



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VANESSA ROCHA DE SANTANA GUIMARÃES

**CONSELHOS ESCOLARES: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA ESCOLAR EM MARACANAÚ NO CEARÁ**

FORTALEZA

2024

VANESSA ROCHA DE SANTANA GUIMARÃES

CONSELHOS ESCOLARES: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA ESCOLAR EM MARACANAÚ NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G981c Guimarães, Vanessa Rocha de Santana.

Conselhos escolares : avaliação da política de gestão democrática escolar em Maracanaú no Ceará / Vanessa Rocha de Santana Guimarães. – 2024.
117 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Conselho escolar. 2. Conselhos de educação - Maracanaú (CE). 3. Gestão democrática. 4. Participação social. 5. Participação democrática. I. Título.

CDD 320.6

VANESSA ROCHA DE SANTANA GUIMARÃES

CONSELHOS ESCOLARES: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA ESCOLAR EM MARACANAÚ NO CEARÁ

Dissertação apresentada para o Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Participação, Democracia e Conselho Escolar.

Aprovada em: 21/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Maria Adaiza Lima Gomes
Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza (SME)

À Deus.

Aos meus pais, Francisco Rocha e Maria
Iná (IN Memorian), meu esposo Márcio
Lucas e os meus filhos Levi e Letícia por
apoiarem meus estudos.

AGRADECIMENTOS

A Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz, pela tranquilidade e incentivo no processo de orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso e Prof. Dra. Maria Adaiza Lima Gomes pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos professores do curso de Mestrado, por toda dedicação e ensinamentos no decorrer das disciplinas.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

“O diálogo não pode existir sem um profundo amor pelo mundo e pelos homens. Designar o mundo, que é ato de criação e de recriação, não é possível sem estar impregnado de amor. O amor é ao mesmo tempo o fundamento do diálogo e o próprio diálogo.” (Freire, 1980, p. 83).

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a avaliar a atuação dos Conselhos Escolares de Maracanaú, analisando suas possibilidades e desafios para a efetivação da Gestão Democrática nas escolas públicas municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Nosso objetivo é entender o contexto e o conteúdo da Política dos Conselhos Escolares, investigando suas trajetórias e buscando compreender a atuação dos conselheiros no recorte temporal de 5 anos (2019-2023) e territorial, considerando o município de Maracanaú. Ao compreender que a escola se configura como um importante aliado no enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil, tendo como função social formar cidadãos éticos, críticos e participativos, compreendemos e afirmamos que para cumprir com tais desígnios, ela deve encontrar apoio no Conselho Escolar como um instrumento de gestão que congrega de forma representativa toda a comunidade escolar. Esta pesquisa se caracteriza pela abordagem qualitativa na sua tipologia, em que utilizamos a análise bibliográfica, documental e a pesquisa de campo; dentre os autores imprescindíveis em suas contribuições e reflexões sobre concepções de Educação para a nossa pesquisa, destacamos: (Gonh, 1990, 2002, 2004; Schwarcz, 2020; Paro, 2001, 2017; Vieira, 2002, 2012; Luck, 2012; Libâneo, 2004; Barcelar, 2003; Cury, 1992, 2010); utilizamos também a avaliação em profundidade da política proposta por Rodrigues (2016, 2011, 2008). Para tanto, estabelecemos a análise triangular das informações coletadas na análise documental, com o questionário aplicado e entrevista coletada, gerando subsídios para a avaliação da política objeto da pesquisa. Como resultado, podemos verificar que existe uma crença da importância dos conselhos escolares, contudo há ainda desinformação quanto ao papel dos membros dos conselhos. Não obstante, evidencia-se uma quantidade de legislação considerável, entretanto o funcionamento efetivo dos conselhos ainda fica dependente da conscientização dos núcleos gestores. As formações constituem um papel fundamental na tentativa de corrigir as falhas de implementação da política, contudo ainda sofrem com o impacto da pandemia do COVID-19 e com a ausência de tempo hábil para organização de toda a agenda escolar. Em síntese, ampliou-se, com a pesquisa, a visão de uma política que enfrentou e enfrenta dificuldades, mas que promete a construção democrática da educação.

Palavras-chave: democracia; participação; conselho escolar; gestão escolar.

ABSTRACT

This research aims to evaluate the performance of the School Councils of Maracanaú, analyzing their possibilities and challenges for the effectiveness of Democratic Management in municipal public schools of Early Childhood Education and Elementary School. Our objective is to analyze the context and content of the School Councils Policy, investigating their trajectories and seeking to understand the performance of the counselors in the time frame of 5 years (2019-2023) and territorial, considering the municipality of Maracanaú. Understanding that the school is configured as an important ally in the confrontation of social inequalities in Brazil, having as a social function to form ethical, critical and participatory citizens, we understand and affirm that to comply with such designs, it must find support in the School Council as a management tool that brings together the entire school community in a representative way. This research is characterized by the qualitative approach in its typology, in which we use the bibliographic analysis, documentary and field research; among the essential authors in their contributions and reflections on conceptions of Education for our research, we highlight: (Gonh, 1990, 2002, 2004; Schwarcz, 2020; Paro, 2001, 2017; Vieira, 2002, 2012; Luck, 2012; Libâneo, 2004; Barcelar, 2003; Cury, 1992, 2010) ; we also used the in-depth evaluation of the policy proposed by Rodrigues (2016, 2011, 2008). Therefore, we established the triangular analysis of the information collected in the document analysis, with the questionnaire applied and interview collected, generating subsidies for the evaluation of the policy object of the research. As a result, we can see that there is a belief in the importance of school boards, but there is still misinformation about the role of board members. Nevertheless, there is a considerable amount of legislation, however the effective functioning of the councils is still dependent on the awareness of the management nuclei. The trainings are a fundamental role in trying to correct the failures of implementation of the policy, however they still suffer from the impact of the COVID-19 pandemic and the absence of time to organize the entire school agenda. In short, the research broadened the vision of a policy that faced and faces difficulties, but that promises the democratic construction of education.

Keywords: democracy; participation; advice; school management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Captura de busca por relatores dos conselhos escolares no site do banco de experiências de conselhos escolares	88
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Divisão dos participantes por gênero	63
Gráfico 2	– Divisão dos participantes por função	64
Gráfico 3	– Divisão dos participantes por comissão	64
Gráfico 4	– Divisão dos participantes por nível de escolaridade	65
Gráfico 5	– Divisão dos participantes por nível de escolaridade	65
Gráfico 6	– Divisão dos participantes por admissão nos conselhos escolares ..	66
Gráfico 7	– Divisão dos participantes por atuação nos conselhos escolares	66
Gráfico 8	– Divisão dos participantes por conhecimento da lei de criação dos CEs	69
Gráfico 9	– Divisão dos participantes por conhecimento da existência de regimento interno do CE	70
Gráfico 10	– Periodicidade e frequência das reuniões	70
Gráfico 11	– Proposta das pautas de reuniões	71
Gráfico 12	– Proposta das pautas previamente disponibilizadas	71
Gráfico 13	– Proposição de pautas nas reuniões pelos participantes	72
Gráfico 14	– Assiduidade de pautas nas reuniões pelos representantes	72
Gráfico 15	– Grupo a que se subordinam os conselhos escolares	73
Gráfico 16	– Participação nas reuniões do conselho	74
Gráfico 17	– Participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico	75
Gráfico 18	– Consideração do Conselho Escolar como instrumento de gestão democrática	75
Gráfico 19	– Participação nas decisões sobre o orçamento da escola	77
Gráfico 20	– Discussão sobre aquisição de materiais de consumo e bens duráveis	77

Gráfico 21 – Dificuldade de participação nos conselhos escolares	78
Gráfico 22 – Participação em formação para representantes dos CEs, nos últimos 12 meses	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de categorias de análise teórica	45
Quadro 2 – Amostra proposta para a aplicação do questionário e análise do PPP	52

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Perspectiva de análise metodológica em Bauer e Gaskell (2008)	47
Diagrama 2 – Dimensões avaliativas precursoras da avaliação de cada objetivo específico	55
Diagrama 3 – Objetivo geral e específicos e sua relação com as dimensões	56
Diagrama 4 – Perspectiva visual da triangulação na pesquisa	59
Diagrama 5 – Síntese de abordagem dos aspectos de avaliação em profundidade	102

LISTA DE ABREVIATURAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CE	Conselho Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	O índice de desenvolvimento da educação básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipece	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Política Pública
PPP	Projeto Político Pedagógico
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Regimento Escolar
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DOS CONSELHOS ESCOLARES	28
2.1	Participação e controle social	28
2.2	Gestão Democrática como um caminho para a equidade no ensino público brasileiro	34
2.3	O Conselho Escolar no âmbito das políticas públicas de participação social	38
2.4	O cenário educacional e o princípio da gestão democrática no Brasil	40
3	PERCURSO METODOLÓGICO E PERSPECTIVA AVALIATIVA	43
3.1	Tipologia da pesquisa e categorias de análise	43
3.2	Categorização do universo e da amostra	50
3.3	Procedimentos de coleta e a análise dos dados	57
4	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	62
4.1	O contexto da política dos conselhos escolares no município de Maracanaú – abordagem inicial do resultado da aplicação do questionário e a bibliografia	62
4.2	O contexto da política dos conselhos escolares no município de Maracanaú – do cruzamento entre os dados do questionário e da bibliografia	68
4.3	A trajetória institucional, a implementação e o conteúdo da política dos CEs – do cruzamento entre a entrevista, a bibliografia e os documentos escolares	83
4.4	A trajetória institucional: o espectro temporal e territorial – análise do contexto de implementação da política dos Conselhos Escolares	93
5	CONTEXTO, CONTEÚDO, TRAJETÓRIA E INTEGRAÇÃO TEMPORAL E TERRITORIAL DOS CONSELHOS ESCOLARES: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	99
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106

REFERÊNCIAS	109
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA À ASSESSORA TÉCNICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA	116

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa avaliativa está intrinsecamente relacionada com a esfera política, social e educacional, sendo efetivada na atuação dos Conselhos Escolares do município de Maracanaú-CE e nas formas de participação dos atores que vivenciam as instituições de ensino, quais sejam: gestores, professores, pais, alunos e comunidade local. Apoiadas no campo da avaliação em Políticas Públicas, pretendemos investigar a atuação dos conselhos escolares na tomada de decisões.

No Brasil, as políticas voltadas à ampliação da participação social ganharam destaque com a aprovação da Constituição de 1988 (Brasil,1988). No discurso da Nova Administração Pública, como uma série de doutrinas surgidas na década de 1980, serviram de suporte teórico-ideológico aos movimentos de reforma do Estado em diversos países (Ferlie *et al.*, 1996). Destaca-se a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com diretrizes a serem desenvolvidas na administração pública brasileira. Em termos educacionais, a legislação brasileira aprovou a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), passando a ser necessário que cada estado, município e Distrito Federal devesse constituir o Conselho de Acompanhamento e de Controle Social (CACS). A referida lei trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação, cujos artigos 9 e seguintes indicam o dever de melhoria da educação pública, a qual merece ser ordenada nos moldes do que preconiza a Constituição Federal. A partir da criação, portanto, do CACS, parte do dinheiro é gerido pelo colegiado que vai encaminhar a verba para os conselhos e demandas educacionais no âmbito municipal, estadual e federal, e é nesse contexto que surgem os conselhos escolares, como uma política que recebe parte da verba destinada pelo fundo¹.

Com base nessa relação, por trata-se de necessária participação social na gestão pública, os conselhos escolares (CEs) passam a ser realidade no cotidiano escolar, em a criação, a constituição e o funcionamento dos CEs estão previstos na mencionada lei 9.424/1996, e reafirmados no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014. Mais a frente, como se verificará durante a análise dos resultados desta pesquisa, a Lei nº 14.644/2023, retoma as tratativas de fortalecimento dos

¹ A respeito do conselho, vf. a Lei nº 14.644/2023, sancionada pelo presidente Lula, a qual dispõe de tratamento da organização e administração dos conselhos escolares, cuja verba é recepcionada a partir do fundo gerido pela LDB, reconhecida atualmente por Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

conselhos escolares, cujo lei sancionada gerou a introdução da previsão legal de criação dos conselhos na LDBEN.

Nesse sentido, o Conselho Escolar, reconhecendo-se por definição disposta em lei, é um órgão colegiado que tem a principal missão de contribuir com o exercício da gestão democrática, visto que permite a participação do colegiado nas principais decisões da instituição nos âmbitos administrativo, pedagógico e financeiro. Em Maracanaú, os Conselhos Escolares foram instituídos pela Lei nº 555, de 30 de maio de 1997, que se propunha a essa mesma finalidade, ou seja, ser um segmento da comunidade escolar que garantisse representatividade e equidade educacional.

O princípio da gestão democrática e participativa foi inserida nos debates sobre educação, a partir da LDB, em seu artigo 14, de “que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme as suas peculiaridades” (Brasil, 1996). Nesse contexto, as dimensões de organização visam preparar, ordenar, prover recursos, sistematizar e retroalimentar o trabalho, garantindo a estrutura básica necessária para a implementação dos objetivos educacionais e da gestão escolar. As dimensões de implementação têm a finalidade de promover mudanças e transformações das práticas educacionais, ampliando e melhorando o seu alcance educacional.

Na gestão democrática da escola já está necessariamente implícita a participação da população em tal processo (Paro, 2003). Para o autor, não se trata somente de agregar novos atores sociais, visto que os pais, responsáveis e a comunidade em geral estão diretamente relacionados com os processos desenvolvidos na instituição, em que todos são responsáveis pelo sucesso ou fracasso escolar, mas também de inseri-los devidamente à prática diária e de gestão escolar.

Ainda sobre o benefício atribuído à participação de educadores, alunos, funcionários e pais, Paro (2017) afirma que esta propicia melhores condições, ao possibilitar a pressão dos diretamente superiores, pois vincula à escola o padrão de autonomia e favorece a recepção de recursos. Neste ponto, o Conselho Escolar tem sua potencialidade a ser explorada, quanto a sua efetiva participação do planejamento escolar, reconhecendo os diversos atores desse contexto.

A respeito destes atores, é importante mencionar que o trabalho realizado pelo núcleo gestor precisa ser respaldado, em termos de liderança e competente capacidade de influenciar a comunidade escolar, efetivando os objetivos do plano

escolar que, inclusive, devem ser pautados nas reuniões do conselho, mobilizando-os e incentivando-os na participação dos processos desenvolvidos pela(s) unidade(s) escolar(es). A participação da comunidade na escola e nas decisões a serem tomadas nesta tem mostrado que esta não compartilha da vida da escola, não comunga dos seus problemas ou não está preparada, nem pedagógica, nem estruturalmente, para esse direcionamento (Veiga, 2000). Conseqüentemente, compete ao gestor ampliar e qualificar essa interação na escola e ainda então está a importância dessa validação dos passos a serem dados no intuito da consecução dos objetivos do plano escolar. Ao tratarmos de plano escolar, um elemento constitutivo que propulsiona esse processo é o Projeto Político Pedagógico, doravante PPP.

A escola, como lugar relacional que se propõe a trabalhar competências e desenvolver habilidades em seus alunos, tem como documento balizador o PPP, que norteia a comunidade escolar, no que se refere aos princípios, às diretrizes e às propostas de ações para melhor atender as necessidades educacionais. Este documento é um dos principais meios que contêm os detalhes da efetivação prática e democrática nas unidades escolares, devendo constituir-se coletivamente em sua formulação, implementação, avaliação e acompanhamento do ensino.

Segundo a Resolução nº 30/2017, do Conselho Municipal de Educação (CME) de Maracanaú, em seu artigo 3º, inciso primeiro, que versa a respeito dos efeitos desta resolução, dispõe:

I- O Projeto Político Pedagógico: o instrumento de caráter macro do trabalho escolar, que apresenta as finalidades, concepções e diretrizes do funcionamento da escola, tendo por base referenciais teóricos que delimitam as opções epistemológicas, socioantropológicas, filosóficas, políticas e pedagógicas.

Portanto, é imprescindível analisar como os colegiados estão se posicionando na condução desse importante equipamento social: a escola; nos seus aspectos relacionados aos princípios da gestão democrática, mais especificamente na atuação do Conselho Escolar. Ora, os colegiados compõem uma maneira de relacionar a sociedade civil na gestão pública, assegurando que haja a devida participação dos diferentes “atores partícipes da sociedade no procedimento de elaboração da agenda da política pública” (Martins, 2008, p. 23).

Quanto ao Conselho Escolar, é importante ressaltar a sua composição, conforme dispõe a Lei nº 14.644/2023, em seu §1º do artigo 14, que define ser:

[...] Composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das

comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:
I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;
II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;
III – estudantes;,
IV – pais ou responsáveis;
V – membros da comunidade local.

Assim, é preciso pontuar que o conselho escolar não se confunde com o Conselho Municipal, vez que este constitui o colegiado responsável por dirimir as questões e diretrizes necessárias para os diversos setores sociais do município (ex.: saúde, educação, assistência social dentre outros), já aquele constitui o colegiado responsável por deliberar as diretrizes escolares e tomadas de decisão no âmbito escolar, considerando a participação dos diversos atores da comunidade escolar, que é constituída por diretor, professores, alunos, pais de alunos e comunidade local em geral. Nesse sentido, ao nos referirmos ao Conselho Escolar, nos referimos ao seu dever de influência participativa na gestão, controle e organização do plano escolar voltado para o núcleo escolar do qual faz parte.

