

GESTÃO PARTICIPATIVA: REFLEXÕES E LEGALIDADE DOS CONSELHOS ESCOLARES

MANAGEMENT PARTICIPATORY: REFLECTIONS AND LEGALITY OF SCHOOL CONCILS

Heloisa Helena Leal Gonçalves¹
Cleusa Neli Gonçalves Magalhães²

RESUMO

O presente artigo propõe a reflexão sobre a legalidade das ações dos conselhos escolares como forma de gestão participativa, preconizada em âmbito federal, na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, homologada no ano de 1996. A escolha pelo tema justifica-se em razão de se conceber os conselhos escolares como órgão de representação e agente de democratização da escola pública, destacando-se a característica de ser um princípio constitucional. Nessa perspectiva, vale ressaltar que a abordagem metodológica é de revisão bibliográfica, uma vez que conceitua e situa historicamente sua existência, defendendo sua pertinência nos processos de gestão escolar, nos mecanismos de apoio político, exercendo a função de órgão fiscalizador, visto que participa do planejamento cotidiano da escola expresso em seu Projeto Político Pedagógico. Pondera, também, as principais funções dos conselhos escolares: a função deliberativa, a função consultiva, a função fiscalizadora e a função mobilizadora, com a intenção de provocar uma reflexão acerca do reconhecimento e da significância de sua representatividade.

PALAVRAS-CHAVE: Democratização escolar. Gestão do ensino em Itajaí (SC). Políticas educacionais.

ABSTRACT

This article proposes a reflection on the legality of the actions of school boards as a form of participative management, advocated at the federal level, in the Law of Directives and Bases of National Education, approved in 1996. The choice is justified by the subject, due to design school boards as an agency representative and agent of democratization of public schools, especially the characteristic of being a constitutional principle. From this perspective, it is noteworthy that the methodological approach is literature review, as historically situated and conceptualized its existence, defending its relevance in the processes of school management, the mechanisms of political support, serving as the supervisory body, as part of the daily planning of the school expressed their Educational Political Project. Consider also the main functions of school boards: the deliberative function, the advisory function, the supervisory role and function of mobilizing, with the intention of provoking a reflection on the recognition and significance of their representation.

KEYWORDS: School democratization. Education management in Itajaí (SC). Educational policies.

¹Pedagoga pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Ciências da Linguagem e Análise do Discurso pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Docente da UNIVALI.

² Secretaria Municipal de Educação de Itajaí.

Introdução

A escola, no desempenho de sua função social de formadora de sujeitos históricos, é um local privilegiado de socialização do conhecimento indispensável na formação e inserção dos indivíduos nas relações sociais. Para que a escola assim se configure, defende-se a construção participativa e colaborativa em forma de ação que envolve todos os agentes que vivenciam tal realidade.

Nesse espaço ideológico e formativo estão: dirigentes escolares, professores, estudantes, funcionários, pais de estudantes e comunidade local. Todavia, a efetivação e a consolidação de mecanismos de participação da comunidade envolvem, especialmente: o Conselho Escolar, o Grêmio Estudantil, a Associação de Pais e os Conselhos de Classes. Este último, objeto de estudo deste trabalho, com vistas a sua importância, trabalha na perspectiva de partilhar o poder de decisão nas instituições, com vistas à defesa de que a democratização da gestão escolar implica a superação dos processos centralizados de decisão e exercício da gestão colegiada, na qual as decisões nasçam das discussões coletivas que serão orientadas pelo sentido político e pedagógico presente nessas práticas.

Gestão Democrática na Escola Pública

A noção de democracia do ensino público deve ter seu nascedouro no centro da escola, por ser um espaço ideológico que privilegia a organização de forças políticas com abrangência ilimitada. Contrariamente a essa noção, salienta-se que a figura dos conselhos escolares, é por muitas vezes pouco reconhecido, mas caracteriza-se como órgão representativo de dimensão com imensurável poder político.

Teóricos em gestão democrática defendem que os conselhos escolares têm importante atribuição e assessoramento no processo de democratização do ensino público, que acabam ampliando o mecanismo de gestão escolar, com vistas a sua função representativa e dotado de uma abrangência variada com efetivo comprometimento nos projetos políticos pedagógicos.

Para Freire (1996, p. 90) fazer gestão democrática é um “ato político através do qual as pessoas na escola discutem, deliberam e planejam ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola”. Todavia, Libaneo (2004, p. 150-52) defende que para se fazer a gestão democrática é necessário o planejamento prévio prevendo-o no Projeto Pedagógico intenções que visem à “busca de realização de objetivos comuns com base em princípios da

organização do trabalho pedagógico, sustentados em princípios de autonomia, desenvolvimento humano e avaliação compartilhada”.

