracia participativa, “a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equipado para participar ainda mais no futuro” (1992, p.65). Dessa forma, a convicção na capacidade de decidir e de gerir resulta – e é resultado – da ação de participar. Chama a atenção este fator, à medida que a participação, ao mesmo tempo em que “educa”, é resultado de um tipo de “cultura” educacional.

A pertinência da dimensão educativa da ação de participar se justifica na contribuição fornecida pela existência do conflito. A existência do conflito de ideias e a necessidade de lidar com diferentes perspectivas pessoais em espaços onde ocorra a ação participativa podem propiciar aos indivíduos a oportunidade de construção coletiva, em que seriam considerados necessidades e interesses diversos. Oliveira, Souza e Bahia (2005) acrescentam:

A escola, se abrindo para a participação dos sujeitos da comunidade, além de enriquecer com a escuta da polifonia de vozes, pode conseguir diminuir a violência que nela vem adentrando, contribuindo, ainda, para a instauração de uma melhor convivência e solidariedade sociais. (OLIVEIRA, SOUZA & BAHIA, 2005, p.44).

Ao promover a participação, a escola estará cumprindo um de seus deveres fundamentais: formar para a cidadania. Pela participação, “a escola se transforma numa oficina de democracia, organizando-se como instituição cujos membros se tornam conscientes de seu papel social” (LÜCK, 2006, p.66).

Além disso, o modelo de gestão democrática que implica na participação dos atores da escola tem o potencial de

[...] disponibilizar o espaço escolar e o projeto pedagógico para o desenvolvimento da educação integral, que visa à formação do cidadão autônomo, ético, crítico, participativo e engajado nas questões sociais com as competências que lhe proverão a sobrevivência e a capacidade de liderar proativamente seus caminhos, em vez de reativamente. (MACHADO, FREITAS, PEREIRA et all, 2004, p.332).

Em síntese, as autoras apresentam uma perspectiva da participação associada a um caráter formativo, em que se incorporam diversos valores inerentes às sociedades contemporâneas.

2.2.6 Participação nos Processos de Gestão Escolar, Planejamento e Avaliação

O uso do termo “gestão escolar” é recente. As ações de planejamento, execução e controle na escola eram, antes, chamadas de administração escolar. A substituição do termo *administração* por *gestão* justifica-se, segundo alguns autores (MACHADO, FREITAS, PEREIRA et all, 2004), pela assimilação do conceito de estratégia, que implica, mais que mudança de nomenclatura, uma alteração paradigmática:

[...] o conceito de gestão se torna amplo e abrangente, capaz de integrar, em um único e essencial processo, o planejamento educacional, a formulação de políticas educacionais e a sua implementação, que pode ser entendida como a integração do conjunto de ações operacionalizadas no interior das instituições educacionais. (MACHADO, FREITAS, PEREIRA et all, 2004, p.326).

Nesse sentido, a gestão escolar pode ser entendida como o conjunto de ações que ocorrem no interior da organização educativa, que visam realizar os objetivos da escola, ou seja, promover a formação dos seus alunos. Logo, os processos de gestão escolar precisam ser compreendidos como *meios* e não como *fins*.

A inserção da participação no contexto da gestão escolar apresenta-se como meio de materialização da democracia na escola. É válido dizer que o modelo de gestão

democrática, a princípio, é instituído na escola como mecanismo de representação e participação política. Isso decorre de um amplo movimento da organização sindical dos setores docentes, que pleiteiam participação nas decisões políticas educacionais e sobre os assuntos relativos aos sistemas de ensino.

Diversos autores concordam que, para que a proposta da gestão democrática se materialize, é necessário que ocorra, antes, a democratização das estruturas administrativas. A esse respeito, Spósito afirma:

Efetiva descentralização e autonomia para as unidades escolares são condições mínimas para a ampliação da perspectiva de democratização da gestão escolar. [...] Não há canal democrático de gestão – a título de exemplo, os Conselhos Escolares – que possa ser viabilizado sem uma profunda alteração administrativa das estruturas dos organismos ligados à educação: federais, estaduais e municipais. (2005, p.50).

Desse modo, é importante ressaltar que a democratização da gestão implica a democratização das instituições por diversas vias, como, por exemplo, a eleição para a escolha de dirigentes.

O planejamento e a avaliação constituem-se como instrumentos da gestão, e, portanto, falar de participação na gestão escolar indica a necessidade de uma abordagem sobre planejamento participativo e avaliação participativa. Sobre o primeiro, Novaes considera que

A participação dos atores se constitui um aspecto central e indispensável no processo de planejamento estratégico da escola. A partir da participação dos atores, pode-se estabelecer, com maior nível de legitimidade e compromisso, a missão da escola, bem como analisar o ambiente externo e interno, pontos fortes e fracos da organização escolar, verificar as oportunidades e restrições, e estabelecer objetivos e metas para o cumprimento da missão da escola (2006, p.51).

Depreende-se que a participação pode favorecer o planejamento, seja o PDE ou o Projeto Pedagógico, à medida que permite uma maior aproximação com a realidade, além de favorecer sua execução, pois os atores envolvidos em sua elaboração

poderiam se dispor mais facilmente a colocar em prática aquilo que ajudaram a elaborar.

Acerca da avaliação participativa, Boniol e Vial (2001) assinalam que ela se integra a um processo global de desenvolvimento dos currículos. Como tal, a avaliação “exige uma estreita colaboração” entre os atores da escola: “se todos devem participar da gestão [...], também devem participar da sua apreciação” (p.115). Ainda segundo os autores, o processo de avaliação participativa permitirá que todos tenham uma ideia do que está acontecendo e uma “opinião sobre as medidas a serem tomadas”. Desse modo, a avaliação participativa favorece o processo de tomada de decisão.

A partir do diagrama abaixo (Figura 2), podemos observar as intersecções entre os contextos teóricos que abordamos para conceituar participação:

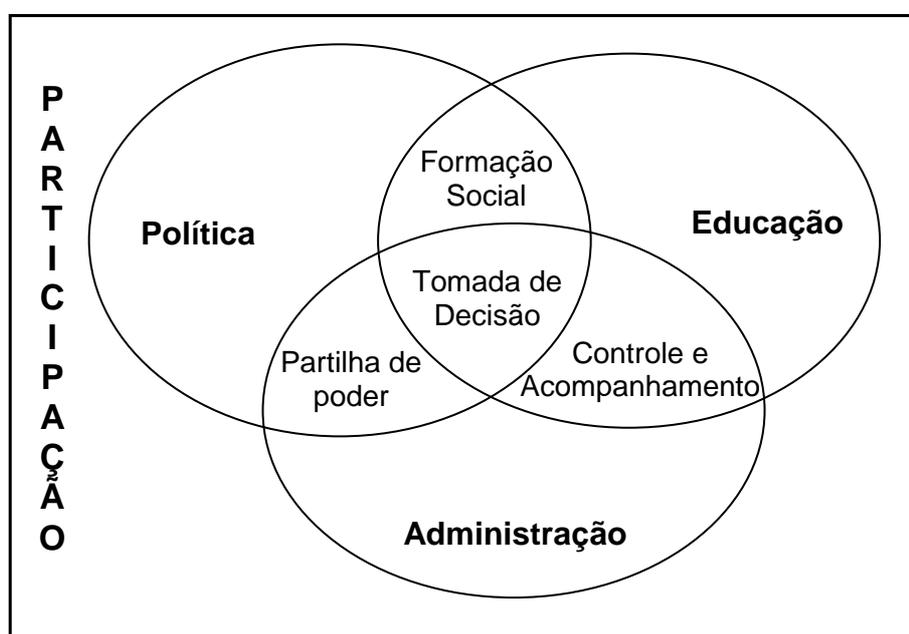


Figura 2: Participação na política, na educação e na administração.

Relacionando o diagrama com o contexto da gestão escolar, consideramos, na nossa abordagem, como elementos centrais associados à participação na gestão: (a) tomada de decisão; (b) partilha de poder; e (c) controle e acompanhamento. Não consideramos, para este estudo, o elemento “formação social”, porque não a

entendemos como uma atividade inerente ao processo de gestão. Em síntese, entendemos:

- a) *Tomada de Decisão* como uma atitude que se tem diante de um problema, ou seja, a existência de “uma discrepância entre o estado atual das coisas e o estado desejável que exige uma consideração” sobre as ações alternativas (ROBBINS, 2005). Além disso, todas as decisões precedem interpretações e avaliações individuais, ainda que se apresentem “diluídas” no coletivo.
- b) *Partilha de Poder* como sendo a distribuição, responsabilização e comprometimento com as decisões tomadas por aqueles que não ocupam o “ápice estratégico” da organização (diretores e/ou donos de empresas).
- c) *Controle e Acompanhamento* como se constituindo no conjunto de atividades relacionadas à fiscalização do exercício da gestão financeira e administrativa de uma organização. Relacionam-se à prestação de contas.

Esses elementos encontram-se relacionados no contexto dos conselhos, uma vez que a participação nos Conselhos Escolares pressupõe que o exercício de prestação de contas e a tomada de decisão seriam exercidos de forma colegiada.

2.3 CONSELHO ESCOLAR

As representações dos conselhos nas sociedades contemporâneas assumem um papel importante na teoria democrática moderna, à medida que se constituem enquanto espaços de exercício de poder por parte da sociedade civil em espaços e sobre assuntos públicos.

Cury (2001) fez um importante estudo sobre a origem e representação dos conselhos em diversos contextos históricos. Assim, o autor define:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2001, p.47. Grifos do autor).

Ainda segundo Cury, a lógica original de funcionamento dos conselhos pressupõe igualdade de “dignidade” entre os membros que a constituem, comunhão de responsabilidades e uma análise apropriada sobre os problemas próprios de uma dada instituição social (CURY, 2001).

No caso dos Conselhos Escolares ou “conselhos de escola”, como também são chamados, estes têm o papel de materializar a democracia no âmbito da escola. O principal objetivo dos conselhos escolares é, como apontam as autoras,

[...] consolidar a democratização das relações de poder no interior das escolas, permitindo que decisões colegiadas sobre aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros sejam tomadas. Através dele, a comunidade pode também acompanhar e controlar a qualidade do serviço educacional prestado e o uso dos recursos. (SILVA, FREITAS et all, 2003, p.48).