Logo, os procedimentos estabelecidos pelos conselhos escolares são (e devem estar) voltados para essa prática: “a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação” (Lei nº 14.644, §2º, artigo 14, 2023). A ideia de efetivação mencionada está relacionada com as atividades dos conselhos escolares, que seria as reuniões, a reunião da pauta, as tomadas de decisões nas diferentes instâncias da escola, o debate sobre os custos e recursos financeiros recebidos oriundos do fundo educacional, reconhecendo ainda a sua distribuição, seja diretamente para o corpo discente, seja para questões voltadas para a implementação de políticas de convivência, educacional, de auxílio geral e infraestrutura.

O Conselho Escolar, reforçamos, é composto de forma democrática, ao ter seu processo eleitoral desenvolvido a partir de eleições legítimas e validadas pela Assessoria Democrática dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação de Maracanaú, que reforça a função de mobilização dos CEs, os quais a partir do voto secreto, para eleição de cargos com mandato de duração de 3 anos, satisfaz-se as eleições dos conselhos. Os indivíduos que compõem o conselho escolar, nesse desiderato, são aqueles que já estão inseridos nos setores escolares, os quais são escolhidos, a partir do voto, por seus pares. Nesse caso, aluno vota em aluno, professor em professor, pais de alunos em pais de alunos e assim sucessivamente.

Por conseguinte, ao passarmos para o processo de encaminhamento metodológico deste trabalho, ressaltamos que, a fim de que se evidencie a importância da participação dos diversos atores que compõem o CE, propomos uma análise da perspectiva dos participantes de CEs das unidades de ensino de Maracanaú, isto é, de 16 indivíduos dos diversos grupos participantes das eleições para o Conselho Escolar. Essa análise, ao considerarmos a avaliação da política pública como parte do objetivo desta pesquisa, constitui parte da avaliação de profundidade (Rodrigues, 2008) que propomos.

Sobre o determinado método de avaliação de política pública, podemos dizer que se legitima a sua escolha na medida em que se entende que a busca do sucesso escolar desperta, aspecto que o senso comum reforça (Antunes, 2001), não só nos educadores, mas em todos que trabalham nas instituições de ensino. Nesse sentido, o método da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008:2016) passa a ter papel importante na avaliação da política pública, pois, esperamos que a perspectiva levantada por Antunes (2001) seja evidenciada no resultado desta avaliação.

Para este objetivo, a avaliação em profundidade é utilizada nesta pesquisa, pois busca, também, averiguar se esta perspectiva é ativa², pois, “[...] quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação [...]” (Rodrigues, 2008, p. 10). Logo, é a partir desse aprofundamento do objeto desta pesquisa, que se situa na análise e avaliação da atuação dos conselhos escolares, que podemos verificar o envolvimento e o engajamento dos conselheiros; qual a perspectiva desses no processo de implementação da política pública; como é a visão destes quanto à participação social, quanto à inclusão do discurso dos indivíduos que não fazem parte do corpo profissional dos conselhos, que seriam os pais, alunos e a comunidade local.

Sendo assim, ao termos o objeto desta pesquisa como a análise e a avaliação da política dos conselhos escolares, verifica-se que a avaliação em profundidade, desta não somente vai alcançar a lei que legisla sobre a matéria da política (Lei nº 14.664/2023), mas também aquelas que direta ou indiretamente

² Um aspecto da pesquisa do campo, tido em anotações, é que a prática dos participantes dos conselhos, a partir da assessora, é que haja uma busca ativa em cascata, da assessoria para com os conselheiros, dos conselheiros para com os demais participantes dos CEs e destes com os demais participantes da comunidade escolar, configurando a função dos conselhos escolares: a mobilização em prol do objetivo comum – a democratização da participação com fito na melhoria da qualidade da educação.

reforcem a efetivação e a atuação, vez que dois dos aspectos da avaliação, constituem a análise densa e detalhada dos aspectos intrínsecos à política avaliada.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu artigo 205, assegura os direitos e as responsabilidades educacionais, consagrando a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Descreve, ainda, os seus objetivos, que seria estabelecer esses direitos e deveres, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Não obstante, ainda disposto na Lei Maior, o artigo 206, preconiza a gestão democrática do ensino público como um de seus princípios basilares (Aguiar, 2008). Logo, os aspectos avaliados alcançam não apenas a lei que modifica a LDB, ao caracterizar, definir e validar os CEs, no contexto legislativo, mas reforçam também perspectiva de amplitude de alcance da política. Tal hipótese reforça a necessidade da investigação, avaliando-a em sua prática, vez que ao propor a avaliação em profundidade, “[...] olhamos à frente e para todos os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será limitada. ” (Rodrigues, 2008, p. 10-11), devendo ser necessária a compreensão, inclusive, das raízes legais de determinada política.

A partir desse panorama, considerando os aspectos intrínsecos, apresentados ainda que de forma sucinta, aos Conselhos Escolares e sua relação com a participação social e democrática, este estudo encontra eco em nosso percurso profissional que ocorreu, inicialmente como docente, e nos últimos dez anos, como coordenadora pedagógica. A motivação por essa temática vem, por assim dizer, da fragilidade do ideário de democracia brasileira que, além de recente, demonstrou ser frágil em termos de garantias duramente conquistadas, evidenciando-se como algo ainda a ser consolidado. Em outras palavras, a política pública dos conselhos escolares passou a constituir um resultado das lutas por melhorias na educação. E isso está devidamente evidenciado ao verificarmos que o próprio dispositivo legal que legitima a legalidade da política pública reforça a ideia de democratização do acesso, da participação e da efetiva melhoria da qualidade da educação. Nesse contexto, a escola, enquanto instituição que atravessa (ou que deveria atravessar) a vida de todos os indivíduos da sociedade, aglutina boa parte da população brasileira, com um relevante papel político, social, emancipatório, no sentido de favorecer a sustentabilidade do pensamento democrático, e é por essa razão que a política em análise ganha destaque, na medida em que não somente empreende melhorias para

o direito social³ à educação, mas também reforça a participação social em ambientes focais, estimula o princípio da cidadania e fortalece o pensamento democrático na sociedade no geral.

Nesses termos, para que possamos seguir com o percurso metodológico, sabemos que o *lócus* da pesquisa científica é um dos elementos principais da investigação (Gil, 2020) e que compreender as peculiaridades locais, sua cultura, regionalismos, com atenção ao lugar de fala dos atores, público alvo da política educacional a ser investigada, também é um elemento essencial da pesquisa, cuja demarcação já foi reiteradas vezes estabelecida, constituindo-se como *lócus* desta pesquisa, o município de Maracanaú, no Ceará. A região alcança o marco de, quanto ao atendimento educacional, 81 unidades de ensino distribuídas em seis regiões, na zona urbana e rural, para melhor atender as necessidades da clientela em termos de acesso, conforme determinação prevista no inciso x ao caput do art. 4º da lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos. Trataremos as unidades de ensino (e as unidades dos conselhos escolares nela existentes), como nosso *lócus específico*.

Vale ressaltar ainda, em termos de justificativa, que este estudo se fundamenta na necessidade constante de verificação da efetivação da implementação da política pública. A escolha do método da avaliação em profundidade se deu em razão de justamente reforçar essa ideia de um retorno analítico aos resultados, ao cotidiano, à verificação da realidade da política dos CEs. Tendo isso em vista, se percebemos uma previsão legal de democratização da gestão escolar, de participação social e de dialogismo no processo de implementação, regulação e avaliação de políticas públicas educacionais, e questionamos se a sua implementação e resultados são efetivos, temos, no caso da política dos conselhos escolares, um ponto a ser investigado. Diante disso, elegeu-se como problemática central deste estudo o seguinte questionamento: Como os conselhos escolares estão contribuindo para o exercício da gestão democrática nas escolas de Maracanaú/Ceará?

Nesse sentido, o nosso objetivo geral neste estudo é avaliar a atuação dos conselhos escolares no município de Maracanaú, enquanto um mecanismo de autonomia, democratização e participação da comunidade escolar na gestão escolar.

³ Cf. Artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos sociais e estabelece a educação como um deles.

Deste objetivo geral, outros descendem, com o intuito de satisfazer as demandas que são levantadas com a questão-objeto de estudo. Para tal, temos os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar o contexto e conteúdo da Política dos Conselhos Escolares do município de Maracanaú e a sua conexão com a legislação nacional;
2. Investigar a trajetória institucional da política dos conselhos escolares, identificando os entraves e as potencialidades da sua implementação e desenvolvimento;
3. Compreender a atuação dos Conselhos Escolares no espectro temporal (5 anos) e territorial (Maracanaú), com foco na perspectiva de participantes dos conselheiros escolares.

Para se satisfazer estes objetivos, o percurso metodológico foi traçado a partir de uma abordagem qualitativa, considerando a natureza descritiva, para realizar uma análise da trajetória da política dos Conselhos Escolares, no município de Maracanaú nos últimos 5 (cinco) anos (de 2019 a 2023), nas instituições de ensino.

Considerando a abrangência social, o campo da avaliação de políticas públicas contribui para compreender as ações do Estado na sociedade. Nesse sentido, como método de avaliação da política pública dos Conselhos Escolares, escolhemos a avaliação em profundidade.

Com efeito, quanto à análise, esta se mostra necessária, haja vista precisarmos triangular (Marcondes e Brisola, 2014) as informações e contextos entre o levantamento bibliográfico, a análise documental, bem como o resultado do questionário aplicado e da entrevista estabelecida com participantes de Conselhos Escolares de Maracanaú. A descrição (Gil, 2020) se faz necessária por ser prática latente no âmbito acadêmico, e interpretativa por levantar aspectos, fatos, argumentos, opiniões e discursos antes pouco analisados. Assim, a pesquisa passa a estar em condições de explanar os pontos levantados como objetivos deste estudo.

Quanto à coleta de dados e os instrumentos relacionados com os objetivos, utilizamos para a consecução do objetivo geral, a catalogação e o fichamento dos principais aspectos existentes e levantados pelos autores em termos de autonomia, democratização e participação social nos processos de gestão, considerando o levantamento bibliográfico. Além disso, utilizamos descrição analítica das legislações relacionadas à implementação e fortalecimento da política pública dos CEs, sobre a participação social, legislação educacional municipal e seu vínculo com as resoluções

de deliberação da política dos Conselhos Escolares. Aplicamos, ainda, um questionário a 16 participantes, de todos os cargos existentes do conselho (tesoureiro, coordenador executivo, coordenador financeiro e conselheiro) de 6 conselhos escolares diferentes, referente às instituições pesquisadas, bem como fizemos uma entrevista narrativa com uma assessora de gestão democrática dos conselhos escolares, possibilitando a coleta diversificada de dados e informações para a análise por triangulação (Patton, 1999).

Em síntese, podemos afirmar que esta pesquisa foca na avaliação da atuação dos Conselhos Escolares do município de Maracanaú, Ceará, analisando sua contribuição para a gestão democrática nas escolas. Explora a participação de diversos atores (gestores, professores, pais, alunos e comunidade) na tomada de decisões educacionais. A questão central da pesquisa é: "Como os conselhos escolares estão contribuindo para o exercício da gestão democrática nas escolas de Maracanaú/Ceará?" O problema se concentra na eficácia dos Conselhos Escolares em promover a gestão participativa e democrática nas instituições de ensino do município. A justificativa para esta pesquisa reside na importância da participação social na gestão educacional, conforme previsto pela Constituição de 1988 e pela Lei nº 9.424/1996. A criação dos Conselhos Escolares, reforçada pela Lei nº 14.644/2023, visa democratizar a gestão escolar, permitindo a participação ativa de diversos segmentos da comunidade escolar. A pesquisa é motivada pela necessidade de avaliar a implementação e o impacto desta política pública na prática, especialmente em um contexto onde a democracia ainda está em processo de consolidação.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com natureza descritiva, e foca na análise da trajetória da política dos Conselhos Escolares em Maracanaú nos últimos cinco anos (2019-2023). Os métodos utilizados incluem:

- Levantamento Bibliográfico: Revisão de literatura sobre gestão democrática, participação social e políticas públicas educacionais;
- Análise Documental: Exame de legislações relacionadas aos Conselhos Escolares e documentos internos das instituições de ensino;
- Questionários e Entrevistas: Aplicação de questionários a 16 participantes dos Conselhos Escolares e realização de entrevista narrativa com uma assessora de gestão democrática dos conselhos escolares;

- **Avaliação em Profundidade:** Método escolhido para avaliar a política pública, permitindo uma análise detalhada e densa da atuação dos conselhos.

A avaliação da política pública dos Conselhos Escolares é conduzida através da avaliação em profundidade, que busca entender o envolvimento e o engajamento dos conselheiros, bem como a eficácia da participação social na gestão escolar. O estudo pretende verificar se a política dos Conselhos Escolares está cumprindo seus objetivos de democratização, autonomia e participação comunitária, analisando a implementação prática e os resultados obtidos nas escolas de Maracanaú. A pesquisa espera contribuir para a compreensão das potencialidades e desafios dos Conselhos Escolares, fornecendo perspectivas sobre de que maneira melhorar a qualidade da educação, através de uma gestão mais democrática e participativa.

No quantum dos principais resultados, podemos mencionar, de antemão, que alguns pontos importantes foram observados:

1. **Importância dos Conselhos Escolares:** Reconhecidos como essenciais para a participação social e democratização da gestão educacional, desde a Lei nº 9.424/1996 até o Plano Nacional de Educação (PNE);
2. **Desafios em Maracanaú:** Há vários obstáculos que comprometem a eficácia dos Conselhos Escolares, como a fragilidade do ideário democrático, a falta de engajamento da comunidade escolar e a liderança insuficiente dos gestores escolares;
3. **Pós-pandemia:** A pandemia de COVID-19 exacerbou os desafios, desviando o foco para a recuperação da aprendizagem, o que afetou a participação e o funcionamento dos Conselhos Escolares;
4. **Necessidade de Capacitação:** Os conselheiros escolares precisam de formação adequada para desempenhar suas funções eficazmente, o que muitas vezes é negligenciado;
5. **Necessidade de:**
 1. Promover Cultura Participativa: A gestão democrática requer mais do que conformidade legal; é necessário fomentar uma cultura de participação.
 2. Formação Continuada: Propostas para programas de

formação contínua dos conselheiros, reservando tempo para atividades do conselho.

3. Incentivos e Sanções: Sugere-se reverter legislações para incentivar a participação ativa nos Conselhos Escolares, incluindo prêmios por desempenho.

A pesquisa reforça a importância dos Conselhos Escolares na democratização da gestão educacional, recomendando esforços contínuos para superar desafios e promover uma gestão escolar verdadeiramente inclusiva e democrática. Em resumo, a pesquisa destaca que, apesar dos obstáculos, os Conselhos Escolares têm um papel crucial na democratização da gestão educacional e que melhorias na capacitação e na cultura participativa são essenciais para o seu sucesso.

Por fim, como meio de organizar os apontamentos aqui dispostos, dividimos este texto em seções e subseções, a saber: a primeira constitui a introdução, em que está apresentada a formalização, justificativa, pergunta norteadora da pesquisa, objetivos, metodologia e organização do trabalho estruturado; em um segundo momento, estruturamos as categorias de análise, isto é, os pontos temáticos avaliados na política dos Conselhos Escolares e seu impacto ao contexto prático, considerando os objetivos estabelecidos. Em seguida, em um terceiro momento, desenhamos o caminho metodológico percorrido, evidenciando os instrumentos, abordagens e categorias metodológicas perscrutadas. Na quarta seção, apresentamos a análise dos dados e as conclusões obtidas, seguidas de considerações finais e referências utilizadas no percurso do trabalho e documentações adereças à pesquisa.

2. PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Neste capítulo, desenvolvemos os elementos pertinentes às categorias teóricas com as quais se debruça este estudo. A partir da contextualização da definição de gestão democrática e participação social no âmbito dos conselhos escolares, à luz da constituição de 1988 e normas específicas aos CES, em seguida, passamos a discorrer sobre o princípio da gestão de democrática, da participação social e dos conselhos escolares, considerando a perspectiva bibliográfica, em comparação com os aspectos legais.

2.1 Participação e controle social

Ao tratarmos de participação e controle social, a lógica que se apresenta no senso comum sempre está voltada para as eleições de qualquer natureza, seja política seja administrativa (Carvalho, 2021). Contudo, esse contexto ultrapassa o senso comum quando, ao observarmos a Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, entendemos que para além de uma perspectiva pautada na “organização do país, da ordem e da moral”, o Estado constitui-se Democrático de Direito, quando população é o centro das atenções (Carvalho, 2021, p. 42).

Assim, o esforço de construção, melhor dito, de reconstrução da democracia no Brasil ganhou ímpeto, após o fim da ditadura militar, em 1985 (Carvalho, 2012). A palavra no momento passou a ser cidadania, vez que tudo o que ela representa para uma sociedade estava marcada por um recente período de negação ou de recessão de direitos. Na historiografia há quem entenda que a volta de perspectivas de garantia de direito tenha gerado “entusiasmo” e passado a nomear a constituição de 88 como “cidadã”. Há interpretações, por outro lado, de que esta é cidadã por uma maior parcela da sociedade ser representada, visto que houve o reconhecimento de direitos a diversos grupos sociais. A população em geral voltava-se para um objetivo comum: o de reconstruir o país com mais liberdade de expressão e de manifestação de direitos sociais.

Nesse sentido, o primeiro passo dado foi garantir que houvesse uma legislação específica que tratasse da proteção ao direito de participação e

manifestação de vontade, assim como se constituíram as normativas⁴ para a efetivação desses direitos. No entanto, após décadas da aprovação da nossa Carta Magna, muitas demandas sociais permanecem latentes e urgentes. Nos falta ainda mais o exercício dos direitos sociais, qual seja, a participação na riqueza coletiva: o direito, ou melhor, o pleno exercício do direito à saúde, à educação, ao emprego, à moradia, ao transporte e ao lazer (Schwarcz, 2019).

