

A PRÁTICA DO CONSELHO ESCOLAR NO INTERIOR DA ESCOLA: SENSO & CONTRASENSO

Elione Maria Nogueira Diógenes

Universidade Federal do Maranhão - UFMA – elionend@yahoo.com.br

Maria Joyce Maia Costa Carneiro

Secretaria da Educação Básica – joycemc@seduc.ce.gov.br

Introdução

O delineamento do nosso objeto de estudo obedeceu a uma reflexão no interior do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC, em que amadurecemos a temática de investigação. Nesse sentido, as discussões eram pautadas principalmente em torno das características das políticas educacionais dos anos 90.

No cenário dessa discussão, a questão da participação e do partilhamento do poder entre governo e sociedade civil organizada, na formulação e execução das políticas públicas foi sempre uma constante. A instauração dos Conselhos na gestão das políticas públicas no Brasil ocorreu nas últimas décadas do século XX, quando a Ditadura Militar instaurada com o golpe de 1964 dava sinais visíveis de esgotamento político.

A existência dos primeiros conselhos veio fortalecer a abertura de espaços de participação popular. Uma vez dada a sua implantação, a população pôde de uma forma ou de outra intervir na condução das políticas governamentais participando das decisões coletivas.

Podemos afirmar que muitos espaços foram conquistados pelos movimentos sociais e não apenas outorgados pelas autoridades. Nesse sentido, as décadas de 70 e 80 foram profícuas no debate acerca da gestão participativa, que se inseriu na agenda política na forma de Conselhos comunitários, criados pelo poder público para negociar demandas dos movimen-



tos populares, face à crescente mobilização da população carente, principalmente as residentes nos bairros de periferia.

Enquanto atores privilegiados desse processo, acompanhamos de perto a implantação dos Conselhos Escolares: mecanismo de participação e democratização da gestão escolar democrática.

Nesse contexto, o Conselho Escolar implantado pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará em 1996, apresenta características interessantes para o desenvolvimento deste estudo: é formado pelos diferentes segmentos da comunidade escolar e, ao mesmo tempo, constitui-se como um colegiado no interior da escola. Ao promover a criação dos Conselhos Escolares em substituição aos Conselhos Técnico/administrativos, previstos no Artigo 24 da Lei nº 10.884/84, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Oficial do Estado datado de 02/02/1984, a Secretaria tinha em mente que o Conselho Escolar era:

O caminho para o diálogo entre a escola, a família e a sociedade, com papel consultivo e deliberativo, ressaltado como espaço político-pedagógico de aprendizagem e de formação do cidadão através da prática democrática e do exercício da cidadania. (CEARÁ, 1984, p.25).

Com a criação oficial dos Conselhos escolares, a política de educação tinha a intenção de abrir canais de participação e controle social quanto à administração escolar, posto que deflagrou o processo de democratização da educação pública no ano de 1995. As principais transformações acarretadas pelo processo de implantação da democracia na escola foram expressas no Plano de Desenvolvimento Sustentável – consolidando o novo Ceará - 1999/2002, segundo o qual:

As mudanças na gestão educacional permitiram êxitos na mobilização para a democratização do

acesso à educação, entre os quais se destacam as criações de 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação, a eleição de diretores de escola e a municipalização do ensino fundamental (CEARÁ, 2002, p. 59).

Desse modo, o governo do Ceará, através da política educacional definida no documento: Todos pela Educação de Qualidade para Todos, assumiu como proposta de trabalho a efetivação de um ambiente democrático na escola, através da participação ativa dos segmentos escolares e com a implantação de Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.

O Conselho Escolar e a Gestão Democrática

O modelo de gestão democrática adotada pela Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará-SEDUC pressupõe a existência de uma gestão colegiada, em que o Núcleo Gestor tem a seguinte estrutura: diretor-geral; coordenador-pedagógico; coordenadores escolares (administrativo-financeiro e gestão escolar) e secretário escolar. Isso significa dizer que as decisões políticas no interior da escola pública cearense passaram a serem partilhadas, em outras palavras, estabeleceu-se uma nova dinâmica de gestão: a gestão colegiada em que o Conselho Escolar tem um papel central.