Essa perspectiva converge com a abordagem que fizemos anteriormente sobre poder de decisão, controle e acompanhamento. Estes se constituem, para nós, as funções centrais dos conselhos escolares no contexto da gestão democrática.

No Brasil, os Conselhos Escolares surgiram no início da década de 1980 (PARO, 1999), embalados pelo contexto de democratização das relações políticas no País. Nesse momento, segundo Paro (1999), havia temores, principalmente entre os diretores, de que o conselho de escola representasse uma intromissão dos pais, alunos e professores na direção escolar. Esse temor, para o autor, em seguida foi desfeito: “muitos diretores perceberam que não podiam perder o que nunca tiveram: o poder de dirigir, com a autonomia que desejariam, a unidade escolar (PARO, 1999, p.209).

Para alguns autores (TOSI, 1999; PINTO, 1999), ainda persistem algumas “dificuldades” na instalação e no funcionamento dos Conselhos Escolares no Brasil. A partir de pesquisas sobre conselhos nos estados de São Paulo e Minas Gerais, alguns aspectos foram identificados no que se refere ao funcionamento (PINTO, 1999):

- (a) existe grande dificuldade por parte dos conselhos para cumprir o seu papel de indutor da gestão democrática;
- (b) há falta de simetria entre os diversos segmentos que compõem o Conselho Escolar;
- (c) a transformação da escola em espaço democrático via Conselho Escolar depende fortemente da figura do diretor;
- (d) grande volume de resoluções baixadas pelas secretarias de educação, o que pode dificultar o funcionamento do conselho.

Tosi (1999) enfatiza ainda outras dificuldades para a realização do trabalho democrático nos conselhos, como o individualismo, a desconfiança dos participantes, a dificuldade de “aceitação da liderança mútua”, a falta de experiência do povo brasileiro no exercício da ação democrática e até mesmo o medo comum diante da mudança, do novo.

Paro (1999) focaliza sua crítica naquela que, para ele, é a principal dificuldade para o funcionamento dos Conselhos Escolares enquanto promotores da gestão democrática:

O maior dos problemas existentes é o fato de que o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática (PARO, 1999, p.210).

Desse modo, podemos verificar que, na percepção de boa parte dos autores que pesquisam sobre os Conselhos Escolares no Brasil, estes apresentam diversas dificuldades em seu funcionamento, apesar de se apresentarem como espaços férteis para o fortalecimento e a concretização da democracia na escola.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir de 3 (três) fontes de informação. Inicialmente fizemos uma análise da **legislação** que regulamenta e orienta o modo de funcionamento dos conselhos. Posteriormente, aplicamos **questionários** que foram respondidos por conselheiros. Por fim, colhemos opiniões de conselheiros através da **observação** em reuniões promovidas pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) de Salvador.

A utilização de diversas metodologias é valorizada por Goldenberg (2000) no estudo de um mesmo fenômeno. Segundo a autora, tal procedimento permite uma *triangulação*, que “tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo” (2000, p.63).

No que diz respeito à pesquisa empírica, é importante registrar a dificuldade para delimitar com precisão o seu universo total. Tal dificuldade decorre do fato de a própria Secretaria de Educação não dispor de informações precisas quanto ao número de conselheiros de todas as escolas, embora todas¹⁰ as unidades da rede mantenham, formalmente, Conselhos Escolares. Dessa forma, considera-se um número aproximadamente de 3.822 conselheiros¹¹.

Em relação à aplicação dos questionários, utilizamos um momento em que a SMEC promoveu uma série de encontros com os membros que compõem os conselhos, a fim de promover a troca de experiência entre os conselheiros de diversas escolas e abordar alguns temas referentes à gestão democrática. Responderam aos questionários 51 conselheiros, com a seguinte amostra por segmento: 3 estudantes, 10 pais ou responsáveis, 19 professores, 14 diretores e 5 funcionários. Os 51 pesquisados compõem os conselhos das escolas pertencentes às seguintes Coordenadorias Regionais de Educação (CRE): Orla (composta por 41 escolas),

¹⁰ Segundo informações dos técnicos da SMEC, apenas uma escola não possui Conselho Escolar, em virtude de ser uma instituição que atende a menores infratores e este público não possui vínculo com a escola, pois assim que são “reabilitados” são transferidos para outras escolas.

¹¹ Tomamos como referência o número de conselheiros que deve ter em cada escola, de acordo com o porte da instituição, e a quantidade de escolas, segundo o porte, que compõem a rede municipal.

Cidade Baixa (composta por 28 escolas), Itapuã (composta por 45 escolas), Centro (composta por 44 escolas) e São Caetano (composta por 38 escolas).

Os questionários foram aplicados com o intuito de conhecer algumas características dos sujeitos pesquisados, com perguntas referentes à faixa etária, grau de escolaridade, dentre outras. Buscamos investigar também, com o uso do questionário, o modo como os sujeitos percebem a ação de participar, suas impressões acerca da gestão democrática e que avaliação fazem a respeito do nível de participação do conselho na gestão da escola. Para obter tais informações, utilizamos uma escala de cinco pontos do tipo *Likert*, em que os conselheiros escolares puderam indicar sua posição em relação aos enunciados da pesquisa (Ver ANEXO IV – Questionário). A escala que utilizamos foi a seguinte: 1 – Sempre; 2 – Às vezes; 3 – Raramente; 4 – Nunca; 5 – Não sei responder.

No que se refere às opiniões dos conselheiros, estas foram registradas a partir da observação de suas falas durante duas das reuniões promovidas pela SMEC com os conselheiros nos dias 4 e 7 de novembro de 2008. Essas opiniões foram transcritos e também são objeto de nossa análise.

3.1 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE

Na análise dos dados, adotamos uma abordagem mista, isto é, quantitativa e qualitativa. Esse tipo de abordagem possibilita atingir uma diversidade de tipos de objetivos da pesquisa, tais como verificação, identificação e análise. Sobre isso, Goldengerb (2000) evidencia que a “integração da pesquisa quantitativa e qualitativa permite que o pesquisador faça um *cruzamento* de suas conclusões de modo a ter maior confiança” (p.62) em seus dados.

3.1.1 Legislação

No tocante à legislação, consideramos a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 e a Lei Orgânica do Município de Salvador de 1990, que rege a educação municipal. No caso dos Conselhos Escolares, consideramos também a Lei Municipal nº 6.630 de 2005 e o Decreto Municipal nº 15.547 de 2005, que orientam o funcionamento dos conselhos nas escolas municipais. As informações e análises feitas com base nessa legislação que orienta o funcionamento dos Conselheiros Escolares foram apresentadas no primeiro capítulo. As informações lá expostas são relacionadas com os dados obtidos a partir dos questionários e da observação, a fim de estabelecer uma análise geral.

3.1.2 Questionários

Os dados obtidos a partir dos questionários foram tabulados e, em seguida, divididos em dois blocos para análise posterior. O primeiro bloco permite a caracterização da amostra pesquisada; o segundo traz as informações referentes ao posicionamento dos pesquisados frente aos enunciados apresentados. Os dados referentes ao posicionamento dos pesquisados foram relacionados com as informações obtidas a partir da caracterização dos sujeitos e da observação. Além disso, os dados referentes a cada enunciado foram relacionados entre si, a fim de permitir uma análise mais aprofundada de cada questionário respondido.

3.1.3 Observação

As falas transcritas dos conselheiros foram organizadas e consideradas a partir da frequência com que foram registradas na observação. Assim, opiniões isoladas, que não encontraram concordância ou repetição similar na fala de mais nenhum dos conselheiros, não foram consideradas em nossa análise.

Organizamos as opiniões registradas em dois grupos: (A) opiniões relacionadas a dificuldades enfrentadas pelo CE; e, (B) opiniões que explicitam os modos de funcionamento do CE. As análises feitas a partir do agrupamento foram relacionadas com os resultados dos questionários.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS

No que se refere aos sujeitos, os dados demonstram (pergunta 1 - **P1**) que 2% dos pesquisados têm menos de 20 anos, 14% têm entre 20 e 30 anos, 27% entre 31 e 40 anos de idade, 39% têm entre 41 e 50 anos e 18% têm idade acima de 50 anos, ou seja, a maior parte dos conselheiros pesquisados tem idade superior a 31 anos (Gráfico P1).

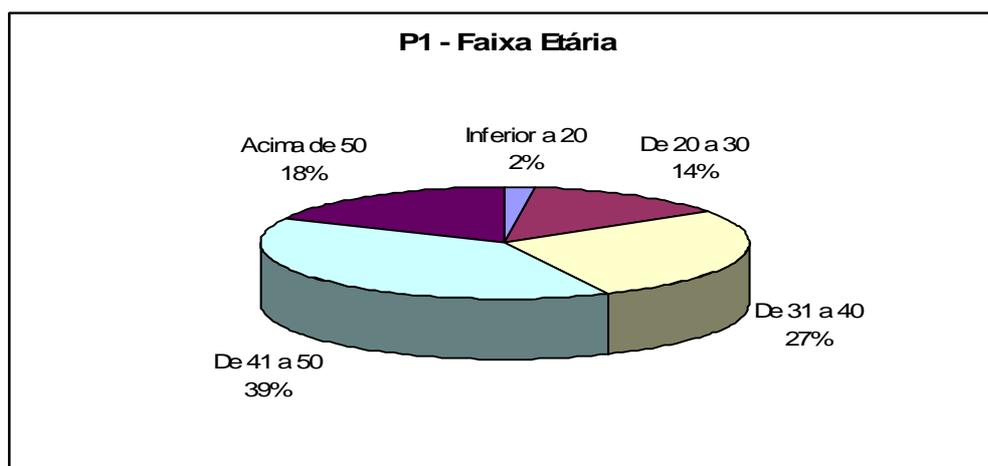


Gráfico P 1: Faixa etária dos pesquisados.