No que se refere à organização dos conselhos ancoram-se o desejo de participação das comunidades expressando uma nova ordem de cidadania. Nessa ótica a participação comunitária focaliza a necessidade de projeção coletiva, uma vez que coloca o Estado como patrimônio humano.

Assim entendido, o Estado deverá garantir os direitos relativos à manutenção da qualidade de vida das comunidades, responsabilizando-se pelo desenvolvimento de políticas setoriais em educação, cultura e esporte, objetos de interesse nesse texto.

O princípio constitucional e a legislação nacional

A gestão democrática do bem público preconizado na Constituição Federativa do Brasil de 1988 “reconhece a importância da representatividade organizada na forma de conselhos, ao reconhecer uma nova ordem institucional expressa pela sociedade organizada” (BRASIL. Constituição, 1988). A carta magna considera que os conselhos expressam o coro social que situa o Estado na ordem da cidadania. São, portanto, espaços organizados de mediação entre o governo e a sociedade.

A palavra conselho vem do latim *consilium*, termo que provém do verbo *consulo/consulere*. Por sua vez, produz o significado tanto de ouvir alguém quanto de submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2000, p. 47). Para tanto, provoca uma noção da aplicação do bom senso para garantia de uma decisão refletida e ao mesmo tempo de posicionamento, portanto, autônoma.

Em âmbito educacional a autonomia escolar é sinalizada na Lei das Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL. LDB, 1996) determina no Art. 8º a “responsabilização da União pela criação da política nacional de educação implementando o princípio da gestão democrática”. Tal princípio, (*idd.*) no Art. 15, orienta que os “sistemas de ensino assegurarão, às escolas públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”, observadas as normas gerais de direito financeiro público. Propõem ainda, (*idd.*) no Art. 14 que a “participação de profissionais da educação na

elaboração de seu principal instrumento de gestão, o projeto político pedagógico, bem como das comunidades escolares e seu entorno, em conselhos escolares”.

A constituição histórica dos conselhos escolares

Seguindo os moldes da corte na Europa, a gestão da coisa pública, historicamente, no Brasil teve um caráter patrimonialista e burocrático que se voltava àquele que possuía o poder de mando. Nessa época, os conselhos eram vistos como um espaço de assessoria para que os letrados, um conjunto de pessoas (os donos do saber), servissem os governantes (os donos do poder). Até o final do século XIX os critérios de ingresso nos conselhos levavam em conta o notório saber de caráter governamental nas esferas estaduais e nacionais.

Em 1934 a Constituição Federativa do Brasil sofreu as influências da educação nova e esboçava a necessidade da construção de um projeto de cidadania. Todavia, foi a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4024, de 1960, que o desenho do projeto refletiu coerência ao princípio da autonomia mediante a criação dos sistemas de ensino.

Apesar da Constituição de 1988 sustentar-se em princípios positivistas de igualdade, dignidade, pessoa humana, etc. e, também, da concepção de autonomia garantida pela atual Lei das Diretrizes e Bases da Educação, uma realidade presente é que os conselhos de educação se caracterizam como um conjunto de assessores ou especialistas, que realizam ações de credenciamento de instituições de ensino e não aquilo que é idealizado, sendo agentes de reflexão dialética capazes de politicamente planejar a educação pública, nos diferentes contextos e espaços da sociedade em busca da democratização da escola e gestão participativa.

Para ilustrar essa seção do artigo apresenta-se uma linha do tempo histórica e sintética com informações sobre os conselhos de instrução com caráter público. Estes tinham como principal função o auxílio e gerenciamento da educação, tendo, com especificidade, a inspeção das atividades docentes e definição de matérias e métodos de ensino.

DENOMINAÇÃO	ATO OFICIAL/REGULAMENTAÇÃO
Concelho de Instrução Pública (com c de concílio)	Criado na Bahia via Lei Provincial n 172.
Conselho Geral de Instrução Pública	Encaminhado à Assembléia Deliberativa em junho de 1846. (* Não foi regulamentado).
Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte.	Criado pelo Decreto Nº 1331-A de 17 de fevereiro de 1854 até início do século XX.
Conselho Superior de Instrução Pública	Em 1870 sua criação foi proposta pelo ministro Paulino Cícero e em 1877 novamente submetido pelo ministro Bento da Cunha, contudo não foi efetivado.