No Brasil, os direitos sociais não foram conquistados, mas sim concedidos⁵ por governos centralizadores e autoritários (Carvalho, 2012). Tendo esse contexto em mente, a necessidade de estudar acerca das questões democráticas surge, justamente, em virtude desse contexto de negociação daquilo que já se entendia por direito, mas não era previsto legalmente. Conforme aduz Carvalho (2021, p. 199), embora os direitos políticos tenham alcançado, desde 1960, “amplitudes nunca antes atingidas”, a estabilidade que propunha o contexto republicando da redemocratização ainda “não estava fora de perigo”⁶.

Com base nisso, na atualidade, ainda seguimos analisando o conceito de democracia e participação, os quais foram e ainda são alvos de muitos debates e em alguns casos associados, conforme nos aponta Morais (2021), à participação com democracia, com cidadania e com governança⁷. Assim, o contexto de reconstrução democrática era de substituição de paradigmas políticos, de rupturas com crenças reforçadas por décadas de governo militar e de mudanças no entendimento do que

⁴ Cf. Bobbio (2011), há uma confusão entre legislação e normativa. Para o autor a diferença é tênue, mas é válida quando tratamos de analisar diferentes documentos legais. Bobbio (2011) defende que a legislação estaria para a lei ou leis em espécie, as quais constituem a legitimidade e existência do objeto a que se refere a lei. Em nosso trabalho, teríamos, portanto, a Lei 14.644/2023, legislando sobre o Conselho Escolar. Já a normativa seriam os documentos que não são leis, mas que também constituem aparato legal de validade para o objeto sobre o qual regulam, é o caso dos projetos de lei, das portarias, das agendas de políticas públicas, dos relatórios de resultados de distribuição de verbas do Fundeb, dentre outros.

⁵ Durante o processo de construção da Constituição Federal de 1988, com o processo de redemocratização do Brasil, houve um processo de ajuste de interesses daqueles que estavam no poder, os militares, até então, para com aqueles que viriam a ser os novos presidentes do País (Carvalho, 2021). Ocorre é que, conforme explica Carvalho (2021), houve um esforço em tentar estebelecer garantias mais específicas, como é o caso da assistência social, do direito à saúde e à educação, reconhecimento do direito de minorias; e de ampliar outras já criadas até então, como é o caso da ampliação da política do SUS, de proteção de terras indígenas, do reconhecimento de hipossuficientes, dentre outros (Carvalho, 2021).

⁶ A respeito dessa insegurança, Carvalho (2021, p. 203) discorre que não havia garantias de que esse processo de “deliberação de legislação constitucional sobre direitos diversos” fosse ser de fato seguida, pois a nuvem de medo com relação ao regime militar ainda imperava e havia certa insegurança de que o sistema político à época estivesse sucumbindo ao estado republicano e democrático de direito.

⁷ Importante mencionar que Morais (2021) refere-se a cidadania como o direito de poder exercer os direitos; a democracia um sistema político que prevê o exercício da cidadania e a governança seria o exercício legal, a prática legislativa para que a democracia e a cidadania possam ser efetivadas.

deveria ser uma democracia. Não importava muito se se acreditava ser viável a ampliação da participação social, mas era imperativo que se potencializasse o debate sobre a participação social e transformar a pauta em um elemento importante para o processo de redemocratização (Sartori, 1994). Neste ponto, é preciso levar em consideração a situação complexa observado: não se tratava de ventilar o conceito de democracia, mas de, antes de qualquer reforço à essa prática, “mudar a ideia do que se compunha a democracia”, para em seguida, estabelecer o reforço à prática dela, com “participação social e manifestação de direitos” sobre isso (Carvalho, 2021, p. 203).

Dessa maneira, o que estava em discussão era como superar as iniquidades de uma sociedade elitista, concentradora de renda e herdeira de uma tradição escravocrata. (Morais *et al.*, 2021). Para uma sociedade, então, alicerçada com base nessas características, é possível compreender a atual conjuntura de desigualdades (Holanda, 1995) e de restrição que acomete boa parte da população brasileira.

Logo, ao mencionar desigualdade social e participação, Gohn (2019) explica que os processos participativos não ocorrem separadamente, tampouco de forma linear ou de modo autônomo, considerando a relação com as questões sociais. Pelo contrário, o que existem são formas delineadas na história e limitadas pelos contextos sociais atravessados, isto é, o contexto social de cada indivíduo delimitaria essa participação.

Gohn (2019) discorre sobre a participação social a partir de ciclos, o que seriam as ondas de participação social. No total, 5 ciclos constituem a interpretação do contexto nacional, desembocando nas manifestações de 2013. Na análise, a autora desenvolve o raciocínio de que o modelo participação social passou de um contexto de participação partidário-político, para a intervenção participativa nos projetos do governo, incluindo, a educação. Conforme afirma Gohn (2019), a partir do terceiro ciclo de participação social, ocorrida na década de 1980, com as Diretas Já e o processo constituinte, o quarto ciclo se deu com a participação institucionalizada, ou conhecida como cidadã, pois se deu pós-1988, isto é, pós-Constituição Federal.

Durante os anos 2000, tivemos a proliferação das chamadas “instituições participativas”, que se expandiram, sobretudo, com a massificação do ideário de participação social, com a expansão da crença e efetivação da manifestação de direitos e, ao reconhecer a lógica de cidadania, atrelando o “direito ao direito” como

aduz Gohn (2019), fato evidenciado nas manifestações político-educacionais, antissistema, de 2013, no Brasil, denominada de quinto ciclo de participação, conforme a autora.

Assim, passou a ficar entendidas as formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil nos processos de participação social, inclusive, na deliberação sobre políticas públicas (Avritzer, 2008). Esse período marca a sequência de dois mandatos do presidente do partido dos trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2010.

Tal período merece ser mencionado, pois o País contava com 59 conselhos nacionais e chegou a realizar 74 conferências nacionais, nas quais se estima que mais de 5 milhões de pessoas tenham sido envolvidas (Souza, 2011). Uma conquista da sociedade civil organizada, em termos de superação da subjetiva democracia representativa⁸ por uma versão participativa de atuação.

A participação social nas políticas públicas impulsionou, por assim dizer, o debate em torno da cidadania, responsabilização dos gastos públicos e a ideia de controle social. Essa atuação da sociedade – o “controle social” - trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços. Medeiros (2003, p. 43) afirma que:

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências, especialmente, em países anglo-saxões (Ferlie *et al.*, 1996; Abrucio, 1997).

A "reestruturação das bases do projeto brasileiro", para a inovação do modelo administrativo, só veio com a implantação do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE), em 1995. Essa mudança não desprezou as características dos antigos modelos, entretanto, seu avanço se garantiu pela implementação de uma administração mais autônoma e responsável perante a sociedade. Essa reestruturação é percebida, no texto legal, quando discorre:

O plano pretendia, fundamentalmente, "orientar o resgate da governança do Estado, ou seja, aumentar a capacidade administrativa de governar com

⁸ Souza (2011) defende que a democracia representativa seria subjetiva, na medida em que essa representação só se dava em parte, quando a participação social efetivada a luta pelo direito e a efetivação da cobrança deste.

efetividade e eficiência, direcionando os serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos” (BRASIL, 1998b, p. 7).

Nessa intenção, o modelo gerencial de administração pública, como denominado, gerencialismo, foi o meio de implementação das políticas públicas previamente desenvolvidas e aceitas pela organização e gestão estatal interna. O gerencialismo (Ribeiro e Oliveira *et al.*, 2012) surgiu a partir da crise mundial de 1970, a qual colocou à prova todas as dimensões do Estado (econômica, social e política), evidenciando a necessidade de uma reformulação da própria operacionalização do Estado. O próprio gerencialismo se desenhou como um mecanismo prático que se deu a partir da criação de uma Política de Custos. Tal política (Ribeiro e Oliveira *et al.*, 2012) permitiu a utilização de instrumentos de eficiência e eficácia para a avaliação de políticas públicas, melhorando a qualidade da prestação de serviços, como uma política pública que incentiva a melhora da implementação de outras políticas públicas.

Neste modelo, a administração pública passou a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a possibilidade de participação mais rotineira dos indivíduos participantes da sociedade civil. Ora, (Ribeiro e Oliveira *et al.*, 2012) a lógica de melhoria da qualidade da prestação de serviços pelo Estado só poderia ser mensurada, com o *feedback* da população ou grupos sociais, aos quais determinada política fosse implementada, o que configura a execução do ideário de *Welfare State* (Estado de bem-estar social). O Gerencialismo, de acordo com o que traduz (Ribeiro e Oliveira *et al.*, 2012), mencionando a burocratização weberiana, estaria relacionada a uma prática de gestão democrática, voltada às demandas sociais, a partir de um comportamento estatal flexível, aberto e social.

Nessa toada, nos termos da constituição brasileira de 1988, em seu artigo 37, *caput*, a administração pública deveria seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A administração pública, por assim dizer, deveria ser, enfim, “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil” (Brasil, 1995).

Dentro dessa perspectiva, ao analisarmos a ótica do gerencialismo, para as políticas educacionais, e no caso, especificamente sobre os Conselhos Escolares, é preciso que se entenda, em um primeiro momento, que constituem as políticas educacionais, para então, verificarmos a política dos Conselhos Escolares, objeto do

nosso estudo. Dessa maneira, Vieira (2007, p. 55), ao mencionar Pedro e Puig (1998) explica o cerne das políticas educacionais ao evidenciar que:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais (Pedro; Puig, 1998, *apud* Vieira, 2007, p. 55).

Ao tratarmos, nesse sentido, a Política Educacional, como um projeto a ser voltado diretamente às escolas, a política de Conselhos Escolares precisa estar diretamente relacionada às unidades escolares, que constituem objeto principal de proteção social e implementação da perspectiva implementada pelo Estado.

Nesse desiderato, uma recente política pública educacional surgiu na intenção de melhorar o atendimento aos educandos e comunidade escolar. A Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, prevê que as redes públicas de Educação Básica contarão com serviços da Psicologia e do Serviço Social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação. O objetivo seria agregar qualidade ao processo de aprendizado e formação social de estudantes, bem como à convivência escolar e à relação família-escola, integrando as equipes multidisciplinares, na condição de profissionais da Educação também.

Portanto, tal dado torna-se relevante na medida em que percebemos a introdução de outros atores sociais, também importantes, à configuração do arranjo escolar, como forma de constituir, de maneira coletiva e heterogênea, as diversas perspectivas de formação educacional. Tal como já mencionado, a Constituição Federal ao dispor do direito social à educação básica de qualidade evidencia que o Estado deve se preocupar e agir para que, este direito, enquanto direito, seja passível de acesso, enquanto serviço público, seja prestado de maneira eficiente, de qualidade, enquanto obrigação do Estado, e que esteja na pauta do governo, bem como aberto às diversas opiniões e demandas que a sociedade venha a interpor. Nesse contexto é que surge o ideário de gestão democrática, pois quando surge uma necessidade, e como em um prisma, temos vários lados, perspectivas e vozes a serem apreciadas para a melhor constituição de um plano político, no caso, educacional.

2.2 Gestão Democrática como um caminho para a equidade no ensino público brasileiro

Desde o início dessa breve história de cinco séculos foi logo ficando latente a dificuldade que temos de construir modelos compartilhados de zelo pelo bem comum (Schwarcz, 2019, p. 64). A busca por caminhos de apadrinhamento ou favorecimentos nos serviços públicos são constantemente denunciados (Holanda, 1995).

Muito se discute quanto à importância da gestão democrática nos processos de condução da escola pública brasileira e no seu aprimoramento, por meio de um projeto pedagógico comprometido em atender às necessidades dos educandos. Nesse sentido, verifica-se previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, e na da LDB, de 1996, em seu artigo 14 (grifo nosso), que:

[...] os sistemas de ensino definirão as normas de **gestão democrática** do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996) como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional da Educação – PNE (art. 9º), resguardando os princípios constitucionais e, inclusive, de gestão democrática.

Portanto, apesar da legislação em vigor, e, conforme Vieira (2012), estabelecer os anseios de gestão democrática que têm se manifestado entre nós, desde o início dos anos de 1970 e tomado forma, a partir dos anos de 1980. Estes, porém, não se esgotam na esfera escolar. Para que esses participantes sejam notados, faz-se necessária a constante avaliação dos envolvidos com a educação pública, no intuito de acompanhar o desenvolvimento das ações, realçando-se, de fato, estas caminham com perspectivas participativas e democráticas.

Para essa consideração, é importante lembrar que a escola, como parte importante da sociedade, discute questões relevantes para formação dos indivíduos, tais como a cidadania, o desenvolvimento humano e a garantia de direitos constitucionais, bem como a formação integral do sujeito, para que compreenda e participe ativamente da sociedade da qual faça parte. A esse respeito, corrobora Libâneo (2004, p. 102, grifo nosso):

A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo

de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, estrutura e organização e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação.

A partir dessa afirmação, as decisões compartilhadas pressupõem responsabilidade, compromisso e envolvimento da equipe escolar. Ficando entendido essa dinâmica como sendo um exercício rotineiro, visto que, a participação não é algo estático ou definitivo. Ela necessita de atualização permanente, conforme seus participantes vão sendo inseridos para contribuir com e nos processos decisórios. A gestão participativa, por conseguinte, é normalmente entendida como uma forma regular e significativa de envolvimento dos funcionários de uma organização no seu processo decisório. Para essa apreciação, afirmam Likert (1971, p. 133), Xavier, Amaral e Marra (1994) que:

Verifica-se que a ênfase no modelo de gestão escolar democrática, observada atualmente no Brasil, é coerente com as tendências mundiais em educação. Esse movimento em favor da gestão participativa na educação é fortemente difundido em muitos países, destacando-se como fortemente consolidadas as experiências realizadas no Reino Unido, na Nova Zelândia, Austrália, nos Estados Unidos, no Canadá, na Suécia e Alemanha.

Logo, não se trata de uma demanda particular e própria do Brasil, mas que a ênfase dada a este movimento mundial relaciona-se com a eficácia do ensino, com uma aprendizagem significativa e de equidade social. O papel da escola, portanto, consiste ainda hoje em, não só permanecer, mas em aprofundar e solidificar a perspectiva, desenvolvendo ações colegiadas para combater as desigualdades educacionais do Brasil. Assim, a importância da participação e da gestão democrática através das políticas públicas, conforme Rosar (1992, p. 174, grifo nosso) realçam:

[...] a redefinição da estrutura de poder, desde o nível macro do Ministério da Educação na sua forma de organização e funcionamento, até o nível micro de cada escola. As ações do MEC deveriam estar adequadas às deliberações de um Fórum Nacional de Educação que pudesse definir, **a partir de amplo debate nacional**, as diretrizes político-pedagógicas, as prioridades educacionais, a garantia de recursos para todos os níveis de ensino considerados todo, e as formas de avaliação dos mesmos, com a participação de diversos setores sociais.

Nesse mesmo raciocínio, Luck (2012, p. 165) apresenta cinco mudanças que considera fundamentais para que a gestão da educação possa ser uma gestão democrática e para que cumpra seu papel de revitalização da educação brasileira, baseada, é claro, no novo paradigma de participação social e democrática. São elas:

“1. Da ótica fragmentada para a óptica globalizadora; 2. Da limitação de responsabilidade para sua expansão; 3. Da ação episódica para o processo contínuo; 4. Da hierarquização e burocratização para a coordenação; 5. Da ação individual para a coletiva”.

Em continuidade, analisar as ações desenvolvidas na escola, superando a ótica fragmentada para a ótica globalizada, requer inicialmente uma avaliação institucional, para que o colegiado compreenda como estão sendo desenvolvidas as suas ações. Nesse ponto é que exsurge um questionamento que nos direciona para a resposta da pergunta norteadora: qual o papel dos conselhos escolares nesse procedimento de análise e qual o seu impacto nas políticas educacionais, tendo em vista o parâmetro de participação social e de gestão democrática? Nessa toada, um importante instrumento de gestão, que ventila as propostas e perspectivas da unidade escolar é o Projeto Político Pedagógico, o qual deve ser escrito e desenvolvido em conjunto, retratando os anseios e as necessidades educacionais, deixando evidente quais os caminhos legais, perspectivas principiológicas e legais que percorrem os planos e a gestão da unidade escolar.

Contrário a essa lógica, é evidente que a limitação de responsabilidade em alguns casos pode se configurar por falhas de comunicação ou centralização de poder, os quais são percebidos a partir de práticas que mais deslegitimam o princípio da gestão democrática que o enfatiza. Referente a isso, entende-se necessário que seja feita uma revisão aos valores da unidade escola, para planejar ações que melhor se adequem do público atendido, bem como às demandas exaradas, haja vista a perspectiva de o plano ser eficaz e eficiente, impessoal e legal, enquanto prestação de serviço e manifestação de direito social, não como uma satisfação individual dos gestores das unidades.

Da ação episódica para o processo contínuo, é relevante notar a diversidade na composição dos conselhos escolares e dos próprios conselhos escolares em sua autogestão, pois a multiplicidade de atores envolvidos no contexto escolar necessita de organização, planejamento e avaliação, tanto empírica quanto democrática, para diminuir e dirimir os possíveis conflitos inerentes ao convívio social educacional, de forma a promover na instituição, relações em equilíbrio com base no diálogo, com perspectivas para a superação dos conflitos e para sanar as demandas sociais.