Em relação ao sexo (Pergunta 2 - **P2**), 86% a maioria do pesquisados são do sexo feminino, enquanto 14% pertencem do sexo masculino (Gráfico P2). Esses dados podem indicar que, na composição os Conselhos Escolares da rede municipal, existe maior predominância de membros do sexo feminino. Segundo Nascimento (2007) tal fator pode estar associado ao fato de que, “ao longo da história educacional brasileira, os profissionais que atuarem e atuam na área educacional se constituem predominantemente do sexo feminino” (2007, p.69).

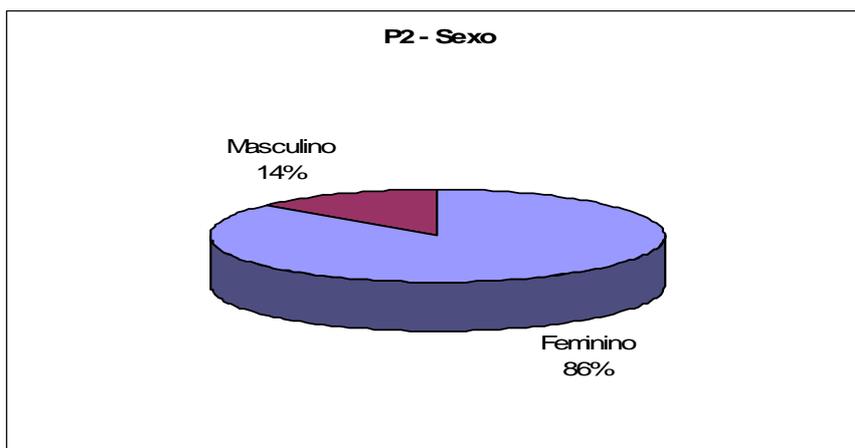


Gráfico P 2: Pesquisados segundo o gênero.

No tocante aos segmentos representado nos Conselhos Escolares dos pesquisados (Pergunta 3 - **P3**), os dados revelam que 20% são representantes dos pais, 6% estudantes, 37% professores, 10% funcionários (servidores) e 27% são diretores escolares (Gráfico P3). Chama nossa atenção a baixa incidência de estudantes entre os pesquisados, ou seja, daqueles que vieram participar da reunião promovida pela SMEC. Desconhecemos, no entanto, a explicação para esse fator.

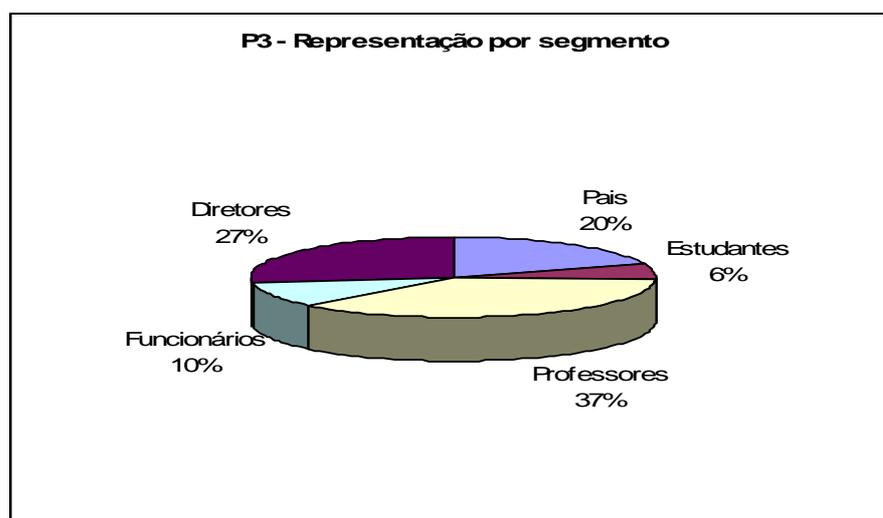


Gráfico P 3: Pesquisados por segmento.

Considerando os dados referentes ao nível de escolaridade (Pergunta 4 - **P4**) dos pesquisados, destacamos o fato de que a maioria tem grau superior, cerca de 62,7%, dos quais 43,1% possui curso de pós-graduação. Apenas 12% não têm o

Ensino Fundamental completo, entre os quais se encontram os estudantes e alguns dos pais (Gráfico P4).

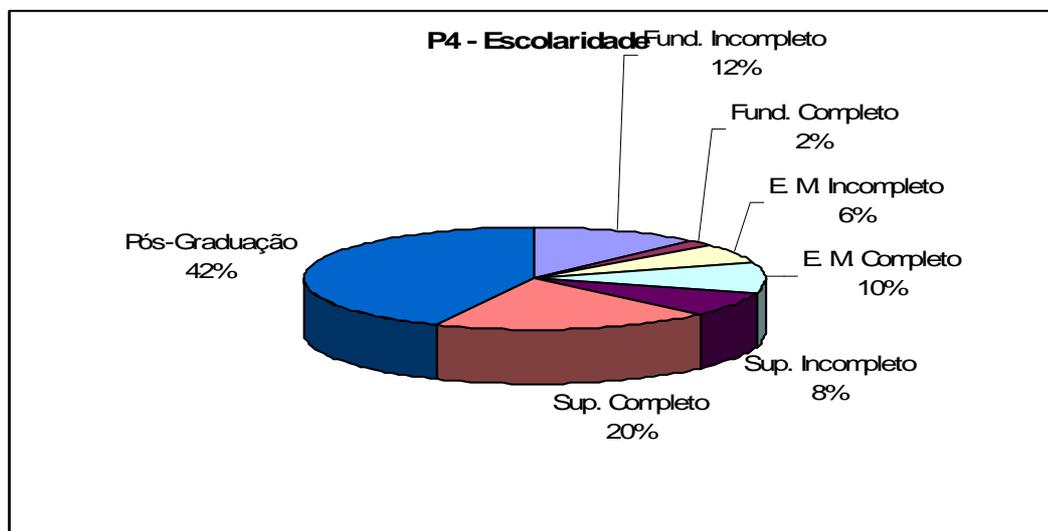


Gráfico P 4: Pesquisados segundo nível de escolaridade.

Consultados sobre sua situação atual de trabalho (Pergunta 5 - **P5**), 6% responderam que estão desempregados, 12% estão desempenhando algum tipo de trabalho informal, ou seja, sem registro na Carteira de Trabalho, e 82% encontram-se empregados formalmente, seja com registro em carteira, seja como servidores públicos (Gráfico P5).

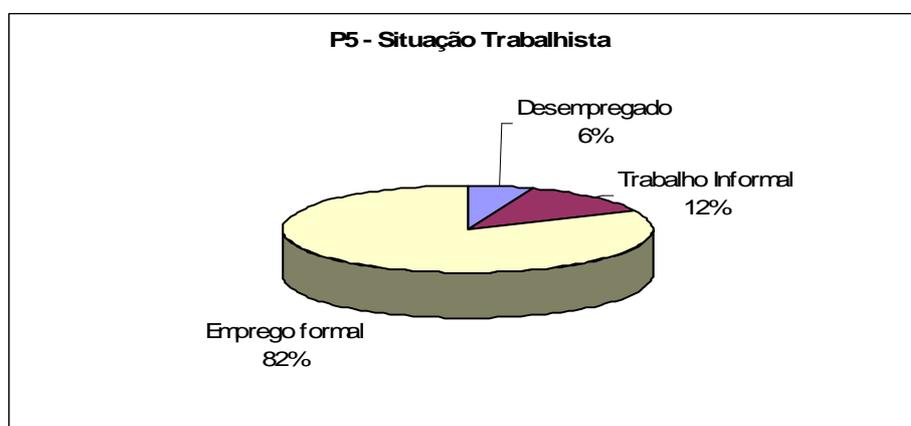


Gráfico P 5: Situação trabalhista dos pesquisados.

Quanto à participação em associações, organizações não-governamentais (ONGs) ou partidos políticos entre os pesquisados (Pergunta 6 – **P6**), 20% responderam que participam contra 80% que disseram não participar de nenhuma entidade dessa natureza (Gráfico P6).

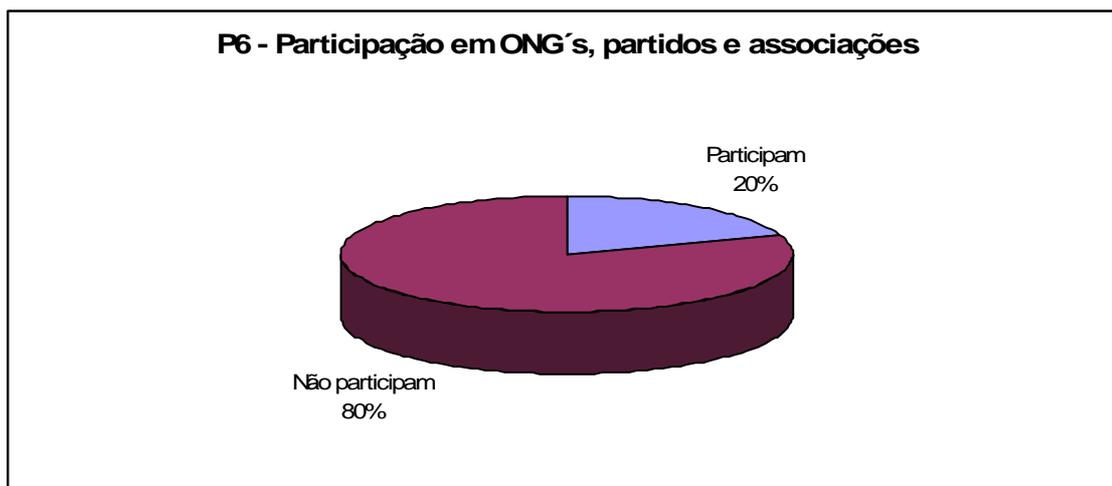


Gráfico P 6: Participação em ONGs, partidos e associações.