Tendo em vista compreender as relações de poder entre o Conselho e o Núcleo Gestor da escola, procedemos a uma série de visitas a duas escolas públicas localizadas em Fortaleza com o objetivo de acompanhar a dinâmica interna de partilhamento do poder, bem como os conflitos e os obstáculos apontados pelos diferentes segmentos que compõem o referido organismo colegiado.

As funções do Conselho são definidas pelo órgão central como: deliberativa, que se refere à tomada de decisões quanto ao direcionamento das ações pedagógicas, de gestão



e administrativa/financeiras da unidade escolar; consultiva, refere-se à comissão de pareceres para esclarecer dúvidas sobre situações decorrentes das ações pedagógicas, de gestão, administrativa/financeiras, bem como a proposição de alternativas de soluções e procedimentos para a melhoria da qualidade do trabalho escolar, respeitada a legislação em vigor; normativa, refere-se ao estabelecimento de normas, quanto ao direcionamento das ações pedagógicas, de gestão e administrativas/financeiras da unidade escolar, respeitada a legislação em vigor; fiscalizadora, refere-se ao acompanhamento sistemático e ao controle das ações desenvolvidas na unidade escolar; e, avaliativa, refere-se ao acompanhamento sistemático e avaliação de desempenho dos profissionais envolvidos nas ações desenvolvidas pela unidade escolar (CEARÁ, 2002).

Nesse quadro de funções estabelecidas pela SEDUC, o Conselho Escolar tenta firmar-se no interior da escola enquanto organismo representativo dos interesses dos diversos segmentos escolares. No entanto, o que parece fácil no papel, na prática constitui-se como um verdadeiro desafio, seja porque a democracia no interior da escola não está plenamente legitimada uma vez que muitos diretores abusam do seu poder, seja porque as pessoas ainda não amadureceram completamente para o exercício da democracia e da cidadania.

Em verdade, alguns estudiosos (DEMO, 1998; GANDIM, 1993; GADOTTI, 2000; HORA, 1994; PARO, 2001; RODRIGUES, 1990), apontam que a participação da comunidade escolar no processo de gestão da escola pública está em construção, uma vez que não se aprende a participar se não houver um estímulo constante à prática de participação, onde cada sujeito social é valorizado plenamente.

Levando em conta essa realidade, a nossa pesquisa orientou-se por uma metodologia capaz de permitir a imersão no ambiente escolar facilitando a apreensão dessa realidade por meio de visitas e observação das pesquisadoras quanto à

realidade vivida. Portanto, optamos pela pesquisa qualitativa considerando que diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos.

Existe uma heterogeneidade muito grande entre os trabalhos qualitativos, contudo é possível identificar um conjunto de características primordiais definidoras de uma pesquisa desse porte, a citar: o espaço físico como fonte direta de dados e o pesquisador como meio basilar de coleta; o perfil narrativo; o sentido que os entrevistados dão aos fatos e à sua experiência como interesse do investigador e o estudo de caso (GODOY, 1995).

Nesse sentido, a nossa pesquisa enquadra-se nas características identificadas por Godoy, uma vez que fomos várias vezes no local da investigação, inclusive, com tempo disponível para a observação da realidade vivida; entrevista com os principais atores do processo (professores, pais, alunos, funcionários, núcleo gestor e comunidade local) e registro das vivências e experiências constadas durante as visitas às escolas.

A pesquisa de campo revelou-se, particularmente, importante, pois foi possível constatar as tensões internas com relação ao “jogo de poder” envolvendo os membros do Conselho Escolar e a direção da escola. Assim, optamos por duas escolas em que o Conselho Escolar já estava implantado observando *in loco* a dinâmica quanto ao exercício do poder.

A coleta de dados foi realizada através da técnica de Grupo Focal: sistemática de informações qualitativas, utilizando entrevistas. Tem como vantagens: baixo custo, resultados rápidos, minimização de opiniões contraditórias, dado ao ambiente de grupo em que é desenvolvido, proporcionando equilíbrio e fidedignidade dos dados.