Em termos de processos burocráticos, como já mencionado, a escola já superou algumas barreiras arcaicas (Luck, 2012) e vem tentando acompanhar o

processo de modernização (Libâneo, 2004). Encontra-se, por assim dizer, avançando no sentido de informatizar a documentação pedagógica, disponibilizando recursos, como aplicativos e sistemas para planejamento das aulas, formação continuada no formato à distância, dispositivos para propiciar a interatividade e a conectividade entre e aos professores e alunos. Esse panorama de informatização possibilita uma publicização de informações e ações mapeadas e executadas dentro das unidades escolares, facilitando o acesso por parte dos pais de alunos, familiares e comunidade local.

Nesse raciocínio, as ações coletivas podem ser não só vivenciadas, como também verificadas em seu teor por diversos aspectos, como em relação ao envolvimento das famílias com a escola. Acerca desse contexto, já está no imaginário social hodierno a visitação da família à escola, as reuniões de pais e alunos, a comunicação direta da situação, a tentativa de mediação de situações-problema na relação casa-escola (Luck, 2012), pois a lógica participativa tem se entranhado na operacionalização e no relacionamento diário das políticas educacionais, vez que ao observarmos, por exemplo, o exercício da prática do acompanhamento (psico)pedagógico e o diálogo família-escola, a partir de projetos desenvolvidos com as famílias, verificam-se ações coletivas para desenvolver vínculos, satisfazendo a demanda de participação da comunidade escolar e de efetivação do princípio da gestão democrática.

O exercício da gestão democrática poderá, por essa razão, ser observado em práticas pautadas no compartilhamento das ações, na participação e desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico (PPP), na transparência da aplicação dos recursos financeiros, no acompanhamento da aprendizagem dos alunos e ao investir em uma escuta ativa entre professores, funcionários da escola, alunos, pais e comunidade escolar para contribuir com a resolução dos conflitos encontrados no cotidiano escolar.

Bordignon (2005, p. 45), para tanto, aponta elementos que caracterizam uma gestão escolar de sucesso, bem como orienta alguns princípios que considera relevantes, quais sejam:

Situar o aluno como centro e eixo da escola e a escola como centro do sistema de ensino; Situar o professor como educador, comprometido com a proposta pedagógica da escola; Situar o poder nos conselhos escolares, fórum de gestão democrática, privilegiando a decisão plural; abrir espaços de valorização das vivências dos alunos e experiências inovadoras, como

momento de aprendizagem; ouvir, acolher e defender a pluralidade das vozes e das formas de ser; cultivar a afetividade, tornando a escola um lugar de ser feliz; instituir a cultura de querer fazer, no lugar de dever fazer; agir com suavidade nos modos e firmeza na ação, praticando a tolerância com as pessoas e a intransigência nos princípios; dar um sentido público à prática social da educação; assumir o compromisso radical com a não-discriminação, a defesa dos direitos humanos e a preservação da natureza; dar transparência às ações, eliminando a dissimulação; cultivar um clima organizacional positivo, desafiador, valorizando as pessoas e o trabalho coletivo, ressaltando mais os sucessos do que as falhas.

Destarte, compreender as diversidades encontradas no ambiente escolar, encontrar caminhos para a superação dos entraves nos âmbitos pedagógicos, financeiros e administrativos, configura-se como importante finalidade dos Conselhos Escolares nos processos estabelecidos nas instituições de ensino, assim como, na efetivação da Gestão Democrática. O que se pauta, nessa lógica, é saber se essa é a realidade que se verifica ao avaliarmos as políticas públicas de participação social, como a dos Conselhos Escolares nas escolas do município de Maracanaú, no Ceará.

2.3 O Conselho Escolar no âmbito das políticas públicas de participação social

A origem dos conselhos e seu processo histórico ao longo da evolução da humanidade contribuiu para com o que temos atualmente nas instituições de ensino, ou seja, os Conselhos Escolares. “A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva” (Bordignon, 2004, p. 13).

No Brasil, nas últimas décadas, devemos relembrar as seguintes experiências colegiadas "conselheiristas": os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal, ao final dos anos 1970 (Gohn, 1990); os conselhos populares, ao final dos anos 1970 e partir dos anos 1980 (Urplan, 1984); e os conselhos gestores institucionalizados (Gohn, 2019).

Os conselhos populares surgiram em oposição ao regime militar com os setores da esquerda. Conforme Gohn (2002, p. 10), dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano daquele período vale registrar, dentre outros, três exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 1980; o Conselho Popular do Orçamento, de Osasco; e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. A lógica envolta dos conselhos escolares, a partir do registro dos conselhos populares é que se transferisse a ideia de comum acordo, efetivando o fato

de que o gestor escolar, respaldado no colegiado e nas decisões para o bem comum, tende a gerenciar os processos com mais tranquilidade, mobilizando esforços e talentos para tornar a escola um espaço de relações saudáveis.

Nesse sentido, conforme o Portal do Ministério da Educação, institui-se o dever aos CEs:

“deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e **mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades** em prol da melhoria da qualidade da educação” (MEC, 2014, s/p, grifo nosso).

Cabe, portanto, ao Conselho Escolar, a mais importante tarefa no processo de gestão democrática da escola, acompanhar o desenvolvimento da prática educativa e o processo de ensino-aprendizagem. Envolvendo a comunidade escolar para **participar ativamente da proposta pedagógica** e dos processos de construção de uma cidadania emancipadora, o que requer **autonomia, participação, criação coletiva** dos níveis de **decisão e posicionamentos críticos** que combatam a ideia burocrática de hierarquia.

Nesse sentido, os pontos grifados ressaltam a lógica de que o princípio da gestão democrática, necessariamente exige que haja a participação social, tornando um pilar engendrado em uma ótica simbiótica: a participação social (dos diversos atores participantes do contexto escolar) é necessária para que se ventile a prática do princípio da gestão democrática escolar.

Assim, nosso primeiro desafio é de ordem legal, pois como nos sugere Filho (2009), o Conselho é uma lei sem sanção, ou seja, comporta-se legalmente enquanto um caminho para que a comunidade local e escolar qualifique a educação pública, mas não impute pena aos que decidam por não participar do processo. Esse desafio evidencia que o Conselho Escolar exige atitude de um lado, ao evidenciar a propositura de planos a serem debatidos e, compreensão, por outro, quanto à aplicação aos contextos de quem, inclusive, decidiu por não debater e opinar em sua constituição.

Outro grande desafio é a ordem cultural, pois a vida social e a tradição escolar brasileira, não são marcadas pela participação direta da comunidade escolar e local na decisão da vida pedagógica e financeira da escola (Filho, 2009). Essa

ausência de uma vivência democrática produz uma reação das pessoas que, quando são convidadas a participar, argumentam que não têm tempo para participar ou perguntam o que vão ganhar com sua entrada no Conselho Escolar. Reitera-se, nesse contexto, a lógica autoritária de que se a escola estabelecer determinado padrão, este deve ser seguido, numa lógica hierárquica, autoritária e incontestável, tal como sempre foi apregoado pelas diversas configurações políticas na história do país (Holanda, 1995).

2.4 O cenário educacional e o princípio da gestão democrática no Brasil

O Brasil está em constante transformação social, econômica e política. Para além da universalização da escola pública brasileira, discute-se a eficácia e os seus mecanismos de atuação, frente ao momento histórico de inovações tecnológicas, avanço das ciências e de pesquisas, das formas de aprendizagem e de desenvolvimento humano. Em um retrospecto histórico, podemos salientar que o Brasil, no final da primeira república, continuava sem um sistema de ensino nacional de educação. A sociedade encontrava-se em um crescente processo de modernização entre as décadas de 20 e 30.

Com a Revolução de 1930, a primeira iniciativa educacional foi a criação do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação dos Estados. Outro importante momento educacional foi o movimento do Manifesto dos Pioneiros da Educação no ano de 1932, que como afirma Piletti (2006, p. 77) esse movimento defendia ideias como:

1. A Educação é vista como instrumento essencial da reconstrução da democracia no Brasil, com a integração de todos os grupos sociais;
2. A educação deve ser essencialmente pública, obrigatória, gratuita, leiga e sem qualquer segregação de cor, sexo ou tipo de estudos, e desenvolver-se em estreita vinculação com as comunidades;
3. A educação deve ser “uma só”, com os vários graus articulados para atender às diversas áreas do crescimento humano. Mas, unidade não quer dizer uniformidade; antes, pressupõe multiplicidade. Daí, embora única sobre as bases e os princípios estabelecidos pelo Governo Federal, a escola deve adaptar-se às características regionais;
4. A educação deve ser funcional e ativa e os currículos devem adaptar-se aos interesses naturais dos alunos, o eixo da escola e o centro de gravidade do problema da educação;
5. Todos os professores, mesmo os do ensino primário, devem ter formação universitária.

A política em sua efervescência buscava, com o golpe de Estado,

estabelecer novos rumos ao país e conseqüentemente caminhos educacionais a serem percorridos. Foram criadas instituições, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP (1938), os serviços de rádio, cinema e TV educativos (1937-1938), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI (1942) e o Serviço Social da Indústria-SESI (1943). Além disso, foram criados decretos-leis que instituíram as Leis Orgânicas do Ensino de nível médio: industrial, secundário e comercial (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2002).

No período de 1930 a 1964, o Estado era permeável a certas reivindicações da população, em virtude dos compromissos eleitorais do sistema de representação. Todavia o período pós-1964 foi marcado pelo distanciamento entre o Estado e sociedade. Com isso não houve favorecimento no desenvolvimento educacional, mas a partir de 1985, com a democratização do país, esperava-se maior avanço na solução do atraso educacional. No entanto, isso não ocorreu (Romanelli, 1991).

No ano seguinte a constituinte foi convocada e instalada em 1987, conseguindo reunir a maioria dos setores organizados da sociedade, públicos, privados, para debaterem os problemas educacionais e encaminharem os princípios básicos de um novo plano de educação para o país, que pudesse pôr fim ao analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Esses princípios estão na Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, mas ainda não foram estabelecidos na prática. A Carta Magna de 88 (Brasil, 1988) dispõe:

[...]

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

[...]

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de: III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

[...]

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Consoante a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394 /96, em seu art. 3º:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; também o pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, exposta no inc. V do art. 1º. da Constituição do Brasil.

A linha do tempo educacional, com seus avanços e retrocessos, permite uma análise do processo educacional, condicionado ao interesse das classes dominantes e de pactuações políticas, para atender às necessidades do processo de industrialização, do avanço das tecnologias e das mudanças governamentais. Estes são alguns elementos importantes para compreender como o país vem implementando suas políticas educacionais, as condições de seus equipamentos públicos de ensino, os recursos, seus profissionais, bem como o público ao qual se destina. Sobre isso, Piletti (2006, p. 75) afirma que:

A constituição de 1934 foi a primeira a incluir um capítulo especial sobre a educação, estabelecendo alguns pontos importantes: a educação com direito de todos; a obrigatoriedade da escola primária integral; a gratuidade do ensino primário; a assistência aos estudantes necessitados.

A melhoria de uma nação indiscutivelmente passa pela formação acadêmica e no Brasil temos uma recente legislação voltada para a ampliação da garantia educacional como um direito de todos. Sem contar com o acesso aos bens culturais, lazer e a dignidade humana em relação à moradia, alimentação, saúde e demais direitos inerentes à condição de cidadão brasileiro.

A história da educação é parte da história da cultura, segundo Monroe (1999), tal como esta, por sua vez, é parte da história geral. É para nós, o estudo da realidade humana ao longo do tempo. Não é, pois, matéria do passado, senão que o presente também lhe pertence, como parte do desenvolvimento da vida humana.

3. PERCURSO METODOLÓGICO E PERSPECTIVA AVALIATIVA

Conforme defende Demo (1995, p. 11), “reconhecer o caráter problematizante da metodologia”, significa propor a ideia de que toda matéria é discutível, passível de uma construção paradoxal e de um debate conclusivo. Não há prova cabal ou prática irretocável, o que funda a característica mais importante da metodologia, a necessidade infundável da permanente pesquisa, seja pela realidade não se esgotar, seja pela maneira que a tratamos pode ser reconfigurada em suas perspectivas (Demo, 1995).

Dessa maneira, o itinerário metodológico se propôs a apresentar o tipo de pesquisa, abordagem epistemológica e fundamentação teórico metodológica, as técnicas e instrumentos de pesquisa, o lócus, os sujeitos e o método de análise e a perspectiva avaliativa. Todos eleitos e devidamente desenhados, a fim de satisfazer o alinhamento epistemológico em questão. Reitera-se o convite à discussão, o convite ao diálogo, à narrativa, pois a pesquisa só pode ser respeitada como científica, na medida em que se mantiver possível o debate, o diálogo, a discussão (Demo, 1995).

3.1 Tipologia da pesquisa e categorias de análise

Nesta seção, apresentamos a tipologia da pesquisa e suas categorias de análise, que estão pautadas em um estudo descritivo da atuação dos Conselhos Escolares na perspectiva dos participantes dos CEs, para realizar uma análise da implementação da política municipal nos últimos cinco anos, nas instituições de ensino escolhidas como *lócus específico* de investigação, considerando os aspectos do princípio da gestão democrática e a lógica da participação social dos, e nos, Conselhos Escolares.

Por tipologia da pesquisa utilizamos a pesquisa de abordagem qualitativa, centrada na realidade multidimensional e na experiência prática dos conselhos escolares, tendo em vista a avaliação da política adotada ser a avaliação em profundidade, proposto por Rodrigues (2016:2011:2008).

Ao tratarmos da abordagem qualitativa, este trabalho se divide em 3 momentos, os quais são importantes para que se compreenda a sua proposição. Em um primeiro momento, auferimos as informações em torno do que constituem os conselhos escolares, quanto aos documentos legais municipais e em torno da política

dos Conselhos escolares, bem como traçamos um levantamento bibliográfico, relativo às categorias teóricas mencionadas na seção 2 desta dissertação; momento importante, pois as informações catalogadas constituíram parte da análise triangulada.

Em um segundo momento, enquanto coleta de dados aplicamos um questionário, com a participação de 16 integrantes dos conselheiros escolares das unidades selecionadas, obedecendo aos padrões éticos de aceitação da gestão da escola e de participação dos agentes educacionais. Além disso, entrevistamos uma assessora técnica de gestão democrática, responsável por auxiliar os conselhos escolares nos diversos procedimentos e processos, em que necessitem de auxílio. Quanto ao fato de termos entrevistado apenas uma assessora, tivemos dificuldade de estabelecer uma agenda que fosse possível para mim, enquanto pesquisadora, bem como com relação à agenda da assessora, que já também não é provida de vários assessores.

Em um terceiro momento, propomos a análise dos dados coletados a partir da técnica de triangulação, a fim de que seja possível entrecruzar os dados auferidos no levantamento bibliográfico, na análise documental e com o resultado do questionário e da entrevista. Quanto a essa triangulação, esta possibilita que nós possamos observar convergências, divergências, contradições, contraindicações, além de poder evidenciar uma pluralidade discursiva dentro de um mesmo contexto (Pathon, 1999). A triangulação passa a ser um método de análise importante, pois conforme explica Michel (2015), todo método exige, de certa forma, que sejam prescritos procedimentos para que as finalidades da pesquisa sejam alcançadas. Assim feito, várias são as perspectivas resultantes desses procedimentos, os quais geram um produto resultante desse amplo cruzamento.

Não obstante, a triangulação é interessante, vez que serve de insumo para a avaliação em profundidade. Isso porque, de acordo com o que defende Rodrigues (2016), a avaliação não se trata de restringir a análise dos dados estatísticos às conclusões visíveis a uma análise superficial, mas que, para que seja considerada em profundidade, é preciso que atenda às características de análise: “extensa, densa, detalhada, ampla e multidimensional” (Rodrigues, 2016, p. 107). Portanto, os diversos resultados e perspectivas obtidas com os diferentes procedimentos de coleta de dados propiciará a satisfação das características da avaliação explicadas pela autora.

Em outras palavras significa dizer que não se trata somente de averiguar e analisar os dados e bases de trajetória das instituições educacionais e seus programas de prática pedagógica, mas de verificar, passeando sob a ótica qualitativa, no *modus operandi* da política pública. Propor uma análise mais aprofundada, considerando todos os detalhes, aspectos, nuances próprias e aspectos intrínsecos, inclusive, aos métodos de coletas de dados é que torna a avaliação da política pública ser “em profundidade”.

Quanto a esse aspecto, Rodrigues (2016) realça que a prática de investigação e de avaliação de políticas públicas esteve, no âmbito internacional, voltada para os extremos das políticas públicas, isto é, para o planejamento e para os resultados da aplicação dessas políticas. Agora, considerando este método que passa a evidenciar e considerar todos os lados e perspectiva de uma mesma política, trata de aprofundar os aspectos mais íntimos, inclusive, ao público, ao local, ao projeto político vigente, a cultura, como elementos também formadores e consideráveis na avaliação da implementação e resultado da política pública.

De acordo com Minayo (2001), a análise em um percurso metodológico é pautada na verificação dos dados coletados, como também na coparticipação de três momentos para proceder à análise de fato. Primeiro há a decisão do objeto de pesquisa, dos participantes e local da pesquisa e dos dados necessários a serem coletados. Em seguida, esses dados passam por uma análise que pode, ou não, propiciar um aprofundamento ou um outro viés analítico. Nesse caso, trataremos de reforçar o evidenciado na análise, com a avaliação da política. Sendo os resultados da pesquisa, material para auxiliar no processo de avaliação da política em si, considerando as suas dimensões e elementos essenciais.