Ao observar esses mesmos dados de acordo com o segmento, constatamos que, entre os representantes de pais/comunidade pesquisados, 60% participam de associações, entidades comunitárias ou partidos. Esse fator encontra pertinência na teoria desenvolvida por Pateman (1992). A pesquisadora propõe que, quando os indivíduos participam de espaços de decisão política, tendem a participar mais ainda e em outros espaços e modos de atuação. Mas, no que se refere aos 80% que não participam de tais espaços, poderíamos supor que o modo como os pesquisados qualificam sua própria participação no espaço da escola, ou seja, a baixa participação em outros espaços, revelaria que esses sujeitos não estão habituados a tal prática.

No que se refere ao tempo em que participam como membros do Conselho Escolar (Pergunta 7 - **P7**), 24% compõem o conselho há menos de 1 ano, 18% entre 1 e 2 anos e a maioria, 58%, há mais de 2 anos (Gráfico P7).

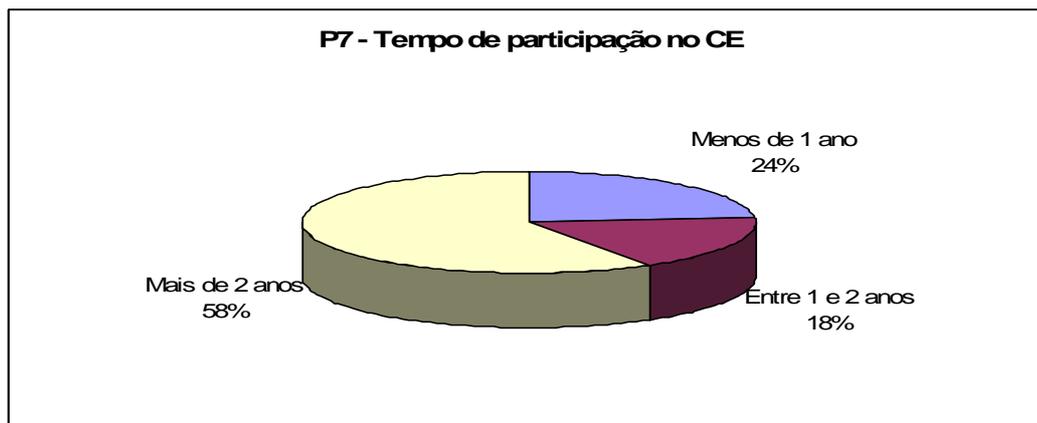


Gráfico P 7: Há quanto tempo os pesquisados participam do CE.

Já no que diz respeito a qual (segmento) dos conselhos (Pergunta 8 - **P8**) os pesquisados fazem parte (ou seja, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal), 72% compõem o Conselho Deliberativo, 18% o Conselho Fiscal, 6% não souberam responder e 4% disseram integrar tanto o Conselho Deliberativo quanto o Fiscal (Gráfico P8).

Com base na observação que fizemos junto aos sujeitos a partir das reuniões na Secretaria de Educação, verificamos que um número expressivo de conselheiros relatou que o Conselho Fiscal ainda não está constituído em suas escolas. E mesmo uma minoria que atestou que o Conselho Fiscal já está constituído, afirmou de outra parte que há muita dificuldade para que este funcione plenamente.

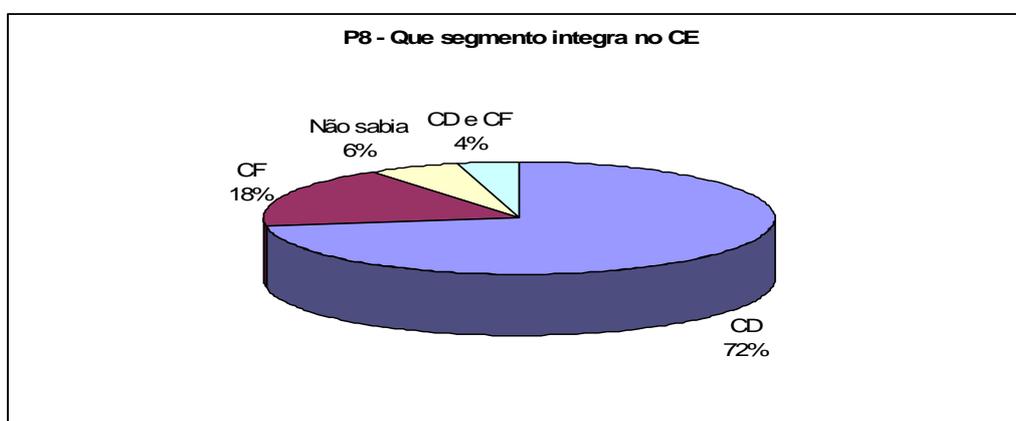


Gráfico P 8: Pesquisados por segmento do CE que compõe.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DOS ENUNCIADOS E DA OBSERVAÇÃO

A segunda parte da análise dos dados obtidos através da aplicação dos questionários será apresentada em cinco blocos. Cada bloco refere-se a um tipo de ação adotada por parte dos Conselhos Escolares, segundo a perspectiva dos conselheiros pesquisados, que estejam relacionadas aos eixos selecionados por nós, quais sejam: (I) participação; (II) colaboração, auxílio e acompanhamento da gestão da escola; (III) busca e acesso a informações; (IV) fiscalização e prestação de contas; e, (V) promoção da participação. As análises apresentadas em cada bloco serão relacionadas aos dados obtidos a partir dos registros das opiniões dos conselheiros durante a observação das duas reuniões ocorridas na Secretaria de Educação.

4.2.1 Participação

Os enunciados (**E**) que faziam referência direta à PARTICIPAÇÃO nos questionários foram:

E1 – O conselho **participa** da tomada de decisões relativas à gestão da escola.

E9 – O conselho **participa** do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

E10 – O conselho **participa** do processo de elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP).

E12 – O conselho **participa** e acompanha a avaliação do desempenho dos alunos.

E13 – O conselho **participa** da escolha das prioridades na aplicação de recursos financeiros na elaboração do Orçamento da escola.

Os dados obtidos a partir de **E1** (O conselho **participa** da tomada de decisões relativas à gestão da escola) revelam que, para mais da metade, 53% dos pesquisados, o Conselho Escolar sempre participa do processo de tomada de

decisão no que diz respeito à gestão da escola, enquanto 33% responderam que “às vezes” o conselho participa, 6% afirmaram que “raramente” e somente 2% responderam que isso “nunca” acontece. Frente a esse enunciado, apenas uma pequena parcela de 6% não souberam opinar. É importante dizer que, do total dos pais pesquisados, 60% responderam sempre e do total de diretores 64,3% também responderam que sempre existe participação do CE na tomada de decisão. Esses resultados nos levam a entender que há uma participação expressiva no que se refere à tomada de decisão pela maioria dos representantes de pais e diretores frente à participação do CE na tomada de decisão. Exemplificamos, a partir do registro de opiniões na observação, essa informação na fala de um diretor:

É bom desmistificar que quem decide é o diretor, porque o conselho nos ajuda (DIRETOR A).

Nessa fala, verifica-se a importância que o diretor atribui à participação do conselho na tomada de decisão.

No enunciado **E9** (*O conselho **participa** do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*), 56% dos pesquisados responderam que o conselho “sempre” participa do processo de elaboração do PDE, contra 20% que disseram que “raramente” ou “nunca” isso ocorre e 16% que só às vezes. Frente a esse enunciado, 8% dos pesquisados não souberam responder.

No que se refere à participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (**E10**), outro instrumento de planejamento, para menos da metade dos sujeitos, 41%, o Conselho Escolar participa do processo de elaboração (PPP). Para 31% dos pesquisados essa participação ocorre “às vezes” e para 20% “raramente” ou “nunca” ocorre. O percentual dos que não souberam opinar diante desse enunciado permaneceu em 8%, como em E9. Esses dados podem estar associados a algum nível de dificuldade que os Conselhos Escolares encontram para se reunirem, visto que, para 36% (quanto ao PDE) e 47% (quanto ao PPP) dos pesquisados, o conselho ainda participa pouco da elaboração de dois dos principais instrumentos de planejamento da escola, o PDE e o PPP.

Com relação ao enunciado **E12** (*O conselho **participa** e acompanha a avaliação do desempenho dos alunos*), 49% afirmaram que o conselho participa e acompanha a avaliação de desempenho dos alunos contra 45% que disseram que isso “às vezes” ou “raramente” ocorre. Ainda para 2% essa participação “nunca” ocorre e 4% não souberam opinar. É importante dizer que entre o segmento pais/comunidade 70% afirmaram que o CE acompanha o desempenho dos alunos. Talvez essa percepção esteja vinculada ao perfil participante desses pais, que, se dispendo a fazer parte do Conselho Escolar, estão atentos a questões relacionadas ao desempenho dos estudantes.

No enunciado **E13** (*O conselho **participa** da escolha das prioridades na aplicação de recursos financeiros na elaboração do Orçamento da escola*), a maioria, 64% dos pesquisados, afirma que o conselho “sempre” participa da escolha das prioridades na aplicação de recursos financeiros; 16% disseram que “às vezes” essa participação ocorre e 14% disseram que isso “raramente” ou “nunca” acontece. Esse dado, conforme poderemos verificar em outros enunciados analisados à frente, parece estar associado a uma percepção bastante corrente de que o principal papel do CE seja desempenhar ações relacionadas ao exercício financeiro da escola, tanto para escolha de prioridades quanto para fiscalizar ou prestar contas do uso de recursos.