Conselho Superior de Instrução Nacional	Proposta levada por Rui Barbosa à Câmara dos Deputados em 1882. Constituído por 41 membros com representação de professores e membros da sociedade.
Conselho de Instrução Superior	Criado pelo Decreto Nº 1232-G em 2 de janeiro de 1891, no início da República por Deodoro da Fonseca. Suas atividades eram voltadas ao Ensino Superior.
Conselho Diretor de Instrução Primária	Criado em Alagoas no ano de 1906.
Conselho Superior de Ensino	Criado pelo Decreto Nº 8659 de 5 de abril de 1911 durante a Reforma de Rivadávia Correa que assumiu a função fiscalizadora no ensino superior que até então era papel do Estado.
Conselho Nacional de Ensino	Criado em 13 de janeiro de 1925 a partir do Decreto Nº 16782-A que ampliava a composição do conselho Superior de Ensino, visando à abrangência de todos os graus de ensino.
Conselho Nacional de Educação	Criado durante o governo de Getúlio Vargas, pelo Decreto Nº 19850 em 11 de abril de 1931. O decreto garantia a livre nomeação de seus membros pelo governo. Todavia na Constituição de 1934 foram criados os sistemas de ensino, a elaboração do Plano Nacional de Educação. Posteriormente os aspectos de sua composição foram alterados garantindo espaços em diferentes categorias profissionais. Este conselho funcionou até o ano de 1960.
Conselho Federal de Educação	Criado pela Lei Nº 4024 em fevereiro de 1961 e sua composição abrangia 24 conselheiros livres da escolha do governo. Em outubro de 1994 foi extinto por Medida Provisória.
Conselho Nacional de Educação	Instituído em 18 de outubro de 1994, pela Medida Provisória Nº 661. Os membros representavam cargos de confiança do Ministério da Educação que posteriormente, em 1995, criou as câmaras de educação, em que metade de seus membros eram representantes do governo e a outra metade de representantes de entidades nacionais.
Conselhos Estaduais de Educação	Seguiam o modelo do Conselho Nacional de Educação e começaram a funcionar a partir do ano de 1961. Funcionam regularmente até hoje e introduziram a representatividade de categorias ou entidades profissionais.
Conselhos Municipais de Educação	Organizados efetivamente a partir da constituição de 1988 na forma de sistema de ensino. Contrários ao modelo estadual agregavam a representação da comunidade para garantia da diversidade e atuação na gestão pública, como forma de exercício da cidadania.

Quadro 1: Síntese histórica da estruturação e denominação dos órgãos deliberativos e consultivos na educação.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação - Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:** uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC/SEB, 2004. (Elaborado pelas autoras do artigo em julho de 2010)

Competências e funções dos conselhos escolares

Com base nos instrumentos normativos apreciados faz-se necessário ponderar as funções dos conselhos de educação tendo em vista a definição de suas competências. Estas, por sua vez, são divididas em quatro partes principais, a saber: “a função deliberativa, a função consultiva, a função fiscal e a função mobilizadora” (BRASIL. Ministério da Educação, p. 32, 2004).

a) Função deliberativa: A função deliberativa é atribuída mediante legislação ou ato normativo que atribui competência específica para decidir sobre determinada matéria em pauta. Possui *status* de instância final e soberana que encaminha ao executivo suas deliberações para que se cumpra o ato administrativo. Pode ainda deliberar recursos em

diferentes graus ou instâncias com competência para alterar decisões julgadas ou ainda confirmar acerca de decisões anteriores.

b) Função consultiva: A função consultiva é marcada por sua característica de assessoria, mediante a elaboração de pareceres escritos ou relatórios analíticos que sejam aprovados em colegiados. Interpreta, propõe, avalia, estabelece relações e posicionamentos ao apreciar matérias em sua área de competência. Ao realizar sua função consultiva, os conselhos de educação reiteram a força que tem sua representatividade, seja comunicando-se com o governo ou com a sociedade.

c) Função fiscal: A função fiscal dos conselhos de educação é, pois, a investidura legal para fiscalizar o cumprimento da norma e sua legalidade para tomada formal de providências ou alterações oriundas de situações problematizadoras. Para efetivamente cumprir seu papel de agente fiscalizador, poderá utilizar-se da estrutura de segurança pública, na tentativa de manutenção da ordem no que se refere à execução do gerenciamento do bem público, como compromisso de gestão coletiva.

d) Função mobilizadora: A função mobilizadora nada mais é do que a condição de agente de mediação entre governo e sociedade. É, sobretudo, um exercício político de manutenção da qualidade educacional, visto que suas atribuições se focam no papel de contribuinte ao desencadear estratégias para promoção de uma consciência social com vistas ao aumento na participação de cidadãos para honrarem com o compromisso com a educação.