Os resultados da análise dos dados coletados durante a pesquisa, nesse sentido, subsidiam a avaliação, da política pública dos conselhos escolares, em profundidade. Contudo, é importante pormenorizar os eixos de análise na avaliação em profundidade. Conforme menciona Rodrigues (2011, p. 56):

A proposta de uma avaliação em profundidade, como então formulada, toma basicamente quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos.

Diante disso, temos quatro eixos a serem trabalhados para a avaliação da política dos CEs. Necessariamente há um curso a ser seguido por esses eixos;

primeiramente tratamento de reconhecer a definição da política, seu conteúdo e programa de implementação, contemplando todo o processo de criação da agenda, proposta, prática de implementação e expectativa de resultados, em seguida reconheceremos como tem sido a trajetória, considerando esse conteúdo analisado, evidenciando tal trajetória no tempo (5 anos) e no espaço (Maracanaú), evidenciando, por último, como se comportava o arranjo político, o esquema de efetivação da política pública pelos próprios usuários da política.

Essa análise será possível, a partir dos dados coletados no 1º e 2º momento, mas sobretudo, com o resultado da triangulação do 3º momento do percurso metodológico. Já que serão analisadas de forma cruzada os dados coletados na análise documental, no levantamento bibliográfico, na aplicação do questionário e da entrevista.

Reconhecemos a avaliação como o quarto momento do percurso. Isso porque a relevância social da avaliação das políticas educacionais se apresenta como matéria de estudo e de investigação científica, devido à abrangência com que trata os dados, considerando os diversos vieses e perspectivas evidenciadas com a implementação da política pública. No nosso caso, por se tratar de uma política social educacional, empreende-se, inclusive, como uma espécie de análise de como está sendo de fato o redirecionamento das verbas na educação, aspecto que é possível de perceber com o resultado desta pesquisa.

Para tanto, reconhecendo o percurso de análise para chegarmos à avaliação da política, traçamos uma matriz de categorias de análise teórica, por meio da qual se estabelecerá questões relativas às categorias temáticas levantadas. Dos eixos de análise da avaliação, tratamos os dois primeiros (conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional) para formular os questionamentos feitos ao analisarmos os dados do levantamento bibliográfico, como se observa na tabela a seguir:

Quadro 1 - Matriz de categorias de análise teórica

CATEGORIAS DE ANÁLISE	BASE CONCEITUAL	QUESTÕES A OBSERVAR EMPIRICAMENTE
Participação e Controle Social	Gohn, (1990); (2002); (2004); Schwarcz (2020); Paro, (2001); (2017);	É possível evidenciar o exercício da cidadania plena através da participação em conselhos escolares?
Gestão Democrática	Vieira (2012);	Os núcleos gestores

	Lück (2012); Bordignon (2005); Libâneo (2004); Paro (2001); Navarro (2004)	garantem a gestão democrática como princípio da gestão, além disso está evidenciado no PPP das unidades escolares?
Conselho Escolar	Bacelar, (2003); Gohn, (1990); (2002); (2004); Paro, (2001), (2017); Veiga, (2002); Cury, (1992:2010)	Quais o impacto gerado por essa política para seus usuários e de que forma a comunidade escolar participa, acompanha e fiscaliza os processos pedagógicos, administrativos e financeiros?

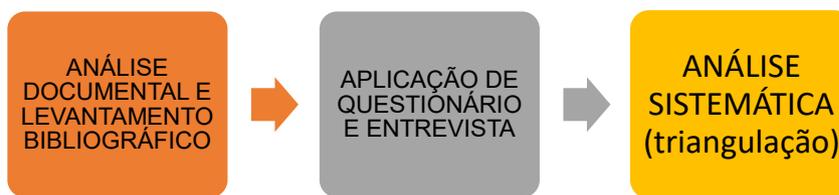
Fonte: Elaborado pela autora com base nos objetivos da pesquisa e das categorias levantadas.

O terceiro momento desta pesquisa, como já mencionado, se refere à triangulação, compreendendo a problemática como o universo mais ampliado e abstrato da realidade em que os objetos da pesquisa e o pesquisador estão inseridos. Quanto a isso, Bauer e Gaskell (2008, p. 18-19) explica que

Uma cobertura adequada dos acontecimentos sociais exige muitos métodos e dados: um pluralismo metodológico se origina como uma necessidade metodológica. A investigação da ação empírica exige a) a observação sistemática dos acontecimentos; inferir os sentidos desses acontecimentos das (auto-)observações dos autores e dos espectadores exige b) técnicas de entrevista; e a interpretação dos vestígios materiais que foram deixados pelos atores e espectadores exige c) uma análise sistemática.

Em resumo, se trata em um primeiro momento de fazer a análise documental, considerando os documentos legais que caracterizam e legitimam a política dos conselhos escolares, além do levantamento bibliográfico que passa a considerar os diversos raciocínios na construção de um aparato teórico para a pesquisa. Além da observação das instituições educacionais, quanto às práticas democráticas de gestão, traçar essas informações, em um segundo momento, com os dados levantados, a partir de informações coletadas com os questionários propostos aos participantes dos conselhos educacionais das escolas escolhidas. Aliado ao questionário e, reconhecendo a pluralidade metodológica para uma adequada cobertura analítica da política, fizemos uma entrevista com uma assessora técnica de gestão democrática dos conselhos escolares, a quem nomeamos na seção de análise pela técnica entrevistada. Após isso, consideramos ter material para podermos estabelecer a análise sistemática, como nomeiam Bauer e Gaskell (2008), no nosso caso, a triangulação.

Diagrama 1 - Perspectiva de análise metodológica em Bauer e Gaskell (2008)



Fonte: produzido pela autora

Além disso, quanto aos demais eixos (espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos) da avaliação em profundidade, tais pontos são necessariamente verificados na análise sistemática, vez que constituem a trajetória da política pública.

Contudo, é importante mencionar que não necessariamente essas informações estão evidenciadas de maneira separada, haja vista todas ocorrerem ao mesmo tempo, mas que, por uma questão de didática e de dissecação da análise, Pathon (1999) e Minayo (2001) reforçam a necessidade da discriminação em partes, como também orienta Rodrigues (2016) ao aduzir aos eixos de análise da avaliação.

Não suficiente, a temporalidade e a territorialidade são também objetos de análise inerentes à trajetória. Em outras palavras, significa dizer que tais objetos são mutáveis de acordo com a implementação da política, considerando o tempo e o local, gerando diferentes impactos e resultados na agenda.

Ao se propor a avaliação de uma política pública é preciso considerar dimensões as quais englobe os aspectos principais que constituem a política pública e o seu objetivo. Enquanto dimensões, consideraremos a lógica, a natureza do conhecimento alcançado, análise e os objetivos, conforme considera Lejano (2012). Contudo, a contrário senso do que apresenta os modelos mais tradicionais, ou como Lejano (2012) denomina, positivistas, de avaliação, consideraremos o modelo experiencial de avaliação, denominado por Rodrigues (2016) de avaliação em profundidade.

Na avaliação da política dos conselhos escolares na qual consideramos todos os frutos da análise triangulada entre questionário, entrevista e levantamento

bibliográfico e análise documental, é importante que mencionemos alguns aspectos de referido modelo de avaliação. A avaliação traça quatro dimensões, que se desmembram em pontos de avaliação, quais sejam: 1) dimensão lógica, considerando: a) não linearidade; b) interatividade do pesquisador; 2) dimensão da natureza do conhecimento alcançado, a) multidimensionalidade – diferentes abordagens de dados e informações; 3) análise, considerando: a) hermenêutica-holística; b) integração das diferentes dimensões contempladas; c) os critérios de autenticidade da descrição da política como experiência; 4) e os objetivos, considerando a: a) compreensão ampla e processual da dimensão política; e a b) possibilidade da ação (Lejano, 2012).

Em síntese, tal como defende Rodrigues (2016, p. 106):

[...] propõe-se a necessidade, em primeiro lugar, de considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível – só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiência um lugar central nas formulações teóricas e metodológicas propostas pelo autor. Assim, ele afirma que, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisamos penetrar no que são essas entidades realmente, não nos limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente. Desta perspectiva, segundo Lejano, as fronteiras são borradas, flexíveis, intercambiáveis e não formais. De forma similar, papéis e identidades são múltiplos e intercambiáveis.

Essas diversas dimensões são necessárias, na medida em que transparece o “grau de coerência de uma política”, permitindo a “mensuração de sua durabilidade no decurso do tempo” (Rodrigues, 2016, p. 106-107). A inspiração para uma avaliação em profundidade está calcada nas dimensões do modelo experiencial explicado por Lejano (2012), com o adendo de não estabelecer a necessidade do desenvolvimento de hipóteses, mas de admitir a integração de informações e pressuposições inferidas, com base nos dados quantitativos e qualitativos (Rodrigues, 2016:2011).

As primeiras condições para que se considere a avaliação em profundidade tem a ver com as fontes de coleta dos dados e as considerações, pressupostos e suposições levantadas com esses dados, considerando a interdisciplinaridade. Esse cenário, segundo Rodrigues (2008) é o que torna a avaliação em profundidade marcada por cinco características íntimas ao modo: extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, sendo importante mencioná-las para que não se percam de vista, pois são os elementos norteadores do que faz um avaliação ser em profundidade.

A partir desses aspectos, consideraremos a análise da Lei nº 14.644/2023 que trata da alteração da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Não obstante, e considerando os Conselhos Escolares na cidade de Maracanaú/CE, ainda verificamos a Lei Municipal nº 3.145/2022, que consolida a Lei nº 2447/2015, que autoriza o chefe do poder executivo a promover ações para criação, instalação e funcionamento de conselhos escolares, e modifica a Lei nº 2517/2016, que altera o programa de autonomia escolar – PAE, e adota outras providências.

3.2 Categorização do universo e da amostra

Para o desenvolvimento de uma pesquisa científica, faz-se necessário a utilização de métodos e a escolha de critérios e delimitações no campo investigativo. Gil (2021, p. 101) enfatiza que “De modo geral, as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por essa razão, nas pesquisas sociais trabalha-se geralmente com amostra[...]”.

Este trabalho se trata de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza descritivo-interpretativa. Marconi e Lakatos (2009, p. 48) enfatizam que esse tipo de pesquisa “[...] preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”, indo além do que pode ser quantificado, buscando o objetivo a partir do subjetivo, pois, conforme Minayo (2001, p. 22), “[...] ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Nesse sentido, como *corpus* de análise, temos os dados catalogados do levantamento bibliográfico e da análise documental da Política dos Conselhos Escolares no município de Maracanaú, bem como dos dados coletados com o questionário aplicado a 16 participantes dos CEs e com a entrevista aplicada a assessora de gestão democrática dos CEs.

Quanto ao macro *lócus* (Maracanaú/CE), sabemos que é um dos elementos principais da investigação. Assim, compreender as peculiaridades locais, sua cultura, regionalismos, com atenção ao lugar de fala dos atores, público alvo da

política educacional a ser investigada. Nesse sentido, em termos de infraestrutura, atualmente conta com um total de 81 instituições municipais agrupadas em seis regiões, com 62 escolas regulares, 04 creches, 13 escolas de tempo integral e 02 escolas Cívico-militares. Para a presente pesquisa a amostragem escolhida foi por intencionalidade.

Além disso, quanto à historiografia do *lócus*, Maracanaú apresenta-se com um município do estado do Ceará, da Região Nordeste do país. A cidade faz parte da Região Metropolitana, a 24 km da capital Fortaleza, destacando-se ainda como sendo o maior centro industrial do estado. Possui o segundo maior produto interno bruto do estado, atrás apenas da capital Fortaleza, e o segundo maior produto interno bruto per capita do Ceará, estando atrás apenas do município de Eusébio.

O atual território do município, na época da chegada dos primeiros europeus, era habitado pelos índios Potiguaras, também chamado potiguará. Dos aldeamentos desta etnia, surgiu o povoamento da Lagoa de Maracanaú e, depois, o das lagoas de Jaçanaú e Pajuçara. Conforme Relatório circunstanciado de identificação e delimitação da Terra Indígena, encontramos na descrição do Inventário Socioambiental do povo Pitaguary (2020, p. 9) que “consta, nos devidos registros históricos, a presença em território cearense do grupo indígena Pitaguary, descendente dos índios Potiguara, já desde a ocupação pelos portugueses no século XVII, ano de 1603.”

Após a inauguração da linha férrea, em 1875, Maranguape seguiu expandindo seu território até o povoado que passou a ser chamado de Vila Santo Antônio do Pitaguary. Em 1906, Maracanaú passou a ser Distrito de Maranguape, que, por sua vez, conquistou o Distrito Rodolfo Teófilo (Pajuçara), pertencente à cidade de Fortaleza. Este território passou a ser incorporado à Maracanaú após sua emancipação.

Nos anos 1970, Maracanaú sofreu grande transformação quando foi escolhido para sediar o Distrito Industrial de Fortaleza. Em 1983, Maracanaú emancipou-se definitivamente de Maranguape, através da ação política do Movimento pela Emancipação de Maracanaú, um agrupamento de políticos com interesses diretamente ligados a Maracanaú.

Segundo o Censo populacional de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Maracanaú é composto por 234.392 habitantes, fazendo do município o quarto (4.º) mais populoso do estado do Ceará e o vigésimo (20.º) do

Nordeste do país. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) de Maracanaú é considerado médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com valor de 0,686. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010) 97,4, O índice de desenvolvimento da educação básica IDEB-Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública 2021) foi de 5,7 e dos Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) de 5,2. O total de matrículas no ensino fundamental (2021) foi de 34.709, o total de docentes no ensino fundamental (2021) eram 1.284 e o número total de estabelecimentos do ensino fundamental (2021) foram 105.

É com base nesse aspecto de crescente importante e de íntima relação com a minha vida pessoal que, enquanto pesquisadora, decidir por ser o *lócus* para a pesquisa. Nos termos da constituição do *lócus*, esse respeito, Gil (2021, p. 106), afirma que:

Trata-se de uma modalidade de amostragem não probabilística, mas que pode se adequar a muitas pesquisas. Nem todas as pesquisas têm como objetivo descrever com precisão as características de uma população. Em muitas pesquisas de cunho explicativo, o que mais interessa na seleção da amostra é garantir a variabilidade de seus integrantes em relação a determinadas características.

Logo, considerando a variabilidade e a especificidade dos integrantes participantes da pesquisa e da composição do *cópus* de análise, como *micro lócus* da pesquisa, escolhemos 6 unidades escolares, para compor os espaços escolares de destinatários da pesquisa, cujo critério de escolha foi a separação por anos escolares. Isto é, do grupo, duas são de educação infantil, duas de anos iniciais e duas de anos finais do ensino fundamental. A partir das escolas, os participantes dos respectivos conselhos escolares serão submetidos ao questionário, sobre os quais (totalizando 16 representantes) recairá a análise, conforme ilustra o quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Amostra proposta para a aplicação do questionário e análise do PPP

REGIÃO	QUANTIDADES DE ALUNOS	TURMA	SUJEITOS DA PESQUISA
A	710	ANOS INICIAIS	Todos os representante disponíveis de cada um dos Conselhos Escolares das respectivas escolas escolhidas.
B	285	EDUCAÇÃO INFANTIL	
C	643	ANOS FINAIS	
D	388	EDUCAÇÃO INFANTIL	
E	343	ANOS INICIAIS	
F	888	ANOS FINAIS	

Fonte: Elaborado a partir de dados da Secretaria de Educação de Maracanaú (Ceará)

Um aspecto a ser considerado quanto à escolha das escolas é que, do total decidimos por considerar duas escolas para cada nível de educação (infantil, fundamental I e fundamental II), contudo a escolha dentre as escolas de cada nível se deu ao acaso.

Ao passarmos para o procedimento de análise das amostras, Bauer e Gaskell (2008, p. 22-23) explica que “a pesquisa qualitativa evita número”, do contrário, “lida com interpretações das realidades sociais”, tendo como “protótipo, a análise em profundidade”. Aqui, façamos uma distinção: análise em profundidade mencionada por Bauer e Gaskell (2008) reflete o “esforço de reparar, descrever, explorar e explicar os dados levantados com a amostra, considerando seus objetivos” (Bauer e Gaskell, 2008, p. 24). Portanto, esta não se confunde com a avaliação em profundidade, na medida em que esta trata de outras características, elementos e dimensões já explicitadas por Rodrigues (2016), além de se propor holística e inovadora (Gussi, 2008).

Contudo é válido ressaltar, ainda nas palavras de Bauer e Gaskell (2008, p. 26, grifo nosso) a preocupação com que se calca esta pesquisa, pois não se trata somente de escolher um método e aplicar a um objeto, a partir de uma hipótese com um objetivo desenhado, mas de estabelecer “uma **visão holística do processo de pesquisa social**, para que ele possa incluir a definição e a revisão de um problema, sua teorização, a coleta de dados, a análise de dados e a apresentação de resultados”. Nesse sentido, o método de análise da pesquisa se alinha, efetivamente, ao método de avaliação da política pública.

Assim, é importante observar quais são as relações no campo da pesquisa e as possíveis influências de gestores para com a gestão escolar e a própria participação no conselho escolar. A relação de poder que exercem os cargos nos CEs, o lugar de fala dos conselheiros, a prática democrática (se evidente, ou não), no sentido de estabelecer a possibilidade de participação nas pautas, nas reuniões, se há agenda efetiva para o CE, bem como se este gera impactos na gestão da escola, são alguns dos pontos a serem avaliados por esse tipo de técnica.