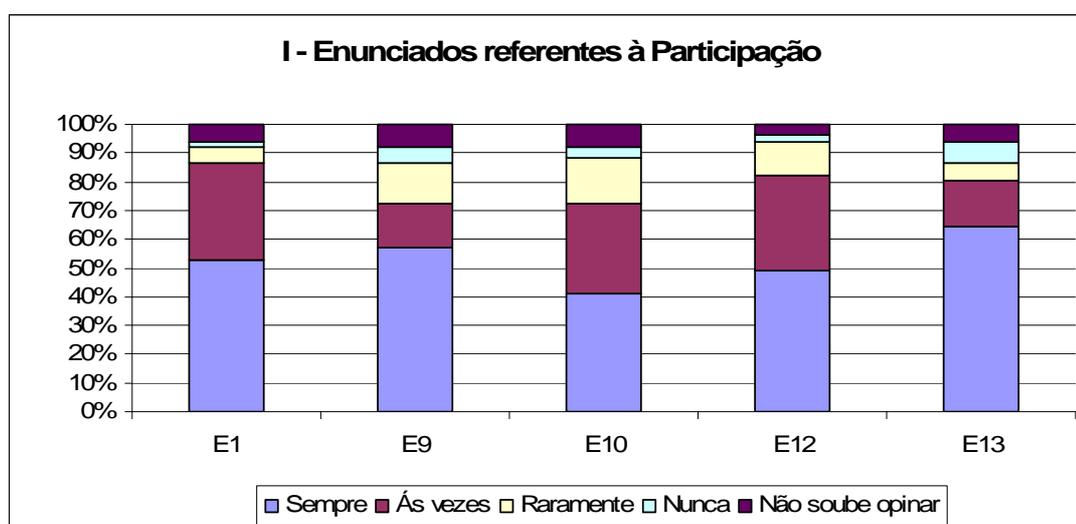


Gráfico 9: Enunciados referentes à Participação.

Os dados obtidos a partir dos enunciados que analisamos anteriormente revelam que, de um modo geral, a avaliação feita sobre o nível de participação do conselho pela maioria dos pesquisados frente aos enunciados propostos foi razoavelmente alta. Esse fator será reconsiderado na análise dos outros blocos que seguem e suas considerações apresentadas ao final.

4.2.2 Colaboração, Auxílio e Acompanhamento da Gestão da Escola

Agrupamos neste bloco os enunciados (**E**), que fazem referência a ações como colaboração, auxílio e acompanhamento que o Conselho Escolar poderia desenvolver na gestão escolar. São eles:

***E3** – O Conselho Escolar colabora com a direção da escola.*

***E5** – O conselho sugere soluções para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem dos alunos.*

***E11** – O conselho acompanha a execução do PDE e do PPP.*

***E14** – O conselho acompanha o desempenho e a frequência dos professores da escola.*

Considerando os dados obtidos a partir do enunciado **E3** (*O Conselho Escolar colabora com a direção da escola*), verificou-se que, para a maioria dos sujeitos, 78%, o Conselho Escolar colabora com a direção da escola “sempre” e para apenas 18% essa colaboração ocorre “às vezes”. Diante desse enunciado, nenhum dos pesquisados respondeu “raramente” ou “nunca”, e apenas 4% não souberam opinar. Esse enunciado dá margem a várias inferências, pois *colaborar com a direção* pode representar vários tipos de interpretações. Ainda assim, para a maioria o CE auxilia a gestão de algum modo.

Nas opiniões registradas durante a observação, verificamos alguns exemplos de ações que podem ter sido entendidas pelos pesquisados como formas de o conselho colaborar com a gestão, como verificar demandas por parte dos alunos e socializar nas reuniões do conselho, acompanhar o desempenho dos alunos e

fiscalizar os professores. A seguir apresentamos a transcrição de duas falas que exemplificam o que acabamos de citar:

Na nossa escola o Conselho avalia os professores, quando chega aquela ficha de avaliação da Secretaria, primeiro eu passo para os professores se auto-avaliarem e depois o conselho pode reafirmar, aumentar ou até diminuir aquela nota que ele deu (DIRETOR B).

Esse diretor relata ainda uma série de exemplos para dizer que na sua escola os pais fiscalizam os professores no que diz respeito a vários aspectos, por exemplo, com relação aos atrasos nos horários das aulas. A seguir, a fala de um professor de outra escola:

Muitos representantes dos pais também são alunos, isso facilita a comunicação, eles já dizem o que precisam e os colegas [alunos] procuram eles para fazerem suas queixas (PROFESSOR C).

Na sequência, o diretor da mesma escola afirma que a instituição tem boa relação com a comunidade e que a auxilia com frequência na gestão da escola.

Quanto ao **E5** (*O conselho sugere soluções para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem dos alunos*), acreditávamos que, ao propor tal enunciado, poderíamos colher informações a respeito da relação que o CE tem com as questões de cunho pedagógico. Para 64% dos sujeitos, o CE “sempre” sugere soluções para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos. É válido verificar que para 30% o CE “às vezes” ou “raramente” sugere tais soluções e para 4% isso “nunca” acontece. Sendo assim, é significativo o percentual que aponta que isso poucas vezes ocorre, o que pode indicar algum nível de dificuldade que o conselho apresenta para lidar com a dimensão pedagógica. Verificamos nas opiniões registradas durante a observação alguns indicativos para tal dificuldade:

Não dividimos questões pedagógicas com o segmento pais. Acreditamos que isso precisa ser revisto (DIRETOR D).

Para esse diretor, os pais não teriam o preparo necessário para decidir sobre assuntos relacionados ao ensino e a aprendizagem dos alunos; portanto, esses assuntos não deveriam ser discutidos nas reuniões do conselho.

Os dados obtidos a partir do enunciado **E11** (*O conselho acompanha a execução do PDE e do PPP*) nos chamaram a atenção, pois ratificaram uma análise apresentada já no primeiro bloco, o da participação na elaboração do PDE e o PPP (E9 e E10, respectivamente). Agora perguntamos sobre o acompanhamento da execução tanto do PDE quanto do PPP. Apenas para 39% dos pesquisados esse acompanhamento ocorre “sempre”, enquanto 49% responderam “às vezes” ou “raramente” e ainda para 4% isso “nunca” acontece (Gráfico 10). Como já havíamos apontado na análise dos enunciados E9 e E10, acreditamos que uma das explicações para a baixa participação do CE no acompanhamento do PDE e do PPP ocorre pela dificuldade para realizar reuniões. Aliás, a partir das opiniões registradas na observação, tal dificuldade foi relatada repetidas vezes e relacionada a diversas causas. Apresentamos de forma resumida algumas delas:

- Dificuldade de obter consenso com relação ao calendário de reuniões;
- Grande volume de obrigações e tarefas por parte da gestão, que não consegue ter tempo para promover reuniões do conselho;
- Dificuldade para reunir-se mensalmente;
- Baixa assiduidade dos pais devido aos horários das reuniões;
- Baixa assiduidade dos pais pela falta de conscientização no que se refere à importância do conselho para a escola.

Outro fator que poderia explicar a baixa participação do CE referente ao PDE e ao PPP é uma dificuldade comum que os sujeitos que não possuem formação para lidar com ferramentas de gestão – como é o caso dos professores, pais, alunos, funcionários e até alguns diretores – apresentam na elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de planejamento da escola, como é o caso do PDE e do PPP.

No enunciado **E14** (*O conselho acompanha o desempenho e a frequência dos professores da escola*), verificou-se que, para 49% dos sujeitos, o CE “sempre” acompanha o desempenho e a frequência dos professores. Chama atenção os percentuais de 31% daqueles que responderam “às vezes” e 10% “raramente”,

porque nas opiniões registradas na observação – uma das quais, inclusive, já citada anteriormente –, conferimos vários relatos que apontavam que o CE cumpria o papel de acompanhar a frequência e o desempenho dos professores, o que expressa certo paradoxo. Relatou-se inclusive um caso em que o CE encaminhou um documento oficial à Secretaria de Educação informando o número excessivo de faltas de uma determinada professora.

Apresentamos a seguir um gráfico geral com os dados dos enunciados deste bloco.

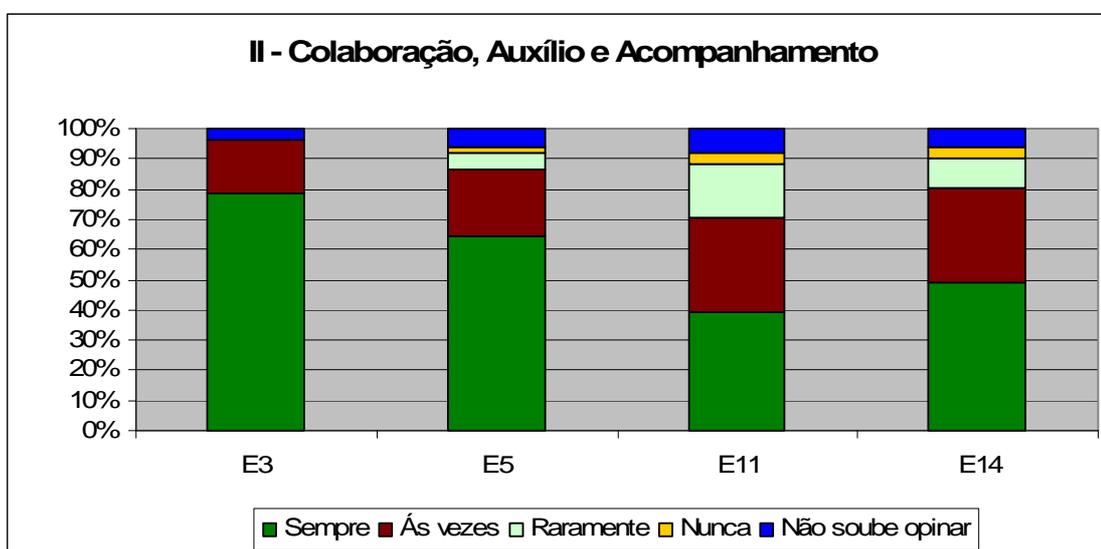


Gráfico 10: Colaboração, auxílio e acompanhamento da Gestão da Escola.

4.2.3 Busca e Acesso as Informações

Neste bloco, agrupamos os enunciados (E) que faziam referência à busca de informações por parte do Conselho Escolar com relação ao Regimento Escolar, à legislação, entre outros. Na nossa perspectiva, essas informações estariam vinculadas às ações adotadas pelo conselho, por isso se fez necessário a proposição de cada um dos referidos enunciados. Os enunciados deste bloco foram:

E2 – O conselho se informa sobre a legislação educacional.