O conselho escolar na legislação municipal de Itajaí

O Conselho Escolar no município de Itajaí foi instituído pela Lei nº 3682 de dezembro de 2001 e alterado pela Lei nº 5481 de abril de 2010. Em seu Art 1.º, delibera sobre a implantação do Conselho Escolar como “órgão deliberativo e consultivo que atuará em assuntos referentes à gestão escolar, envolvendo aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros” (ITAJAI. Diário Oficial do Município. Lei nº 5481, 2010).

Deverá apreciar matérias e avaliar relatórios anuais emitidos pelas unidades escolares em consonância ao Projeto Político Pedagógico. Avaliadas as diretrizes do documento, proporá soluções e procedimentos que possam sanear dificuldades, respeitando legislações correlatas em parceria com a direção e com vistas ao respeito do regimento interno. Quando necessário poderá associar-se com outras entidades educacionais para contribuir com o desenvolvimento da escola.

No que se refere à eleição de seus membros, o mês de referência será abril, com previsão de mandato para dois anos, sendo que aos membros será facultado o direito de recondução para mais uma gestão.

Como a legislação inicial não previa a obrigatoriedade de Conselhos Escolares para a modalidade de Educação Infantil e Núcleos Escolares, a atual legislação oferece a criação de Conselhos Escolares para estas entidades pedagógicas, o que reconhece a importância da gestão escolar em tais espaços.

Por fim, salienta-se que todas as deliberações oriundas das reuniões ocorridas nos Conselhos Escolares das Unidades Escolares do Município de Itajaí deverão ser documentadas na forma de ata e publicadas para acesso a toda a comunidade escolar.

Estrutura e atribuições dos conselhos escolares em Itajaí

A estrutura dos Conselhos Escolares, prevista em legislação municipal, “determina o número mínimo de 5 (cinco) membros e o máximo de 21 (vinte e um), sendo levada em consideração as condições e a realidade de cada uma das unidades escolares” (ITAJAI. Diário Oficial do Município. Lei nº 5481, 2010).

Com eleições diretas e secretas o diretor da unidade escolar deverá:

[...] integrar-se ao conselho, na condição de membro nato, sendo seu presidente escolhido pelos membros que o compõem. Destaca-se que a atual legislação obriga ainda, que a composição percentual de seus membros seja de 50% (cinquenta por cento) de pais e alunos e, os outros 50% (cinquenta por cento) de membros pertencentes ao magistério e servidores públicos municipais, todos, isentos de remuneração (*idd.*).

Tendo em vista que as atribuições dos conselhos escolares em Itajaí possuem competências deliberativas, avaliativas e propositivas, cabe à Secretaria Municipal de Educação baixar orientações e normas que possam complementar tanto o funcionamento dos Conselhos Escolares, bem como apoiar politicamente suas ações em face da gestão participativa e transparente.

A necessidade do reconhecimento dos conselhos escolares em Itajaí

Entende-se que a condição participativa da sociedade nos vários espaços é um importante aspecto que possibilita a igualdade entre os homens. Os objetivos fundamentais previstos na Constituição Federativa de nosso país prevêem a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento social e a promoção do bem comum”

(BRASIL. Constituição, 1988). Tais condições ou, princípios constitucionais, implicam a emergência do debate acerca da implementação e estratégias de participação coletiva na reflexão sobre as políticas públicas, especialmente, as que se relacionam à educação, objeto de discussão deste artigo.

Constata-se que em muitos casos há um desconhecimento da legislação e suas garantias, apesar da lei ser um elemento de orientação para o estabelecimento de direitos e deveres de uma sociedade. É comum encontrar-se situações de desinformação sobre garantias de direitos e deveres sociais, sejam coletivos ou individuais.

Nessa premissa, cabe-se alertar para a necessidade de um trabalho de orientação e valorização do papel atribuído àqueles que se reúnem para pensar os futuros e caminhos de sua cidade, como por exemplo, dos Conselhos Escolares.

Historicamente, de forma mais pontual, em Atenas na Grécia, os cidadãos se reuniam para discutir questões políticas em busca do ideal da igualdade para as sociedades. Acredita-se que diante de tal premissa humana, a condição de reconhecer o papel ocupado pelos Conselhos Escolares é uma concessão de representação para discutir obrigações, escolhendo representantes que, em condições de liderança, sejam capazes de investir na luta política pela igualdade de acesso aos bens educacionais e emancipação, pela via do saber e da aprendizagem.