Nesse sentido, a partir do que se apresenta na amostragem, especificamente, com o resultado da aplicação do questionário, bem como com a aplicação da entrevista, passamos por diversos pontos levantados anteriormente, como os participantes entendem que seria esse exercício de autonomia, se sentem considerados no processo de tomada de decisão, se a opinião se sustenta nas pautas, por exemplo. Isso se dá em virtude do caráter intimista que os participantes apresentam, em suas respostas, com base nos modos de agir e de vivenciar a rotina nos CEs, consumando os pontos de forma intersubjetiva⁹ (crítica), sem deixar de levantar aspectos de análise importante, como os mencionados por Connelly e Clandinin (2011).

Dessa forma, de acordo com Santos, Fouraux e Oliveira (2019, p. 41):

A observação de detalhes nos textos verbais, não-verbais, interacionais e dialogais pode trazer elementos para análise que contribuem para a compreensão ou inferência do processo de construção de sentido realizado. Para tanto, não há regras fechadas, o modo de coletar e analisar está relacionado com o processo a ser investigado.

São esses aspectos que validam a observação de informações subjetivas durante a entrevista, por exemplo. A forma de expressar, a entonação, o apelo à gesticulação, reforçam aspectos que trazem maior ou menor significado à informação ou ao dado apresentado. Nesse desiderato, ao considerar a maneira como o processo se dá em sua investigação e análise, Yin (2016, p. 7) realça que as pesquisas qualitativas podem ser compreendidas a partir dos aspectos que envolvem a

⁹ Pathon (1999) entende que ao fazermos uma triangulação, os aspectos que se comunicam nos 3 âmbitos de dados de análise são julgados a partir do pesquisador. Isto é, o olhar do pesquisador para com a construção da análise, embora esteja fundamentada na bibliografia, também constitui aspecto importante para a composição do resultado da análise, que entrecruza aspectos interdisciplinares (bibliografias, documentos e registros) (Connelly e Clandinin, 2011) e intersubjetivos (visão de quem pesquisa e de quem participa da pesquisa).

investigação, isto é, o que se pretende realizar, deixando à par do pesquisador a opção de:

1. Estudar o significado da vida das pessoas nas condições da vida real;
2. Representar as opiniões e perspectivas das pessoas (participantes) de um estudo;
3. Abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem;
4. Contribuir com revelações sobre conceitos exigentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e
5. Esforçar-se por usar múltiplas fontes de evidência em vez de se basear em uma única fonte (Yin, 2016, p. 7).

A necessidade de uma apreciação qualitativa encontra sua justificativa na medida em que as distintas narrativas e exposições dos participantes reforçam os diversos contextos que se atravessam e se dialogam na prática de gestão democrática nos conselhos escolares. Permeados por significados da convivência, das práticas educacionais voltadas à escassez de formação dos participantes dos conselhos, ausência de práticas políticas educacionais específicas ou de formação política da gestão escolar e da comunidade local, os questionários não somente trazem à tona uma fonte de coleta de dados da prática e vivência da gestão educacional, como também reforça a percepção do imaginário social escolar e de que vínculo estabelece com a gestão democrática.

Compreende-se, nesse contexto, a necessidade de verificar como se dá a gestão, a organização, e qual a visão sobre a autonomia e sobre a tomada de decisões, a partir da ideia de gestão democrática, no Conselho Escolar, por intermédio de um questionário, a partir de um formulário *online*, cuja intimidade para responder não imputou a cobrança nem a pressão, caso os participantes suscitassem qualquer insegurança para responde-lo, pois poderiam fazê-lo a qualquer momento ou lugar. O registro foi feito no e-mail pessoal da pesquisadora, com resultado registrado para compor gráficos que pudessem viabilizar a análise das respostas. Com o questionário já previamente formulado, com base nos dados coletados na análise documental e bibliográfica, tais como o PPP e Regimento Interno Escolar (RIE) e as Leis que regulamentam os Conselhos Escolares (Lei nº 14644/2023 e correlatas, correlacionando com a legislação Educacional brasileira (LDBEN e CF).

Considerando ainda a coleta e amostragem e sua relação com os objetivos, destaque-se que lançamos mão de recursos visuais e diagramáveis para facilitar a visualização do desenho da pesquisa, com a explicação dos procedimentos de cada objetivo específico, assim como dos instrumentos e da técnica de coleta de dados.

Desta toada, cumpre-se ir galgando os objetivos dispostos neste projeto, tais como se veem abaixo no diagrama 2 discriminados:

Diagrama 2 - Dimensões avaliativas precursoras da avaliação de cada objetivo específico.

Analisar o contexto e conteúdo da Política dos Conselhos Escolares do município de Maracanaú e a sua conexão com a legislação nacional;

- Dimensão do conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna;

Investigar a trajetória institucional da política dos conselhos escolares, identificando os entraves e as potencialidades da sua implementação e desenvolvimento;

- Dimensão da trajetória institucional e do análise de contexto de formulação da implementação.

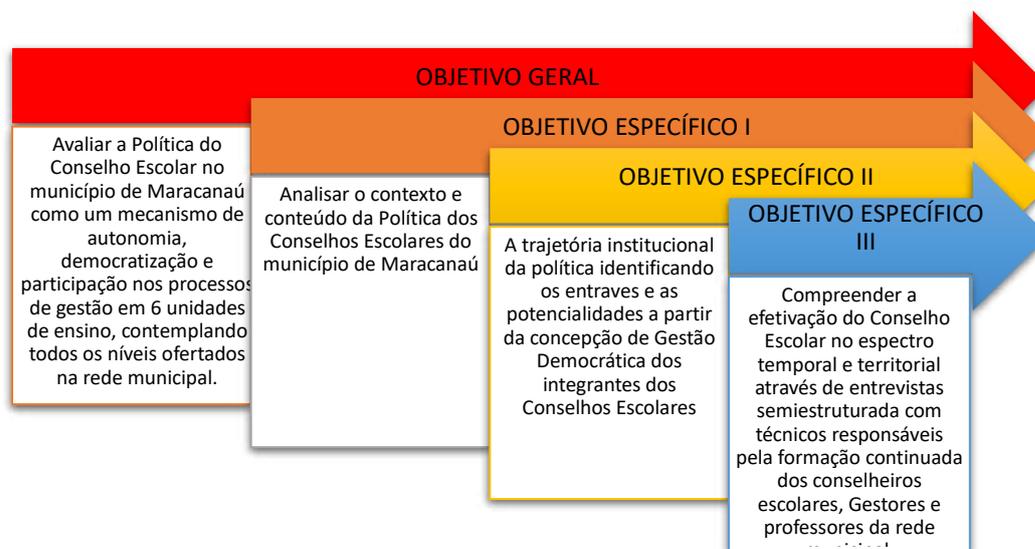
Compreender a atuação dos Conselhos Escolares no espectro temporal (5 anos) e territorial (Maracanaú), com foco na perspectiva de participantes dos conselheiros escolares.

- Dimensão do espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa;

Fonte: produzido pela autora

As dimensões avaliativas precursoras dos objetivos específicos propiciam a compreensão dos objetivos em suas modulações, a partir do objetivo geral. O diagrama 3, desenha os objetivos, que na ordem, são simbolizados pelas três dimensões representadas no diagrama 2.

Diagrama 3 - Objetivo geral e específicos e sua relação com as dimensões



Fonte: produzido pela autora

Dessa maneira, é possível compreender a amostragem empreendida, o percurso de escolha dos métodos de coleta, bem como o entrecruzamento entre lócus, corpus e análise, gerando subsídios para a avaliação em profundidade. Não suficiente, passamos a compreender em que medida os objetivos podem ser satisfeitos, considerando as dimensões de análise propostas por Rodrigues (2016).

3.3 Procedimentos de coleta e a análise dos dados

Quanto aos procedimentos para a coleta e análise de dados, constituem três estágios nesse momento: em um primeiro momento, a pesquisadora protocolou por e-mail pedido de autorização da pesquisa de campo. Seguiu-se o contato com cada uma das seis escolas sendo uma por região. Para a o levantamento documental, a partir dos documentos regimentais das instituições escolares, quais sejam: o Projeto Político Pedagógico (PPP), Regimento Escolar Interno (REI) e a Lei de Diretrizes e Bases Educacionais Municipal (LDBEN) e Documentos do Regimento Educacional Municipal. Para tanto, o PPP das escolas, foi fundamental para reconhecer como se dispunha o contexto e conteúdo da política na prática, evidenciando o registro da política na gestão da escola. Isto, porque possibilita compreender a estrutura organizacional do *lócus* da pesquisa, bem como a ementa política do núcleo gestor

em seu contexto geral, evidenciando o funcionamento ou a proposta de funcionamento do conselho escolar e de sua atuação, em vias de políticas educacionais que evidenciam o olhar para as demandas sociais, praticando a gestão democrática.

Seguindo a ordem dos fatores, reforça-se que a análise documental se configura como uma importante etapa da pesquisa por permitir uma análise dos registros, levando em consideração as mudanças através dos anos. Segundo Cellard (2014), por possibilitar realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador em ciências sociais. Além dos documentos oficiais regimentais da escola e do plano educacional das escolas estaduais do Ceará, as leis e documentos oficiais inerentes à Base Nacional Curricular Comum (BNCC) (Brasil, 2016) também constituem arcabouço de análise na pesquisa.

Ainda neste primeiro momento da pesquisa (análise documental e levantamento bibliográfico), a bibliografia a ser auferida em sede de levantamento bibliográfico, com caráter de análise qualitativa, se propõe a partir da perspectiva de teóricos que tanto estudam sobre direitos sociais, direitos educacionais, assistencialismo, política pública, avaliação e gestão de políticas públicas e direito, possibilitando uma base para o debate sobre o objeto de análise em questão: a atuação dos conselhos escolares e seu percurso nas políticas educacionais em Maracanaú.

Neste levantamento bibliográfico, utilizaremos o que denominaremos de meta-análise bibliográfica (Lakatos; Marconi, 2009), que seria utilizar técnicas multifacetadas de análise de dados. Em outras palavras, significa fazer um levantamento bibliográfico de vários trabalhos, cuja análise também se dá a partir dos trabalhos utilizados na composição da bibliografia analisada. Vale ressaltar que nenhuma bibliografia utilizada está em estágio incompleto ou não tem alguma certificação de plataforma científica, sendo todos devidamente referenciados e validados pela plataforma SciELO, Plataforma de Periódicos da Capes e Plataforma de Periódicos da Universidade Federal do Ceará.

Em um segundo estágio do primeiro momento da pesquisa, com base nas informações coletadas com a análise documental e com o levantamento bibliográfico que dá suporte teórico para as categorias de análise, relativas à atuação dos conselhos educacionais nas instituições de ensino escolhidas, traçamos o

questionário a ser aplicado aos participantes dos conselhos escolares.

As informações coletadas dizem respeito ao conceito de gestão democrática, de participação social na gestão, ideário de comunicação institucional, qual a política de gestão do núcleo gestor, qual o nível de conhecimento sobre a atuação dos CEs e quais especificades dos CEs de Maracanaú, em termos de comunicação interna, de lógica de participação no conselho educacional, bem como qual é a posição e o papel do discente (e comunidade) no desenho da política educacional e a sua participação no plano de gestão da escola.

O questionário formulado é composto de 24 perguntas guias, indicando todos os pontos a serem verificados de acordo com o funcionamento do conselho escolar, já anteriormente explicado. A partir do resultado, foram construídos gráficos para a análise da escola/participante. Em outras palavras, tentamos alcançar a perspectiva da escola/conselho escolar, considerando os últimos 5 anos (2019 a 2023), e de como se desenvolveu (e se se desenvolveu) a proposta do conselho escolar, da participação social e da gestão democrática.

Tal trecho do percurso metodológico se fundamenta no que Poupart (2014), defende que o uso dos métodos qualitativos, e o do questionário, em particular, foi e ainda é hoje tido como um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades. Esse tipo de percurso metodológico propicia analisar a gestão escolar e participação ativa dos indivíduos nos conselhos escolares e, conseqüentemente, na gestão da própria unidade escolar (Jovchelovich, 2002).

Para a conclusão desta etapa, fizemos um roteiro (Apêndice A) de entrevista a ser seguido durante aplicação da entrevista com a assessora técnica dos CEs de Maracanaú. A proposta é que fosse possível entender a perspectiva sobre os aspectos mencionados no questionário, do que foi percebido na bibliografia e apontado como devido pela legislação. A proposta da entrevista é gerar material para atravessar com estes coletados, bem como com o resultado do questionário na triangulação.

Assim, após a análise documental, levantamento bibliográfico, questionário e entrevista, para o terceiro estágio desta pesquisa, fizemos a observação dos pontos que dialogam nos diversos procedimentos de coleta, relativo a todos os procedimentos, perspectiva de decisões nos CEs, de modo que traçamos uma análise para verificar a atuação prática da gestão democrática, considerando as finalidades

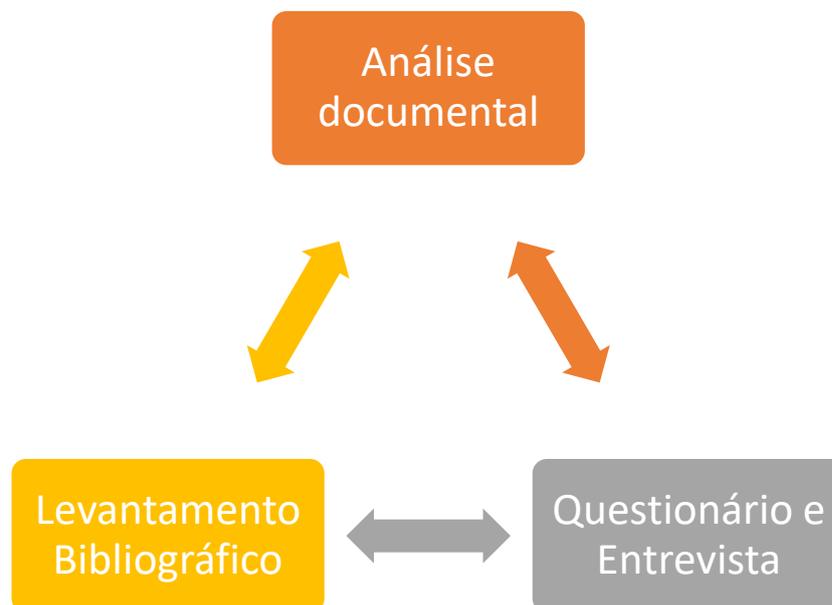
do conselho escolar.

Nesse sentido, Ferrarotti (1849, p. 42) aduz que:

Na antiga idade positivista ingênua, segundo a qual bastava observar para obter dados, e na qual conseqüentemente, a observação era um processo natural que não era necessário situar e ponderar conforme pontos de vista particulares ou “ equações pessoais”, uma vez que cada ato de observação era, imediatamente, um ato de interpretação, ele se substituiu à consciência de que entre a realidade do mundo e a linguagem não há um simples “efeito de espelho”, e de que não basta observar, inclusive de maneira crítica, para transformar um dado programático, ou considerado como fato, em dado problemático (FERRAROTTI, 1989, p. 42).

A partir dessas etapas, estabelecemos a triangulação. Conforme explicam Marcondes e Brisola (2014), a triangulação pode ser visualizada a partir de um triângulo, cujos vértices são cada um dos arcabouços de dados e informações, os quais serão analisados com os demais, conforme o diagrama abaixo:

Diagrama 4 - Perspectiva visual da triangulação na pesquisa



Fonte: elaborado pela autora com base em Marcondes e Brisola (2014)

Na triangulação, podemos verificar três momentos de análise que ocorrem simultaneamente, mas que explicamos de maneira separa para melhor visualizarmos. Os documentos legais submetidos a análise documental geraram dados e informações catalogadas os quais foram cruzados com os apontamentos observados no levantamento bibliográfico. O mesmo foi feito com relação aos dados da análise e

em seguida com o resultado do questionário e da entrevista. Marcondes e Brisola (2014, p. 205) explica que questionamentos durante esse momento da análise surgem e por essa razão outros arcabouços de informações devem ter sido construídos, para que sirvam de resposta aos questionamentos, conforme nomeiam “questionamentos de campo”. Além disso, reforçam que (Marcondes e Brisola, 2014, p. 205-206):

A elaboração de alguns questionamentos contribui para essa investigação, tais como: se existem elementos ou aspectos que tenham características comuns nas narrativas ou nos dados coletados, se existem informações distintas em decorrência de uma possível diversidade de contexto do qual as informações emergiram, se os temas, assuntos, opiniões ou dificuldades, no caso de narrativas, mantêm relação entre si, se a informação prestada por um sujeito ou se os dados coletados são diferenciados dos outros e em que dimensão.

Nesse sentido, a relevância que a triangulação sugere está justamente nesse momento, pois é como se consubstanciasse novos objetos possíveis para a pesquisa, tornando a análise como um produto para análises posteriores. Tal aspecto é evidenciado na análise dos dados coletados, unidade a seguir.

4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Neste capítulo, abordamos a construção da análise, isto é, a triangulação na prática. Contudo, seccionamos a análise de acordo com as etapas mencionadas na seção de metodologia, para que fosse possível acompanhar a análise dos materiais, bem como catalogar os questionamentos que surgissem no decorrer dessa verificação. Cada uma dessas subseções busca satisfazer a pretensão dos objetivos específicos, tratando as considerações finais como o produto da triangulação, bem como as considerações sobre a satisfação do objetivo geral deste trabalho.