Do ponto de vista do moderador o grupo focal Contudo é susceptível, uma vez que as discussões podem ser desviadas ou dominadas por um dos participantes, as informações, caso sejam manipuladas, podem acarretar dificuldades à análise e generalizações.



Desta feita, formamos grupos com participantes que têm características em comum e que foram incentivados pelos pesquisadores a conversarem entre si, trocando experiências e interagindo sobre suas idéias, sentimentos, valores, dificuldades, etc.

O assunto definido foi à questão das relações de poder e do seu exercício concreto no dia a dia da escola, pois pretendíamos investigar os aspectos relacionados às dificuldades, necessidades ou conflitos não claros ou pouco explicitados com relação à vivência democrática ou não no interior da escola.

Levamos em consideração na análise dos dados: palavras utilizadas repetidamente, o contexto no qual a informação foi obtida, concordâncias entre as opiniões dos participantes, alteração de opiniões ocasionadas pela pressão dos grupos, respostas dadas em função de experiências pessoais de maior relevância do que impressões vagas, idéias principais, comportamentos, gestos, reações, sentimentos, valores de ordem pedagógica, ideológica e ética, preconceitos, dificuldades de compreensão das perguntas feitas, entusiasmos, dificuldades no enfrentamento de desafios, aproveitamento dos espaços de liberdade, etc.

Relações de Poder em Questão

O filósofo contemporâneo francês Michel Foucault, entendia que o poder se expressava na relação com o saber. Em outras palavras, quem detinha o saber por consequência também detinha o poder. Para ele, o poder: “Não é uma coisa que está num determinado lugar, mas algo que flui entre os sujeitos em relação; esta é uma característica inalienável dos relacionamentos humanos” (Foucault apud Vasconcelos, 2002, p.102). Em nossa sociedade, o conhecimento é cada vez mais valorizado e açado à condição *sine qua non* de ascensão social.

Isso se deve a onda da globalização que exige cada vez mais pessoas qualificadas e capacitadas para o mercado de tra-

balho. Nesse contexto, a escola foi chamada para se adequar a essa nova realidade: de um lado a demanda por um saber cada vez mais elevado, e de outro a urgência do estabelecimento de relações democráticas no seu interior por meio de políticas públicas geradas em acordo com organismos internacionais assumidos pelo poder público.

Assim sendo, a escola pública que anterior a década de 70, era dirigida por apenas um profissional, no caso o diretor, se viu levada a modificar a sua postura por meio da chamada gestão participativa, entrando em cena um novo ator: o Conselho Escolar.

Essa nova realidade pressupunha democratização do poder, ou seja, a postura de que o poder nas mãos de poucos passa a ser controlado por essa minoria, utilizando esse controle para manipular as pessoas envolvidas no espaço de trabalho, passou a ser criticada pelos formuladores das políticas educacionais, sugerindo em seu lugar a postura da gestão participativa, em outras palavras, partilhamento de poder.

O poder não é coisa fácil de ser partilhado, uma vez que é “um instrumento fundamental para a constituição do capitalismo industrial e do tipo de sociedade que lhe é correspondido, este poder não soberano, alheio à forma da soberania, é o poder disciplinar” (Foucault, 1986, p.83).

Nessa visão, o poder é um mecanismo de opressão e disciplinamento dos corpos humanos no sentido de torná-los eficientes para a produção e acumulação capitalista. Para a grande maioria das pessoas o poder aparece como algo distante, isolado, sem conexão com as coisas do dia a dia, entretanto é no cotidiano que ele se dá, principalmente em instituições educacionais onde os gestores, em sua grande maioria, reproduzem relações de poder autoritárias.

O poder, nessa perspectiva, configura-se como uma imposição da vontade de um agente através da força social que este consegue mobilizar para sobrepujar a força mobilizada por aqueles que se opõem.



Tendo em vista a concepção de poder em Foucault, realizamos essa pesquisa, em que procuramos abranger os sentidos e significados que os membros dos diversos segmentos escolares representados nos conselhos pesquisados imprimiram no tocante ao exercício do poder relacionado à postura assumida pelo Núcleo gestor das escolas.