E4 – *O conselho se informa sobre seu Regimento para participar da gestão da escola.*

E17 – *O conselho solicita à Secretaria de Educação do Município informações referentes à escola.*

E20 – *O conselho antes tomar decisões referentes a penalidades disciplinares aos alunos consulta o Regimento Escolar.*

Sobre a legislação educacional no enunciado **E2** (*O conselho se informa sobre a legislação educacional*), 51% dos pesquisados dizem que o conselho busca se informar e 35 % dizem que “às vezes” procuram tais informações. Frente a esse enunciado, verificou-se o maior percentual daqueles que não souberam opinar, 10%, o que pode refletir o desconhecimento de parte dos conselheiros sobre a existência de tal legislação ou até mesmo a falta relação entre a legislação e as decisões que são tomadas.

No que se refere ao enunciado **E4** (*O conselho se informa sobre seu Regimento para participar da gestão da escola*), 43% dos sujeitos afirmam que o CE se informa sobre seu Regimento para participar da gestão da escola; para 37% isso ocorre “às vezes”; para 14% ocorre “raramente”; e 6% não souberam opinar. A forma de atuação do CE possui relação direta com o seu Regimento, portanto o percentual de 51% dos que dizem que o CE recorre “às vezes” ou “raramente” ao seu Regimento é um dado que precisa ser considerado. A explicação para esse fator pode se dar em razão do desconhecimento, por parte dos conselheiros, do Regimento ou até mesmo o nível de complexidade que lhe foi conferido.

Para o enunciado **E17** (*O conselho solicita à Secretaria de Educação do Município informações referentes à escola*), 43% dos pesquisados disseram que o conselho “sempre” solicita tais informações. Para 25% isso ocorre “às vezes”, 18% “raramente”, 6% “nunca” acontece e 8% não souberam opinar. Os dados desse enunciado revelam, em alguma medida, o tipo de relação que o conselho tem com a Secretaria de Educação, ou seja, não parece recorrer com frequência a esta última.

No último enunciado que compõe este bloco, **E20** (*O conselho antes tomar decisões referentes a penalidades disciplinares aos alunos consulta o Regimento Escolar*), a

situação apresentada em E2, E4 e E17 se altera um pouco. Para a maioria dos pesquisados, 64%, o Conselho Escolar “sempre” consulta o Regimento Escolar antes de tomar decisões referentes a penalidades disciplinares com relação aos alunos. Já 20% dos sujeitos responderam “às vezes”, 2% “raramente” e 6% “nunca” para este enunciado. O percentual daqueles que não souberam responder foi de 8%. O percentual de 64% aqui pode ser explicado pela forma objetiva como se estabelece a relação entre o que determina o Regimento e uma forma de adotá-lo na prática.

A seguir apresentamos um gráfico geral dos enunciados deste bloco:

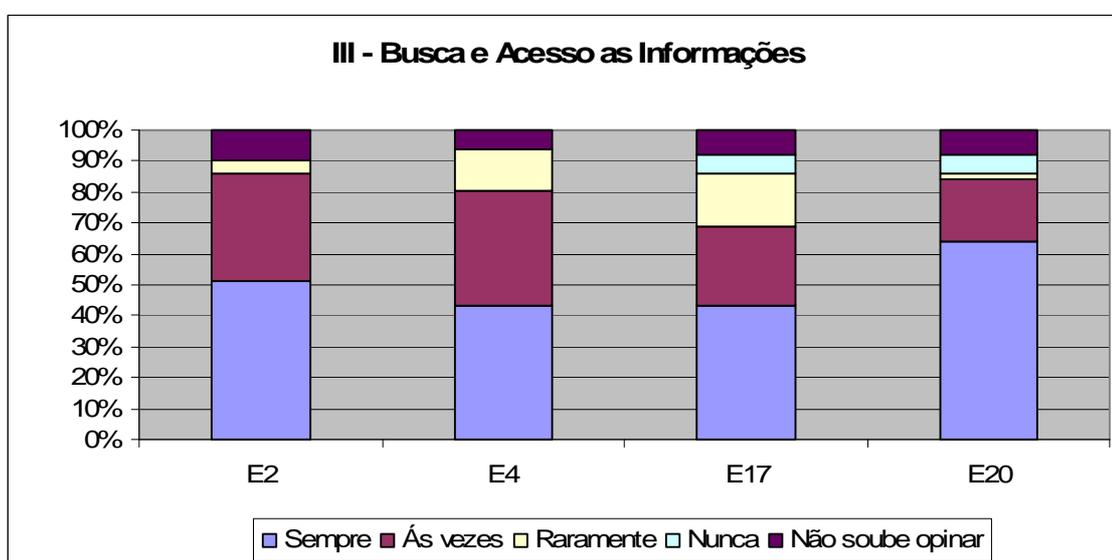


Gráfico 11: Busca e acesso as informações por parte do Conselho Escolar.

De modo geral, um aspecto chama a atenção nos dados deste bloco – os índices relevantes daqueles que não souberam opinar (entre 6% e 10%). Isso, conforme assinalamos anteriormente, pode revelar o desconhecimento da relação que se deve ter entre as legislações da escola (Regimento Escolar), do conselho (Regimento do Conselho Escolar) e da educação (Legislação educacional) e as decisões que serão tomadas por parte do CE.

4.2.4 Fiscalização e Prestação de Contas

Neste bloco, agrupamos aqueles enunciados (**E**) que faziam referência direta ou indireta às ações relacionadas ao exercício financeiro como, aprovar, examinar, fiscalizar e prestar contas dos recursos da escola. Os enunciados que fazem parte deste bloco são:

E6 – *O conselho fiscaliza a movimentação financeira da escola.*

E7 – *O conselho examina e aprova a prestação de contas da escola.*

E8 – *O conselho divulga informações referentes aos recursos financeiros.*

E15 – *O conselho apresenta relatório de trabalho.*

E21 – *O conselho presta contas sobre o uso dos recursos financeiros destinados à escola para a Secretaria de Educação do Município.*

Frente ao enunciado **E6**, que se referia à ação de fiscalizar, 76% dos sujeitos responderam “sempre”, 10% “às vezes”, 8% “nunca”; ninguém respondeu “raramente” e 6% não souberam opinar. No enunciado **E7** (*O conselho examina e aprova a prestação de contas da escola*), 86% dos pesquisados disseram que “sempre” o CE examina e aprova a prestação de contas contra 4% que disseram que “às vezes” e 6% que “nunca” isso acontece. Apenas 4% não souberam opinar.

Os dados tanto de E6 quanto de E7 refletem a percepção de que o principal papel do Conselho Escolar é decidir sobre aquilo que diz respeito aos recursos financeiros. Na observação feita durante as reuniões Secretaria de Educação, verificou-se também essa ideia, como confirma o exemplo a seguir:

Decisões relacionadas a recursos financeiros só são tomadas em reunião do Conselho (PROFESSOR F).

A análise do enunciado **E8** (*O conselho divulga informações referentes aos recursos financeiros*) apontou que para 74% dos pesquisados o conselho “sempre” divulga informações sobre os recursos financeiros, para 14 “às vezes” isso acontece, para 2% “raramente” e para 6% “nunca” ocorre. Apenas 4% não souberam responder. Apesar de continuar fazendo referência aos recursos financeiros, em E8 foi modificada a ação do CE em relação a E6 e E7 – aqui o conselho divulgaria

informações sobre esses recursos. Mesmo assim, os percentuais modificaram-se pouco em comparação com E6 e E7.

Em **E15** (*O conselho apresenta relatório de trabalho*), a situação dos dados apresentados nos outros enunciados (E6, E7 e E8) modificou-se significativamente, talvez por não aparecerem, nos enunciados, expressões como “prestar contas”, “fiscalizar” ou “recursos financeiros”. A ação de apresentar relatórios de trabalho, entendemos, constitui-se como uma forma de “prestar contas” daquilo que é desenvolvido pelo conselho, por isso integra este bloco da análise dos dados. Do total dos sujeitos, 10% não souberam opinar. Para 54% dos pesquisados o CE “sempre” apresenta esses relatórios, para 22% “às vezes”, para 2% “raramente” e para 12% “nunca”. O percentual que respondeu “às vezes” (22%) é relevante, pois pode refletir a baixa importância que é atribuída aos relatórios de trabalho. Já os 10% que não souberam opinar podem indicar o desconhecimento de parte dos conselheiros sobre o papel de tais relatórios como meio de registro, acompanhamento ou divulgação das ações do conselho.

Em **E21** (*O conselho presta contas sobre o uso dos recursos financeiros destinados à escola para a Secretaria de Educação do Município*) buscava-se conhecer a relação entre o exercício de prestação de contas e a Secretaria de Educação. Frente a este enunciado 78% respondeu “sempre”, 10% “às vezes”, 2% “raramente”, 4% “nunca” e 6% não souberam opinar. O percentual de 78% que respondeu “sempre” reforça a percepção identificada em E6, E7 e E8, ou seja, a ideia de que lidar com assuntos financeiros é uma das principais atribuições do Conselho Escolar. A seguir, o gráfico apresentando os dados deste bloco.

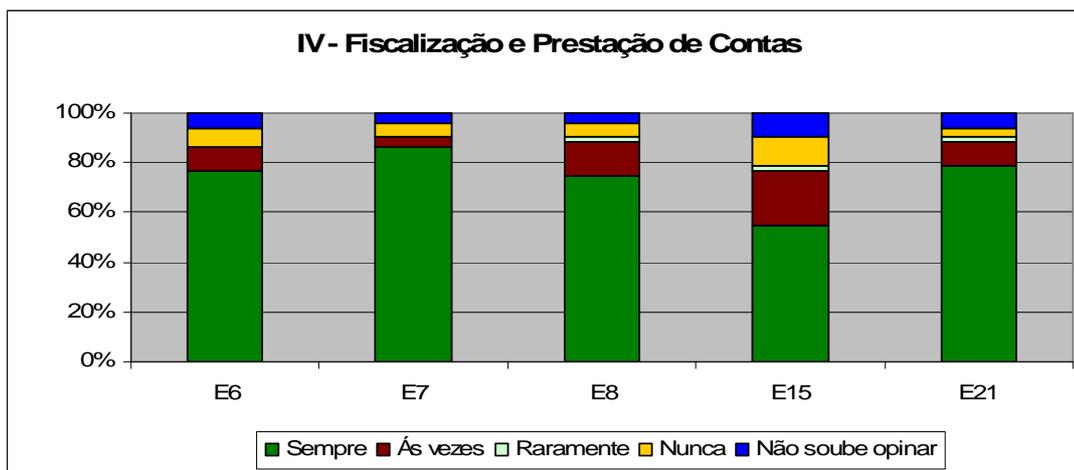


Gráfico 12: Fiscalização e Prestação de Contas.