De maneira geral, a análise vai, em maior ou em menor grau, alcançar aos objetivos específicos, pois estes são complementares para alcançar o objetivo geral. Entretanto, com o desenvolver das seções, mencionamos a que se destinam os aspectos levantados nas seções de análise apresentadas.

4.1 O contexto da política dos conselhos escolares no município de Maracanaú – abordagem inicial do resultado da aplicação do questionário e a bibliografia

Ao considerar o contexto de reunião dos diversos atores nas unidades escolares, os conselhos escolares surgem como uma espécie de espaço para tomada de decisões bastante crítico para todo o contexto global da escola, seja no sentido de garantir os direitos dos alunos ao acesso integral e desmedido à estrutura e ao aporte escolar, seja no sentido de garantir a administração pública de qualidade da escola no que tange a pessoas e à gestão no geral. Essa é a perspectiva que tenta transmitir o Centro de Referências em Educação Integral¹⁰, um programa de iniciativa de organizações governamentais e não governamentais que, desde 2013, promovem debate, pesquisa e publicidade dos assuntos voltados para o fortalecimento da agenda de Educação Integral no Brasil. Deste ponto, passamos a reconhecer o contexto das políticas dos conselhos escolares, passando a perscrutar seu conteúdo, também.

Assim, tratemos os conselhos escolares como (Centro de Referências em Educação Integral, 2016, *online*):

¹⁰

https://educacaointegral.org.br/conceito/?utm_source=Google&utm_medium=Adwords&utm_campaign=AdwordsGrants&gclid=EAlaIQobChMlibubmYaLhgMVA0t_AB2H6g1uEAAYASAAEgKCwFD_BwE
Acessado em: 28 abr. 2024.

cf.

[...] órgãos colegiados que têm como função debater, acompanhar e deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas. Sua composição deve considerar integrantes da comunidade escolar, entre eles professores, estudantes, gestor escolar e demais funcionários, além de familiares e comunidade local.

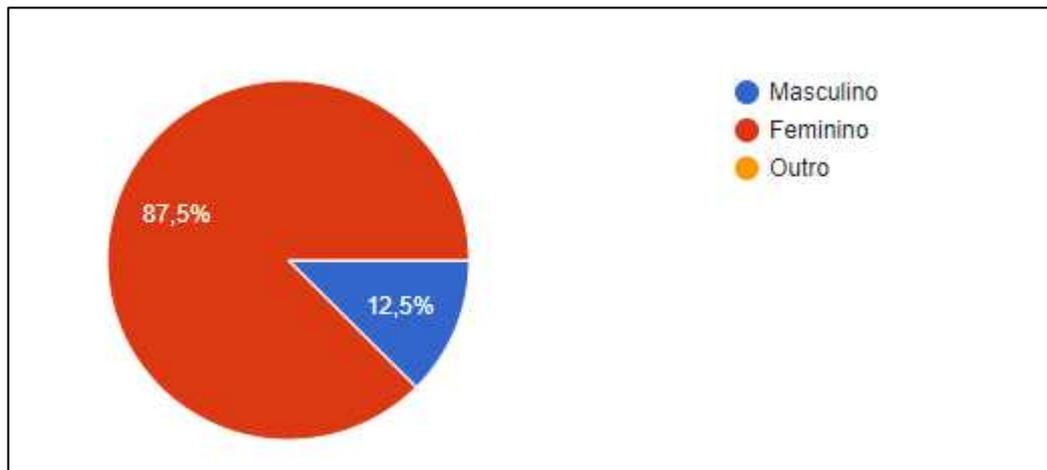
Tal como já mencionado, a pesquisa está pautada na Avaliação em Profundidade dos Conselhos Escolares, como mecanismo de autonomia e gestão democrática no Município de Maracanaú-Ceará, mediante uma coleta de informações. Tal como já mencionado, na avaliação da política dos conselhos escolares, em que consideramos todos os frutos da análise triangulada entre questionário, entrevista e levantamento bibliográfico e análise documental, é importante que mencionemos alguns aspectos de referido modelo de avaliação. A avaliação traça quatro dimensões, que se desmembram em pontos de avaliação, quais sejam: 1) dimensão lógica, considerando: a) não linearidade; b) interatividade do pesquisador; 2) dimensão da natureza do conhecimento alcançado, a) multidimensionalidade – diferentes abordagens de dados e informações; 3) análise, considerando: a) hermenêutica-holística; b) integração das diferentes dimensões contempladas; c) os critérios de autenticidade da descrição da política como experiência; 4) e os objetivos, considerando a: a) compreensão ampla e processual da dimensão política; e a b) possibilidade da ação (Lejano, 2012).

Para tanto, é importante mencionar que a necessidade da criação de um conselho escolar com uma gestão democrática está calcada na perspectiva constitucional (de 1998) de estabelecer a maior eficiência dos resultados escolares, atendendo as demandas da comunidade escolar e dos profissionais ali alocados enquanto funcionários públicos (Batista *et. al*, 2016). Os autores evidenciam que a lógica de reconstrução de uma prática de gestão escolar pública com a introdução e participação da comunidade local a partir de conselhos escolares ainda é objeto bastante restrito, considerando apenas o ordenamento legal (Conti *et al*, 2013; Batista, 2014).

Batista (2014) desenha o panorama sucinto ainda da formação dos conselhos escolares. Há ainda um esforço para envolver as diversas perspectivas na atuação dos conselhos, que ainda padecem de figuras específicas na manifestação dos CEs. A partir do questionário aplicado, o qual foi dividido em 5 seções, sendo a primeira referente ao aceite a participação da pesquisa, totalizando 100% de aceitação.

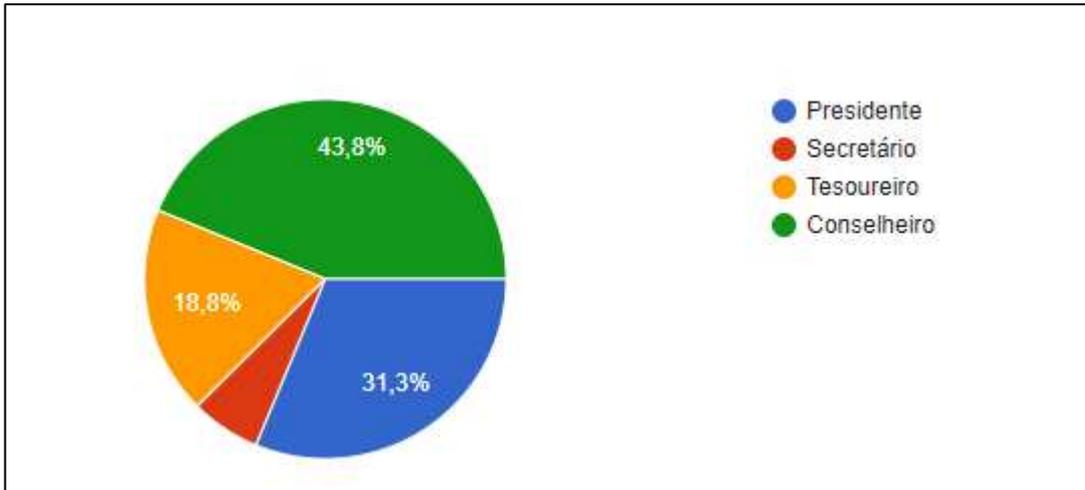
A partir desse contexto de participação e do esforço de tornar diversa a participação dos conselhos escolares e da própria pesquisa sobre a política pública educacional, pode-se afirmar que essa dificuldade é visível, quando percebemos que aproximadamente 90% dos conselheiros são do sexo feminino, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Divisão dos participantes por gênero

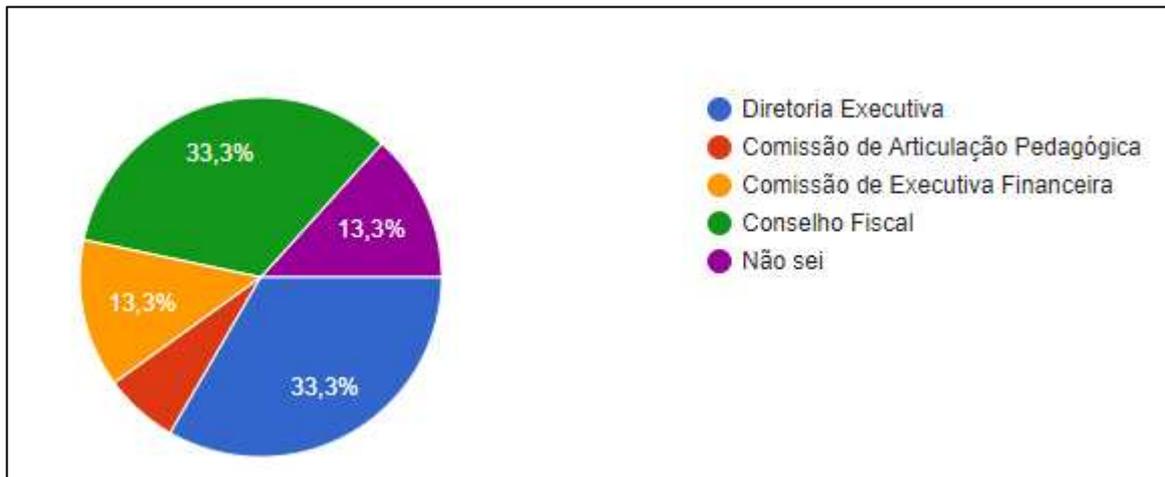


Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Considerando, nesse sentido, um contexto com 16 pessoas participantes do questionário, 14 são do sexo feminino, o que chama a atenção, *a priori*, com relação ao fato de ter mais mulheres envolvidas com os CE que homens, sendo um ponto relevante para a perspectiva de gênero. Dessas 16 pessoas, as duas únicas do sexo masculino são presidentes de conselhos escolares, enquanto as outras 14 dividem-se entre conselheiras, presidentes e tesoureiras. É possível perceber a divisão por função e por comissão nos gráficos a seguir:

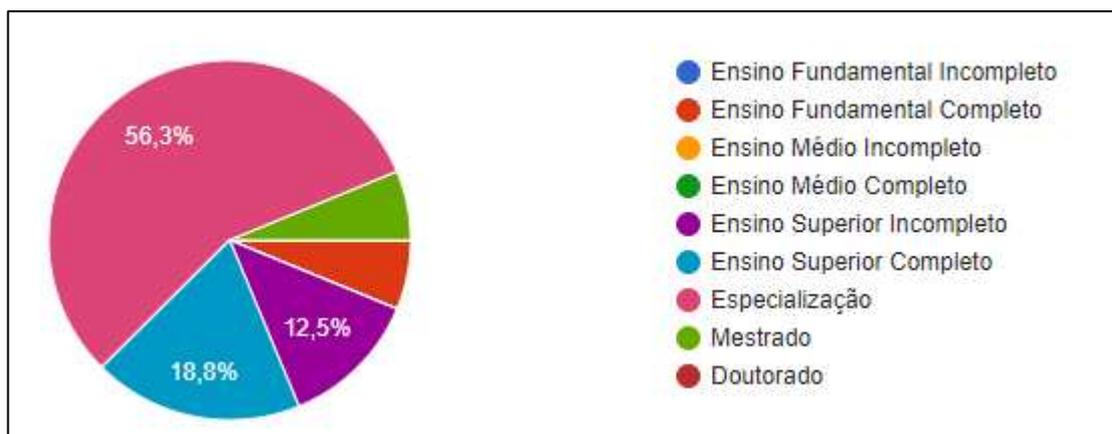
Gráfico 2 - Divisão dos participantes por função

Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Gráfico 3 - Divisão dos participantes por comissão

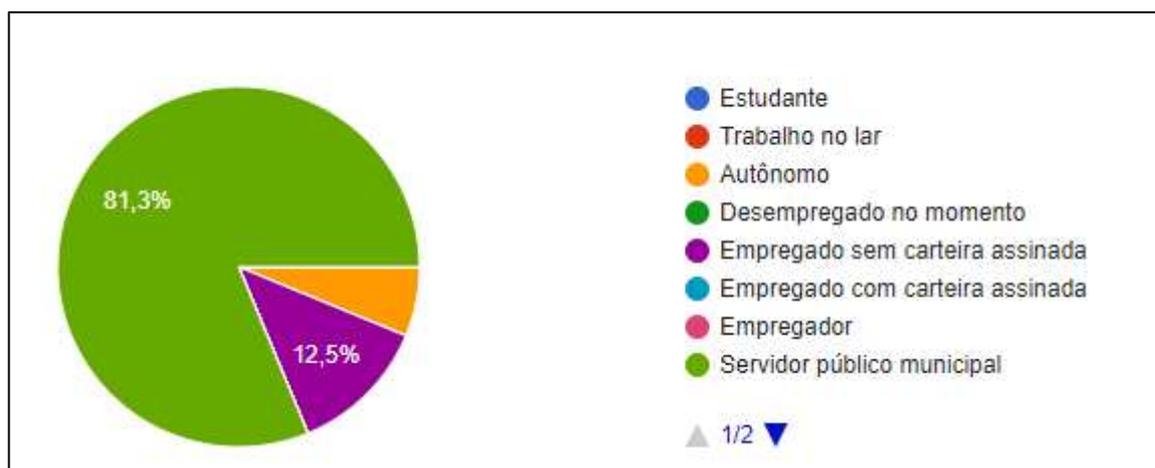
Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Como sequência da seção 2 com o levantamento de informações diretas dos participantes do questionário, foi ainda feito o levantamento sobre a formação deles, relativamente ao percurso acadêmico, evidenciando a formação e a atuação prática no presente:

Gráfico 4 - Divisão dos participantes por nível de escolaridade

Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

De todos os entrevistados, 9 têm especialização e todos estão ou já passaram pelo ensino superior. Sobre esse nível de escolaridade, dois dos entrevistados apresentam ensino superior incompleto, sendo ambas as pessoas atuantes como conselheiras nos CEs. Reconhecendo a formação, os participantes são em sua maioria servidores públicos municipais, sendo um autônomo e dois empregados sem carteira assinada, também participantes dos conselhos, como mostra o gráfico a seguir:

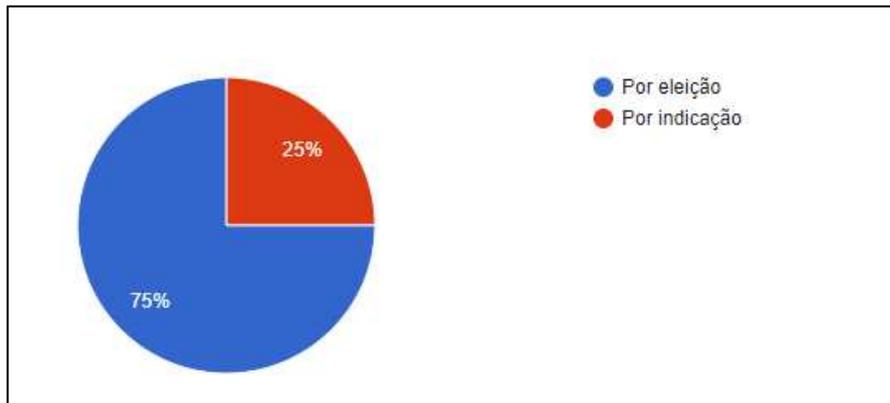
Gráfico 5 - Divisão dos participantes por nível de escolaridade

Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Relativamente a atuação dos entrevistados nos conselhos escolares, interpelamos ainda quanto à admissão destes aos CEs, bem como se estes atuariam em outro conselho (não especificado), com o resultado de que pelo menos 75% dos

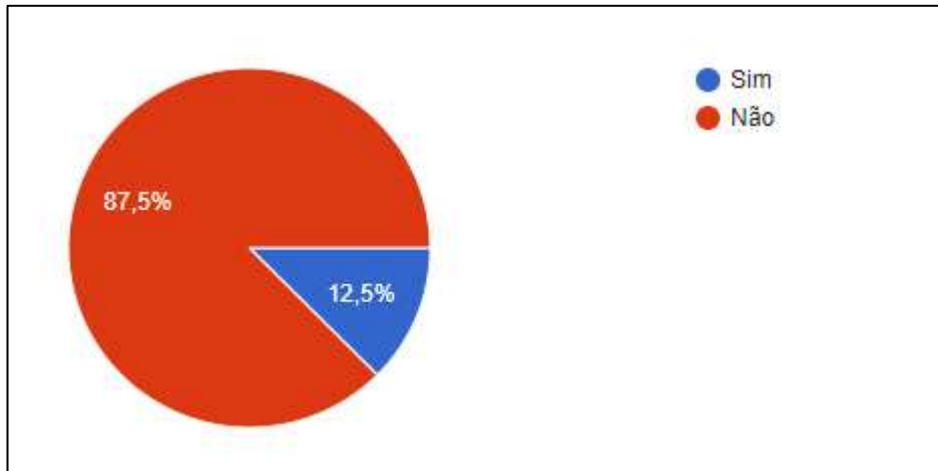
participantes foram eleitos por voto, bem como 25% foram por indicação, sendo estes 4 por indicação, os 2 presidentes e 2 tesoureiros. Já sobre a atuação em outro conselho diverso, quase 90% aludiram atuar apenas nos conselhos escolares, conforme é possível observar nos gráficos a seguir:

Gráfico 6 - Divisão dos participantes por admissão nos conselhos escolares



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Gráfico 7 - Divisão dos participantes por atuação nos conselhos escolares



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Essa distribuição de admissão e atuação reflete um panorama significativo da dinâmica dos Conselhos Escolares em Maracanaú. A predominância de membros eleitos por voto sugere uma base democrática sólida, essencial para a legitimidade e representatividade desses órgãos. No entanto, a presença de membros indicados em posições de liderança pode levantar questões sobre a transparência e a equidade do processo de seleção, potencialmente influenciando a dinâmica de poder dentro dos conselhos.