Conclusão: Apresentação dos Resultados

Os significados em construção

Na tentativa de melhor compreender a realidade específica do objeto estudado, esclarecemos que as duas escolas públicas pesquisadas estão localizadas na periferia de Fortaleza. A técnica de grupo focal realizou-se com os membros do Conselho Escolar das escolas. Inicialmente procedemos a visitas constantes *in loco* no sentido de averiguar a dinâmica interna vivida.

Os sujeitos da pesquisa foram os representantes dos vários segmentos nos Conselhos Escolares perfazendo um total de 28 (vinte e oito) entrevistados, compreendendo 06 (seis) representantes do segmento de alunos, 06 (seis) representantes do segmento de pais, 06 (seis) professores e 06 (seis) funcionários, 02 (dois) representantes da Comunidade; e 02 (dois) Diretores, conforme tabela 1.

Este trabalho buscou apreender a atuação dos conselhos como canal de participação dos segmentos escolares na constituição do poder político no interior da gestão colegiada. Essas iniciativas surgiram como tentativa de consolidação do programa da política expressada no *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, que implementou ações de descentralizações: substituição das 14 Delegacias Regionais de Ensino – DERE pelos 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação com seleção e posterior indicação de seus diri-

gentes; eleição direta para dirigentes escolares pela comunidade escolar; e, implementação dos conselhos escolares – objeto de estudo desta pesquisa.

Nosso trabalho tem uma especificidade própria, pois a partir de um estudo de caso envolvendo duas unidades escolares da rede pública estadual, realizamos uma investigação qualitativa pautada principalmente, na aplicação da técnica de grupo focal e na observação sistemática da realidade investigada.

A abordagem analítica utilizada para efetivar a compreensão do objeto de estudo levou em consideração as experiências e vivências dos diversos segmentos representativos do Conselho Escolar, bem como das teorias estudadas ao longo desse percurso sobre a questão do poder em Foucault.

Nesta parte do trabalho vamos analisar alguns elementos de avaliação que nos permita entender a questão do exercício do poder no interior das escolas. É notório a diversidade dos conselhos já implantados no Ceará posto que cada escola tem sua própria realidade caracterizando-se pela heterogeneidade de situações, principalmente nas escolas de periferia.

As análises dos dados levantados foram organizadas em torno de três grandes eixos, a saber:

1. O impacto da chegada da nova proposta, que é, no nosso modo de entender, revelador da compreensão inicial que os conselheiros construíram acerca da questão da participação e da democracia e suas vivências anteriores em confronto com a nova proposta implementada pela SEDUC;
2. A implementação do Conselho Escolar nas escolas investigadas;
3. A compreensão dos conselheiros acerca de seu papel e de sua relação com o Núcleo Gestor.

Em relação ao primeiro aspecto, uma consideração importante diz respeito à forma como os conselheiros percebem



a sua função dentro da escola. Destacamos, posteriormente, essas falas, posto que são sinalizadoras da representação que os conselheiros fazem si mesmos enquanto membros desse importante organismo.

A maioria dos pais entrevistados não tinha muita compreensão da estrutura e funcionamento dos Conselhos. Convidados a falar sobre a sua visão em relação à postura do núcleo gestor, constituído por diretor, coordenador pedagógico, coordenador de gestão, secretário, opinavam dizendo que:

O núcleo gestor e o Conselho Escolar têm que ter uma parceria boa.

No caso aqui da escola, não tem, de maneira nenhuma, nem uma vírgula a acrescentar, é tudo muito transparente e muito claro.

Eu conheço bem o grupo gestor e conheço alguns membros que fazem parte do Conselho, então quando tem algum problema no colégio eles se reúnem com o grupo gestor e resolve.

Eu acho assim que o grupo gestor vai muito atrás dos problemas do colégio; na minha opinião eu acho que elas correm muito mais atrás de benefícios pro colégio do que o próprio Conselho.

No que diz respeito à relação entre as ações realizadas pelo Conselho Escolar e as funções para ele idealizadas, afirmaram que, há uma certa distância das reuniões e atividades do Conselho Escolar, como se depreende desta fala:

Não tenho opinião a respeito, as reuniões acontecem muito longe uma da outra e pouco se discute, não sei porquê.