4.2.5 Promoção da participação

Neste agrupamento, reunimos os enunciados (**E**) que, na nossa perspectiva, mantêm relação com a promoção da participação do, ou por parte do Conselho Escolar. São eles:

E16 – *O conselho desenvolve ações no sentido de promover a integração entre a comunidade e a escola.*

E18 – *O conselho se reúne com frequência.*

E19 – *As reuniões do conselho são coordenadas pelo diretor da escola.*

Os enunciados **E18** e **E19** possuem relação com a promoção da participação do conselho na escola. Já o enunciado **E16** refere-se à participação promovida por parte do Conselho Escolar. Para 47% dos pesquisados o CE “sempre” promove ações que visam à integração da comunidade com a escola; para 35% “às vezes” essas ações ocorrem; para 10% “raramente” ocorrem e para 2% “nunca”. Apenas 6% não souberam responder. O percentual de 45% entre aqueles que responderam “às vezes” e “raramente” é bastante significativo, indicando que talvez ainda se constitua como desafio desenvolver ações que promovam a participação por parte do CE; talvez isso reflita até mesmo a forma como a participação da própria comunidade se dá no conselho. Apresentamos a seguir duas opiniões registradas a partir da observação e que refletem um pouco o modo como os conselheiros percebem a relação entre a comunidade e o CE:

Lá na escola a comunidade participa mesmo, eu acredito que um bom gestor, para a escola funcionar, tem que inserir a comunidade na escola [...]. Os pais tem que falar e não ir para a escola só ouvir uma diretora chata com aquele blábláblá (REPRESENTANTE DOS PAIS “P”).

Discutimos questões que extrapolam a escola, como por exemplo, a questão do posto de saúde do bairro que corre o risco de ser fechado. Abrimos a escola para reuniões da comunidade (PROFESSOR G).

Tanto na fala do representante dos pais quanto do professor observam-se formas como a integração entre a comunidade e a escola pode ser promovida. O professor “G” não cita diretamente, mas pelo seu relato percebe-se a existência de alguma associação de moradores no bairro onde está localizada a escola; o representante

dos pais “P” diz integrar a associação do seu bairro. De algum modo, o fato de existir uma associação de moradores ou alguma outra forma de organização comunitária próxima à escola revela-se como um fator importante na participação da comunidade na escola.

Diante do enunciado **E18** (*O conselho se reúne com frequência*), 78% responderam que as reuniões ocorrem “sempre”, 10% disseram que “às vezes”, 6% “raramente” e 6% não souberam opinar. Abordamos na análise do enunciado E11 alguns aspectos referentes às reuniões do conselho. Reconhecemos que esse enunciado apresenta uma limitação – o entendimento relativo que se pode ter sobre o termo “frequência”. Para alguns, por exemplo, se conselho se reunir uma vez ao mês, isso pode ser entendido como frequência alta e, para outros, baixa.

Perguntamos no enunciado **E20** se as reuniões do conselho são coordenadas pelo diretor. Para a maioria dos pesquisados, 74%, o diretor coordena “sempre” as reuniões. Para 6% “às vezes” ele coordenada; para 14% “raramente” coordena, para 2% “nunca” e 4% não souberam opinar. O percentual de 20% que respondeu que “às vezes” ou “raramente” o diretor coordena é relevante, significando que já ocorrem algumas reuniões em que a figura central não é mais o diretor, o que pode representar algum avanço no deslocamento da centralidade deste último em relação ao poder de decidir sobre os assuntos da escola. A seguir apresentamos o gráfico os dados deste bloco.

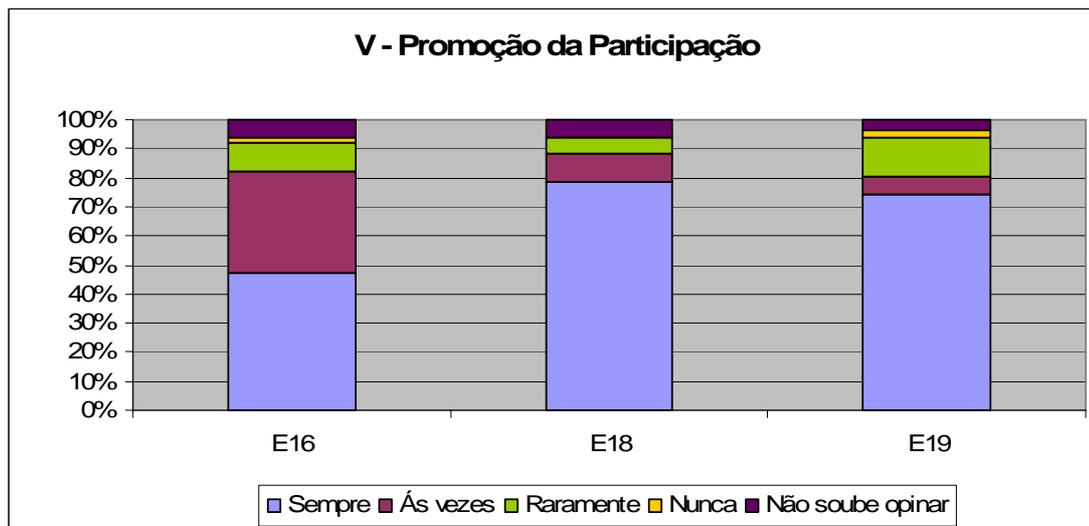


Gráfico 13: Promoção da Participação.

4.3 NÍVEL DE SATISFAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS

Não apresentamos nos blocos de análise dos enunciados os resultados do enunciado **E22** (*É satisfatório o nível de participação que o Conselho Escolar desempenha na gestão da escola*), pois entendemos que se apresenta como questão à parte e serve de referência para a relação com todos os outros enunciados de um modo geral. A seguir, o gráfico com os dados do referido enunciado:

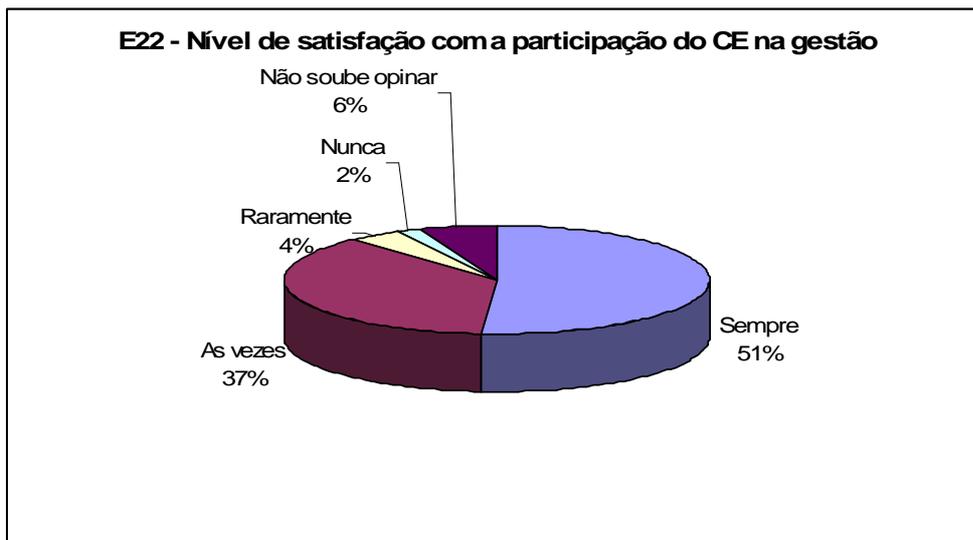


Gráfico 14: Nível de satisfação com a participação do CE na gestão.

Se procedermos a uma comparação dos dados de E22 com os dos outros enunciados, podemos verificar que apenas para a metade dos sujeitos, aproximadamente, é satisfatório o nível de participação que o conselho desempenha na gestão da escola. Se considerarmos que, dos 21 enunciados que analisamos, em 14 a maioria das respostas apresentavam um nível alto de participação dos conselhos, talvez se possa inferir que, apesar de a maioria dos sujeitos avaliarem como bom o desempenho do conselho sob diversos aspectos, parte significativa dos pesquisados não está plenamente satisfeita com o nível de participação. Pensamos que tal assertiva pode indicar que, entre os pesquisados, há uma compreensão difusa acerca do que seja participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Escola costuma fazer explicitarem-se os conflitos que já existem latentes em outros espaços, mais isso é antes uma qualidade que um defeito, pois apenas explicitando-se é que os conflitos têm condições de ser resolvidos (PARO, 1999, p.212).

Nossa investigação constitui-se como uma tentativa de conhecer melhor um espaço propiciado e fomentado a partir da redemocratização das relações políticas e sociais no Brasil: o Conselho Escolar. Em seu interior, a participação do conselho na gestão da escola pressupõe a existência do conflito, da troca, da reflexão coletiva e da pluralidade.

O conselho trouxe a possibilidade de tornar a escola um agente ativo na busca pela superação de problemas historicamente enraizados. O Conselho Escolar nada mais é que a tradução de uma política democratizante que, assim como a própria democracia do País, é repleta de contradições, conflitos, desafios e conquistas.

Nossa pesquisa verificou algumas características e aspectos sobre o funcionamento dos conselhos nas escolas que compõem o Sistema Municipal de Educação de Salvador, tais como:

- Parte considerável dos representantes de pais que integram os conselhos participam ou já participaram de outros espaços de participação social, política ou comunitária;
- A complexidade apresentada na legislação que normatiza os conselhos pode se constituir em um elemento que dificulta o seu funcionamento;
- O Conselho Fiscal apresenta-se ainda pouco ativo e, em muitos casos, nem formalmente existe nas escolas;
- Há uma percepção frequente de que a principal função do conselho seja desenvolver ações relacionadas às questões financeiras;

- É relativamente baixo o nível de participação do conselho na elaboração e no acompanhamento da execução de instrumentos de planejamento da gestão da escola;
- Existe algum nível de dificuldade para que o Conselho Escolar consiga se reunir mensalmente devido a diversos fatores;
- Os conselhos possuem algum grau de dificuldade para promover a integração entre a comunidade e a escola;
- A existência de algum tipo de organização comunitária no bairro onde está localizada a escola favorece a participação da comunidade no Conselho Escolar;
- Parte significativa dos conselheiros ainda não está satisfeita com o nível de participação dos conselhos na gestão da escola.