Oportunizar o debate de tal questão é possibilitar aos profissionais da educação, aos pais, aos alunos o aprofundamento do verdadeiro papel da escola em parceria com a sociedade, reconhecendo o fundamento do que é a ação de educar. A discussão contextualizada em cada ambiente de ensino reflete um importante requisito de valorização da existência e do trabalho realizado pelos Conselhos Escolares; caso contrário, as comunidades estarão fadadas à indefinição política de priorizar investimentos que ampliem sua demanda de ensino, frente ao acompanhamento do desempenho pedagógico dos estudantes, principal objetivo e meta orientadora da existência do principal instrumento de gestão da escola, o Projeto Político Pedagógico.

Considerações Finais

Ao final deste estudo, cumpre-se o objetivo de refletir sobre um tema dissertando-o na área da educação, defendendo-se um posicionamento crítico e necessário para instituir-se a cultura da democratização escolar.

A escolha pelo tema se dá em face do reconhecimento de que há sempre uma condição de participação na gestão escolar, comprovadamente em termos históricos e legais, além de compreender-se que essencialmente, a escola é um espaço ideológico que vive em permanente contradição, resultado da construção de um projeto educativo que atenda condições de inclusão e igualdade social.

Assim, a magnitude das condições e aptidões requeridas pelos Conselhos Escolares serve de elemento organizacional do fazer pedagógico, que se manifesta nas condições de formar cidadãos críticos e capazes de exercer sua cidadania social, preparando-se para o mundo do trabalho, contribuindo com o desenvolvimento da nação e buscando justiça social.

Referências

- BRASIL. Ministério da Educação - Secretaria de Educação Básica. **Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Distrito Federal, Brasília: MEC/SEB, 2004.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Democratização da Escola e construção da Cidadania**. Caderno 2 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Elaboração Ignez Pinto Navarro... [et al.]. Brasília : MEC, SEB, 2004.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Caderno 5 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Elaboração Ignez Pinto Navarro... [et al.]. Brasília : MEC, SEB, 2004.
- _____. Ministério da Educação. **Plano nacional de educação (PNE)**. Lei nº 10.172. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001.
- _____. Ministério da Educação. **Lei das diretrizes e bases da educação nacional**. Distrito Federal, Brasília: Senado, 1996.
- _____. **Constituição da república federativa do Brasil**. Distrito Federal, Brasília: Senado, 1988.
- CURY, Carlos R. Jamil. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. A. (orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios** / Paulo Freire. 5 ed. São Paulo, Cortez: 2001.
- _____. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Editora Vozes, 1997.
- _____. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1996.
- _____. **Ação cultural para liberdade**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. **Educação e mudança**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.
- _____. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1970.
- ITAJAI. **Lei nº 3682, de 17 de dezembro de 2001**. Cria o Conselho Escolar nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino. Itajaí, 2001.
- _____. **Lei nº 5481, de 7 de abril de 2010**. Altera a Lei nº 3682, de 17 de dezembro de 2001. Itajaí, 2010.
- LIBANEO, José Carlos. **Organização e gestão escolar**. Teoria e Prática. 5 ed. Goiás, Goiânia: 2004.

_____. **Pedagogia da esperança**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1992.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Laplane, 2000.

RODRIGUES, Edvânia Braz Teixeira. **Conselho escolar e participação: um caminho a ser construído**. Apostila da disciplina Fundamentos Teóricos da Educação do curso de pós-graduação a distância. Metodologia do Ensino Fundamental da UFG, 2008.

DIA A DIA EDUCAÇÃO. MAFASSIOLI, Andrea da Silva. **Conselho escolar: a participação construindo a gestão democrática na escola**. Disponível em < http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/artigos_teses/Pedagogia/aconselhoescolar.pdf > Acesso em março de 2011.

EDUCAR PARA CRESCER. LOCATELLI, Piero. **Democracia na gestão da escola**. Disponível em < <http://educarparacrescer.abril.com.br/gestao-escolar/democracia-gestao-escolar-490189.shtml> >. Acesso em: junho de 2010.

REVISTA ESCOLA. CAVALCANTI, Meire. **Gestão escolar: Programa escolar de fortalecimento dos conselhos**. Disponível em < <http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/programa-nacional-fortalecimento-conselhos-escolares-423379.shtml> > Acesso em: maio de 2011.