Alguns disseram que o Conselho Escolar está realmente participando das decisões administrativas da escola, e citaram como exemplo: definir a lista de prioridades de serviços e compra de material; o cardápio e a qualidade da merenda escolar e a prestação de contas do Núcleo Gestor. Enfatizando que:

Há uma boa correlação entre as funções esperadas do Conselho Escolar e as ações por ele realizadas; existe no Conselho Escolar um consenso e poder de decisão enorme. Na eleição de diretores da escola, por exemplo, a presidente do Conselho Escolar atua diretamente.

É importante observar que os pais não sabiam maiores informações sobre a dinâmica interna das escolas, manifestando dificuldades quanto ao papel e articulação que os mesmos deveriam fazer com os demais pais. Veja-se este depoimento:

Não tenho grandes informações sobre o que acontece aqui na escola, às vezes a diretora traz alguns problemas para a gente decidir. Quase sempre concordo com a maioria, pois não sei muito das coisas e tenho vergonha de opinar.

Segmento Professores

O relacionamento entre os membros do Conselho Escolar e a direção da escola, na opinião dos professores, é a melhor possível; muito boa, existindo comunicação, entrosamento e liberdade de expressão. Para a grande maioria dos professores pesquisados o Conselho Escolar apresenta um bom nível de relacionamento com o Núcleo Gestor, como se depreende desta fala:

As sugestões apresentadas para o melhor desempenho do Conselho Escolar foram: encontrar uma



forma das reuniões do Conselho Escolar contarem com a presença, não só dos seus membros, mas, também, do maior número possível de pessoas da comunidade escolar, para promover o exercício da política e da cidadania.

Para o Presidente do Conselho da Escola **A**:

Os membros do Conselho Escolar devem ser mais atuantes, participantes e motivados; que se exija a participação dos alunos nos três turnos; que haja uma maior participação de todos os segmentos da escola nas reuniões do Conselho Escolar; que haja maior divulgação das decisões tomadas por este órgão.

Segmento Aluno

Sobre o relacionamento entre o Núcleo Gestor e o Conselho Escolar, os alunos afirmaram que este é muito bom e que eles trabalham em conjunto, em função da escola. O relacionamento é amigável, as discussões e decisões são realizadas em pleno acordo, buscando sempre optar pelo que é melhor para a escola.

Afirmam eles que o relacionamento do Conselho Escolar com o Núcleo Gestor é bom, pois há uma articulação entre ambos, de forma participativa e atuante, visando o melhor para a unidade escolar. O Conselho Escolar vem trabalhando conjuntamente com o Núcleo Gestor. A parceria se baseia nos princípios de democracia, autonomia e, sobretudo, na visão do coletivo.

Segmento funcionários

Para os funcionários a relação do núcleo gestor com o conselho escolar é muito autoritária, pois quando o diretor

convoca para as reuniões são sempre para discutirem os seus interesses. Outra questão que os funcionários apontaram é que as reuniões são convocadas pelo diretor e não pelo Presidente do Conselho. Isso aponta para o fato de que o Conselho não é autônomo, como percebemos deste desabafo:

Na verdade, somos discriminados aqui na escola. É como se só existisse professor e aluno. A gestão democrática ainda não chegou por aqui.

Segmento comunidade escolar

O segmento comunidade é praticamente ausente das reuniões, pois alega que não tem tempo de acompanhar o processo dentro da escola. Porém, quando perguntado qual a importância da gestão democrática e da participação na escola pública falou que:

É importante, mas tem muito a desejar, principalmente nas reuniões, pois muitas vezes tudo é marcado em cima da hora. Outra coisa é que nem sempre estão todos os conselheiros, as pessoas faltam muito. Não têm compromisso.