Foram identificadas algumas dificuldades para a participação dos Conselhos Escolares na gestão. No entanto, estas não devem ser avaliadas com fatalismo, mas como a identificação daquilo que precisa ser mudado, superado, pois só assim a escola pública poderá cumprir com maior eficácia o seu papel, qual seja, o de prover educação de boa qualidade aos seus alunos.

No que se refere especificamente à participação, verificamos que a compreensão que se tem sobre esse termo, entre os conselheiros, parece difusa. Esse fator poderia explicar o modo como percebem e promovem (ou não) a participação do Conselho Escolar na gestão.

É importante enfatizar que as conclusões a que chegamos possuem caráter transitório e, portanto, podem ser modificadas com o passar do tempo, com a mudança de contexto, ou a partir de outros tantos fatores. Nossa intenção é que as considerações aqui apresentadas contribuam para pesquisas futuras sobre o tema e até mesmo subsidiem intervenções na realidade e funcionamento desses conselhos a partir de estratégias que considerem as informações obtidas a partir da nossa e de outras pesquisas sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli E. D. A.; LÜDKE, Menga. **Pesquisa em Educação**. São Paulo: EPU, 1986.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação municipal. In: **Educação e Sociedade**, v.23, n.80, Set. 2000.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**: L-Z. V. 2, 12 ed. Brasília. UNB: 2002.

BONNIOL, Jean-Jaques, VIAL, Michel. **Modelos de Avaliação**: Textos Fundamentais. Porto Alegre. Artmed: 2001.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 2ªed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad. Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Site: www.ibge.org.br Acessado em 30 de março de 2008.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº.9.394, de 20 de Dezembro de 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo**. Resolução/FNDE/CD/ nº 027 de 14 de Julho de 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Vol.1. Brasília: MEC, SEB, 2004.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**. São Paulo: Cultrix Amaná Key, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C. & AGUIAR, Marcia A. S. (orgs). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DAHL, Robert. Os Sistemas Políticos democráticos nos Países avançados: êxitos e desafios. In: BORON, Atilio A. (Org.) **Nova Hegemonia Mundial**. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

FERNANDES, Rosali B. et al. **O crescimento urbano em Salvador e os impactos ambientais na formação do Cabula, bairro popular estratégico da cidade**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 521, 10 de julho de 2004. [Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-521.htm>]. [ISSN 1138-9796]. Acessado em 20 de maio de 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FORTUNA, Ma. Lúcia A. **Gestão escolar e subjetividade**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

GUTHRIE, W. J.; REED, R. J. **Educational Administration and Policy: effective leadership for American Education**. Cliffs: Prentice-Hall, 1986.

HALL, Richard H. **Organizações: Estruturas, processos e resultados**. 8.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

IBARRA, Pedro. Participación política y desarrollo humano. In: IBARRA, Pedro. UNCETA, Koldo. (coord). **Ensayos sobre el desarrollo humano**. Barcelona: Icaria, 2001.

LIBÂNIO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Série Cadernos de Gestão, vol.3. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MACHADO, L. M.; FREITAS, K. S.; PEREIRA, S. M. et al. **Os mecanismos de distribuição de poder no âmbito da escola**. In: Gestão em Ação/ PPGEd; ISP/UFBA. - v.7, set/dez n.3. Salvador, 2004.

MATTOS, Ruy de A. **Gestão e democracia na empresa**. Brasília: Ed. Livre, 1991.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**, 3. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

MORGAN, Gareth. **As Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NOVAES, Ivan L. **A Democratização da Gestão da Educação**: Um estudo da Eleição de Diretores e Vice-diretores das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Salvador. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 1996.

NOVAES, Ivan L. **O arcabouço normativo e institucional como princípio universal para as novas formas de gestão educacional**. (mimeo)

NOVAES, Ivan L. **O Planejamento da Gestão da Escola**. In: Caderno de Pesquisa Esse in Curso. UNEB/PPGEduC, v.3, n.5 (dez.2005): Salvador, 2006.

OLIVEIRA, Ma. A. M.; SOUZA, Ma. I. S.; BAHIA, Ma. G. M. Projeto político-pedagógico: da construção à implementação. In: **Gestão Educacional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

PALMEIRA, M. J. SOUZA, L. G. **O valor moral da participação nos processos de municipalização da educação**. In: Revista da Faculdade Adventista da Bahia "Formadores: Vivências e Estudos", Cachoeira, V.1, nº1, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARO, V. H. O Conselho de Escola na democratização da gestão escolar. In: BICUDO, M. A. V., SILVA JUNIOR, C. A. (Org.). **Formação do Educador**: organização da escola e do trabalho pedagógico, v.3. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

PINTO, J. M. R. O paradoxo do Conselho de Escola. In: BICUDO, M. A. V., SILVA JUNIOR, C. A. (Org.). **Formação do Educador**: organização da escola e do trabalho pedagógico, v.3. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

PNUD. **Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI**. Relatório Final: Athalaia, 2000.

QUIVY, Raymond. VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Coleção Os Pensadores, São Paulo: Abril, 1973.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. 11.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SALVADOR, **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Câmara Municipal de Salvador, 5 de Abril de 1990.

SALVADOR, Lei nº 6.630. **Diário Oficial do Município**, 24 de Janeiro de 2005.

SALVADOR, Decreto nº 15.547. Regimento dos Conselhos Escolares das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal. **Diário Oficial do Município**, 14 de março de 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e político na pós-modernidade**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, A. L.; FREITAS, K. F. et al, **Autonomia pedagógica e administrativa na escola pública**. In: Gestão em Ação/PPGED; ISP/UFBA. - v.6, jan/jun n.1. Salvador, 2003.

SPÓSITO, Marília P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A/ SEPE, 2005.

TOSI, M. R. Conselho de Escola: Teoria e prática. In: BICUDO, M. A. V., SILVA JUNIOR, C. A. (Org.). **Formação do Educador: organização da escola e do trabalho pedagógico**, v.3. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para Infância). **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Brasília, DF, 1991.

ANEXO I

Lei municipal 6.630 de 2005

ANEXO II

Decreto municipal 15.547 de 2005

ANEXO III**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO I – DEDC I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA****1. FAIXA ETÁRIA:**

- de 20 a 30 anos de 41 a 50 anos
 de 31 a 40 anos acima de 50 anos

2. SEXO:

- Feminino Masculino

3. QUE SEGMENTO REPRESENTA NO CONSELHO:

- Pais/comunidade Direção
 Professores Funcionário da escola
 Estudante

4. NÍVEL DE ESCOLARIDADE:

- Fundamental Incompleto
 Fundamental Completo
 Ensino Médio Incompleto
 Ensino Médio Completo
 Superior Incompleto
 Superior Completo
 Pós-Graduação

5. SITUAÇÃO TRABALHISTA:

- Desempregado
 Trabalho informal (sem registro) Trabalho com registro de carteira

6. Participa de alguma associação, entidade comunitária ou partido político?

- SIM NÃO

7. Há quanto tempo participa como membro titular no Conselho Escolar?

- menos de 1 ano entre 1 e 2 anos mais de 2 anos

8. Que segmento integra no Conselho Escolar?

- Conselho Deliberativo Conselho Fiscal
 Conselho Deliberativo e Fiscal Não sei

ATENÇÃO: Para esse tipo de questão o senhor(a) deverá marcar com um **X** somente uma alternativa com o número que melhor corresponde a sua opinião.

1 – Sempre

2 – Às vezes

3 – Raramente

4 – Nunca

5 – Não sei opinar

	Enunciado	Nº correspondente				
		1	2	3	4	5
1	O conselho participa da tomada de decisões relativas à gestão da escola.	1	2	3	4	5
2	O conselho se informa sobre a legislação educacional.	1	2	3	4	5
3	O conselho escolar colabora com a direção da escola.	1	2	3	4	5
4	O conselho se informa sobre seu Regimento para participar da gestão da escola.	1	2	3	4	5
5	O conselho sugere soluções para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem dos alunos.	1	2	3	4	5
6	O conselho fiscaliza a movimentação financeira da escola.	1	2	3	4	5
7	O conselho examina e aprova a prestação de contas da escola.	1	2	3	4	5
8	O conselho divulga informações referentes aos recursos financeiros.	1	2	3	4	5
9	O conselho participa do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).	1	2	3	4	5
10	O conselho participa do processo de elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP).	1	2	3	4	5
11	O conselho acompanha a execução do PDE e do PPP.	1	2	3	4	5
12	O conselho participa e acompanha a avaliação do desempenho dos alunos.	1	2	3	4	5
13	O conselho participa da escolha das prioridades na aplicação de recursos financeiros na elaboração do Orçamento da escola.	1	2	3	4	5
14	O conselho acompanha o desempenho e a freqüência dos professores da escola.	1	2	3	4	5

15	O conselho apresenta relatório de trabalho.	1	2	3	4	5
16	O conselho desenvolve ações no sentido de promover a integração entre e a comunidade a escola.	1	2	3	4	5
17	O conselho solicita à Secretaria de Educação do Município informações referentes à escola.	1	2	3	4	5
18	O conselho se reúne com freqüência.	1	2	3	4	5
19	As reuniões do conselho são coordenadas pelo diretor da escola.	1	2	3	4	5
20	O conselho antes tomar decisões referentes a penalidades disciplinares aos alunos consulta o Regimento Escolar.	1	2	3	4	5
21	O conselho presta contas sobre o uso dos recursos financeiros destinados à escola para a Secretaria de Educação do Município.	1	2	3	4	5
22	É satisfatório o nível de participação que o conselho escolar desempenha na gestão da escola.	1	2	3	4	5