Os resultados preliminares da nossa pesquisa apontam que a gestão democrática existe enquanto Lei e Decreto Federal e Estadual, contudo na prática muito precisa ser feito. Isto ficou claramente visível em algumas situações proporcionadas pela entrevista com gestores onde presenciamos o uso do autoritarismo como forma de expor seu objetivo:

Aqui na escola quem manda sou eu, o Conselho existe, mas pouco sabe da realidade escolar, afinal não é fácil administrar. (Depoimento de um dirigente escolar)



Portanto, essa fala insinua a propriedade do pensamento de Michel Foucault (1986), ao dizer que o indivíduo é um efeito do poder e simultaneamente é seu centro de transmissão. O poder passa através do indivíduo que ele constituiu.

Na escola, por exemplo, essa transmissão deve se estender à participação de toda comunidade escolar. No caso dos professores, apesar de considerá-los como agentes de vital importância para uma instituição educacional, não são os únicos segmentos representativos da escola que devem se engajar em decisões que venham mudar o seu rumo.

O que observamos no cotidiano das escolas é a predominância do professor no poder de decisões, os demais segmentos como pais, alunos e funcionários, que deveriam participar ativamente, ficam as margens, pois suas opiniões tornam-se limitadas pela falta do conhecimento intelectual e a sua integração aos trabalhos da escola, não exercendo, portanto um poder contrário e com forças hegemônicas suficientes para confrontar com o poder dominante da classe docente.

Nesse sentido, o que viabiliza o desenvolvimento e a eficácia das experiências e participação na partilha do poder é somente à vontade dos grupos. Se a comunidade não se envolve efetivamente não poderá mudar as relações no cotidiano, e opinar sobre questões que possam mudar o rumo das reivindicações. Entrevistando uma Coordenadora de Gestão do CREDE 21, esta fez um relato precioso sobre a sua vivência destacando que,

Quando em reunião com diretores de escolas, a fim de estabelecer contatos com os organismos colegiados, verificava a dificuldade do núcleo gestor em estabelecer uma relação democrática com os membros do Conselho Escolar e/ou Associação de Pais, alguns não queriam ‘perder’ o comando que assumiam no dia a dia da escola.

Deste modo, percebemos que as relações de poder entre Núcleo Gestor e o Conselho Escolar eram permeadas por

uma espécie de limitação de ação imposta pelos dirigentes aos representantes dos demais segmentos, fazendo-os na sua maioria referendar as decisões tomadas por uma minoria, seja porque esses não tinham o conhecimento necessário para avaliar sua intervenção, seja porque esta detinha um conhecimento privilegiado, isto é, um saber próprio e específico da atividade escolar que não queria democratizar sob pena de diminuir a sua intensidade no exercício do poder.

Se, por um lado, reconhecem-na como resultante de sua prática, de seu esforço por mudanças na instituição escolar, sentem-se nela refletidos, contemplados e respaldados em suas ações “transgressoras”, por outro lado, percebem-na como uma imposição institucional, considerando sua implantação também uma ruptura com o processo de trabalho que desenvolviam.

Embora conotações de ordem ideológica estivessem fortemente associadas ao caráter impositivo atribuído à proposta por alguns docentes, este era um aspecto que suscitava divergências e polêmicas no grupo investigado.

Referências Bibliográficas

CEARÁ. SEDUC. Secretaria de Educação Básica do Ceará. *O desafio da educação no Ceará*, 2002.

CEARÁ. *Estatuto do Magistério Oficial da rede pública estadual*, Fortaleza – 1984.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1998.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (org.) *Autonomia da Escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2000.



GANDIM, Danilo. *Planejamento como prática educativa*. São Paulo, Loyola, 1993.

GODOY, Arilda S., *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*, In Revista de

Administração de Empresas, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995a, p. 57-63. *Pesquisa qualitativa.-tipos fundamentais*, In Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995b, p. 20-29.

HORA, Dinair Leal da - *Gestão Democrática na Escola*. São Paulo: Papirus, 1994.

PARO, Vitor Henrique. *O conselho de Escola na democratização da gestão escolar*. In PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

RODRIGUES, Neidson. *Por uma Nova Escola*, São Paulo: Cortez, 1990.

VASCONCELOS, Celso. *Coordenação do trabalho pedagógico – do projeto político pedagógico ao cotidiano da sala de aula*, Editora Libertad, São Paulo, 2002.