A exclusividade de atuação na maioria dos conselheiros aponta para uma dedicação específica aos Conselhos Escolares, o que pode ser positivo no sentido de foco e especialização. No entanto, também pode indicar uma limitação na troca de experiências e na ampliação das perspectivas que a atuação em múltiplos conselhos poderia proporcionar.

Em suma, a pesquisa evidencia que, apesar dos avanços e da estrutura democrática dos Conselhos Escolares, ainda existem desafios a serem enfrentados, especialmente no que diz respeito à transparência e à diversificação das experiências dos conselheiros. Esses aspectos são cruciais para a eficácia dos Conselhos Escolares, pois influenciam diretamente sua capacidade de promover uma gestão democrática e inclusiva.

4.2 O contexto da política dos conselhos escolares no município de Maracanaú – do cruzamento entre os dados do questionário e da bibliografia

A partir do que já foi apresentado, passamos para a terceira seção do questionário, em que se apresentam as respostas relativas à organização e ao funcionamento do conselho. Nesse momento, passamos a fazer as observações, considerando os aspectos bibliográficos, cruzando as informações levantadas no questionário. De início, é preciso mencionar que, tal como mencionado na seção categorias teóricas e mencionada na subseção anterior, em relação ao que constituiria a política dos conselhos escolares e a abordagem da gestão democrática, esta, aqui passa a ser observada na prática, evidenciando os diversos contextos legais e nas práticas escolares que envolvam a comunidade escolar, isto é, nos projetos políticos pedagógicos e regimentos internos.

Para tanto, é imprescindível essa fácil observação ou uma ênfase à questão democrática em virtude do fácil espraiamento da disputa por poder (decisão política e tomada de decisões) que pode se estabelecer a partir de um estatuto racional-legal (Weber, 1978) que são os conselhos escolares. Em outras palavras, por produzir efetivo impacto legal, tendo em vista a sua instituição ter sido legitimada constitucionalmente (contexto de democratização, a partir da constituição de 1988 e a perspectiva da socialização da educação), os conselhos escolares para além de uma reunião que passará a levar em consideração a posição e a opinião da

comunidade local e escolar, passa a ser instrumento de articulação do que Batista *et al.* (2016, p. 138) denomina de “justiça organizacional escolar”.

Entretanto, com base no que já está evidente nas informações levantadas, tem-se duas observações a fazer: a primeira, como aduz Batista *et al.* (2016), é imprescindível que a formação dos conselhos escolares seja plural, com a participação de pais e mães, funcionários, estudantes, professores, associados da comunidade e gestão interna da secretaria de educação e direção da escola, de modo que as amplas e diversificadas perspectivas possam, de fato, realçar a conexão das necessidades e das possibilidades de satisfação dessas urgências; a segunda seria o conhecimento sobre a organização e gestão escolar.

Para tanto, Enguita (2004) explica que uma escola é uma organização, necessariamente, e por essa razão, constitui um sistema. Essa organização (que neste caso, de administração pública) é também dotada de um sistema que regula atividades pessoais, interpessoais e de meios materiais e multimateriais, com o objetivo de alcançar a parâmetros sistemáticos específicos, isto é, resultados escolares. Essa visão gerencialista da escola, ao passo que a torna um ambiente de propícia organização, é, ao mesmo tempo, um ambiente que gera descompensação com relação a autonomia de decisões¹¹, vez que a atenção da gestão estará voltada para os parâmetros sistemáticos finais, em vez de atender as múltiplas demandas que ocorrem durante o funcionamento desse sistema.

Sucedo é que, para o funcionamento desse sistema, é preciso que se tenha conhecimento sobre as práticas, as necessidades, os processos diversos desse sistema (sistema educacional, atendo-se à Política Educacional), atrelando-o à atuação dos conselhos escolares, como autoridade organizacional superior que propicia o funcionamento do sistema para direções que visem suprir as demandas que surgem durante o funcionamento da escola em seu contexto geral, sem desconsiderar os parâmetros finais: os resultados escolares.

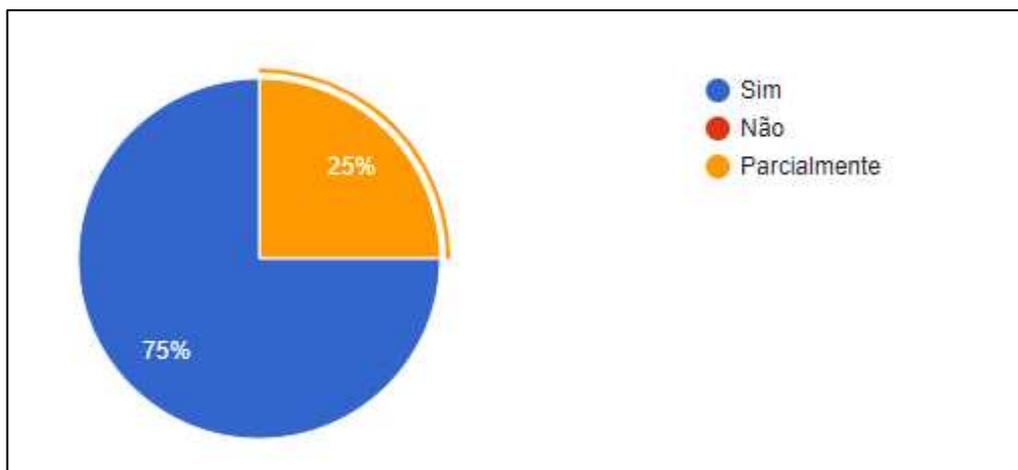
Esse contexto de atuação dos CEs satisfaria o que Batista *et al.* (2016) indicou por justiça organizacional escolar, pois atuaria com base na igualdade de oportunidades, buscando aproximar as divergentes situações escolares sem

¹¹ Weber (1978) explica que isso estaria para a dominação tradicional, na medida em que se sustentaria um contexto em que “se diz democrático”, mas que na prática sempre está à mercê da decisão do diretor do núcleo gestor, centralizando o poder e gerando uma descompensação na organização proposta a partir da política dos Conselhos Escolares, por exemplo.

desestruturar a formação social e às próprias hierarquias institucionais: isto é, dar atenção às necessidades diversas dos contextos escolares (Dubet, 2008).

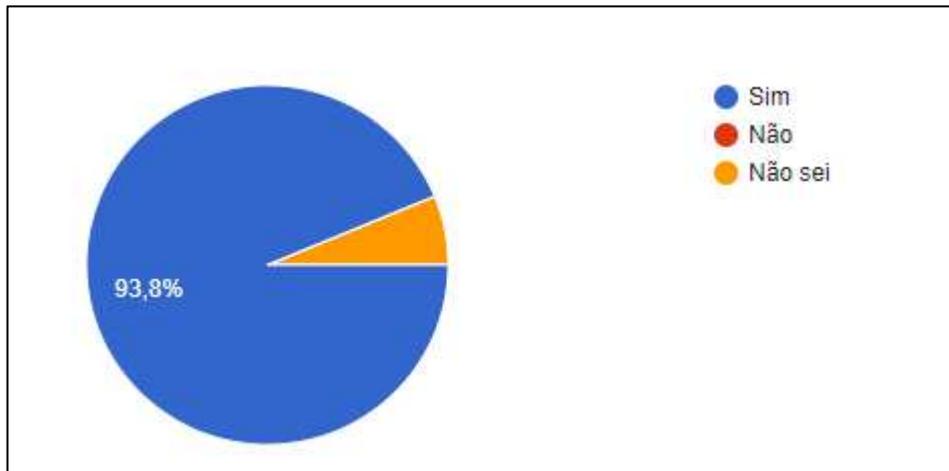
Contudo, esse contexto é parcialmente prejudicado ao verificarmos que, pelo menos um quarto dos entrevistados conhece apenas parcialmente a lei ou o ato legal de criação dos conselhos escolares. Significa dizer que, dos 16 entrevistados, pelo menos 4 ainda não têm domínio sobre as práticas, atuações, exigências, necessidades, direitos e deveres enquanto participantes de conselhos escolares, o que, em maior ou em menor grau, impacta o resultado da atuação dos conselhos escolares. Como se pode observar nos gráficos a seguir, para além do conhecimento parcial sobre a lei ou o ato legal de criação, ainda há quem não saiba dizer se há um regimento interno no conselho escolar.

Gráfico 8 - Divisão dos participantes por conhecimento da lei de criação dos CEs



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

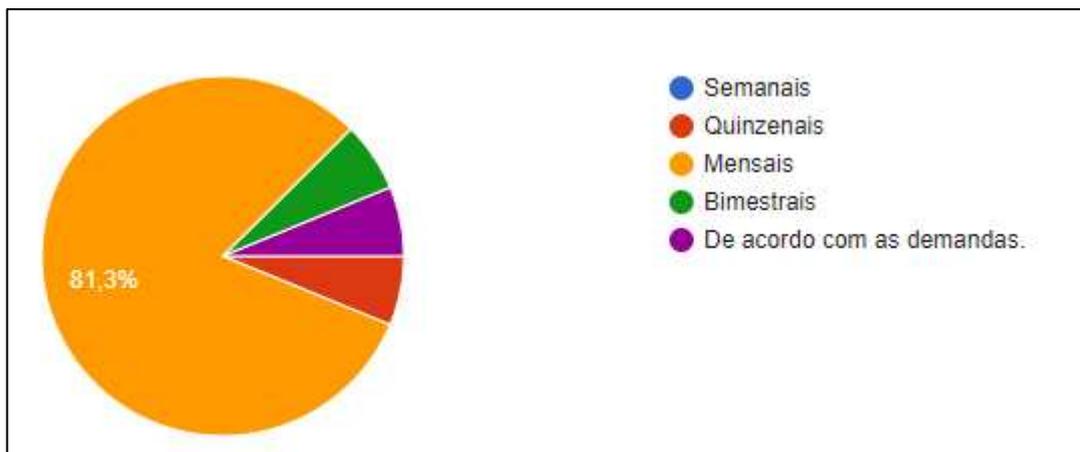
Gráfico 9 - Divisão dos participantes por conhecimento da existência de regimento interno do CE



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Dos tais que responderam positivamente quanto ao conhecimento da existência do regimento interno, todos também indicaram ter conhecimento sobre o conteúdo do RI do conselho escolar. Ao considerarmos, em seguida, a questão das assembleias, reuniões e organizações de reunião dos CEs, o quórum de frequência e periodicidade das reuniões ficou apontada como encontros mensais. No entanto, ainda existem conselhos que se apresentam, conforme surja a demanda, ou quinzenal e até mesmo bimestralmente, como se pode perceber no gráfico:

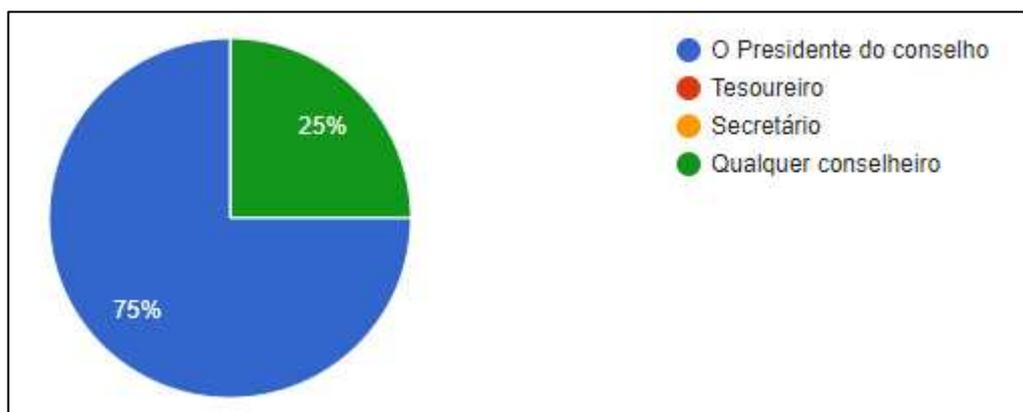
Gráfico 10 - Periodicidade e frequência das reuniões



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

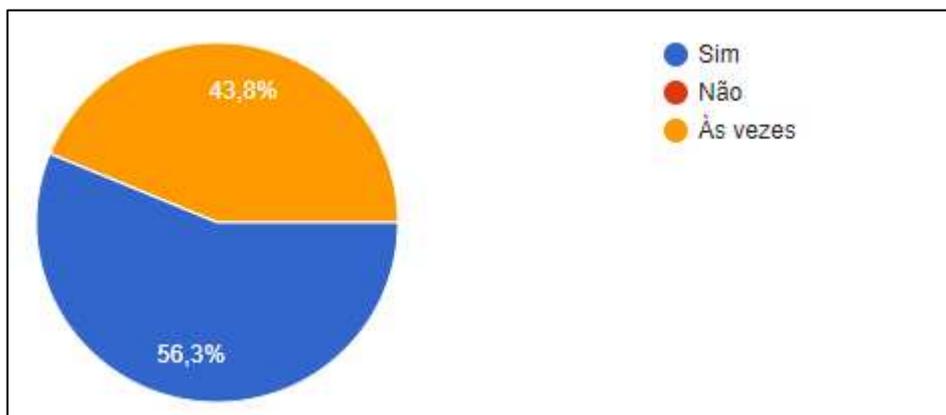
Seguido da informação de frequência dessas reuniões, os entrevistados ainda indicam que as pautas das reuniões são, na maioria dos conselhos, propostas pelo presidente do conselho e, em alguns, também por conselheiros, afastando dessa participação o secretário e o tesoureiro. Além disso, as pautas propostas são, quase sempre, previamente disponibilizadas, mas nem sempre, ficando ali em quase 50% dos conselhos, como se pode vê:

Gráfico 11 - Proposta das pautas de reuniões



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Gráfico 12 - Proposta das pautas previamente disponibilizadas

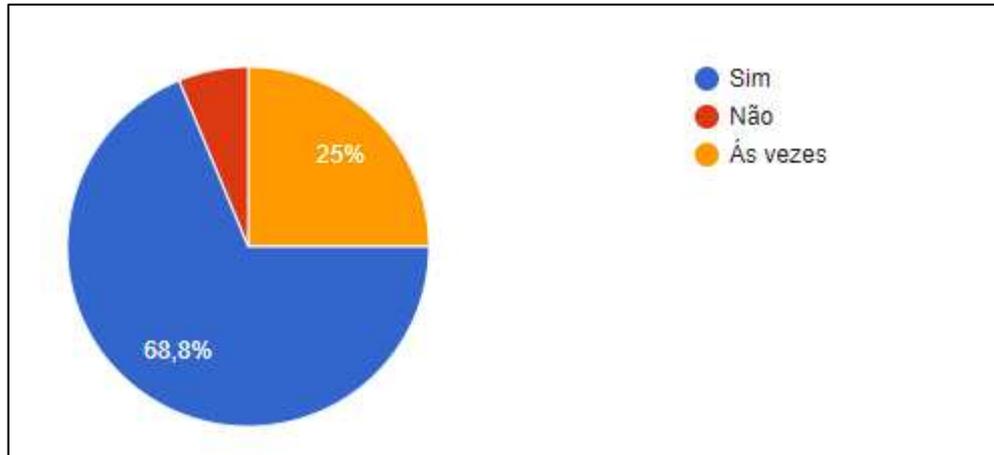


Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

No contexto da atuação enquanto conselheiros e representantes de conselhos escolares, as questões seguintes são voltadas para esse quesito. Ao tratarmos como ponto importante o próprio conhecimento da lei dos conselhos escolares ou ato legal de criação dos conselhos, como aspecto essencial para independência do representante e conhecimento dos limites de atuação no âmbito da

sua função no conselho, essas proposições de pautas ou debate podem, em maior ou menor grau, ser influenciadas.

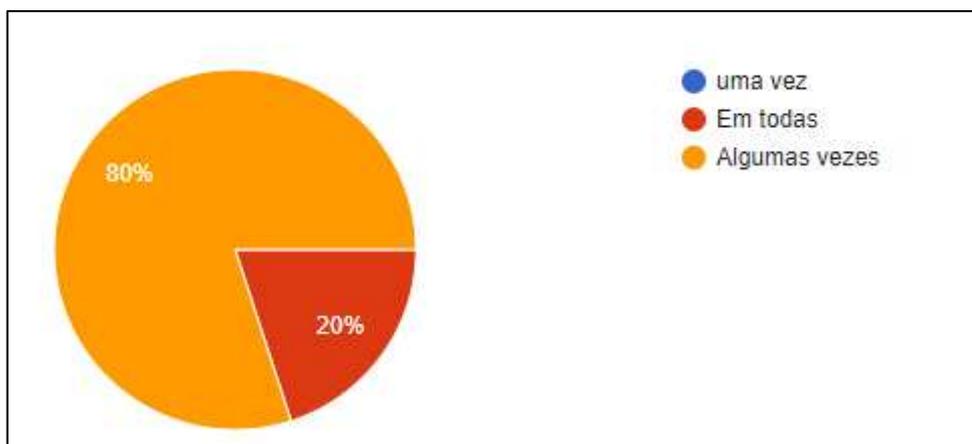
Gráfico 13 - Proposição de pautas nas reuniões pelos participantes



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

No gráfico 13, pode-se perceber que cerca de 70% dos representantes já apresentaram proposições nas reuniões do conselho. Dos entrevistados, apenas uma tesoureira não apresentou qualquer proposição nas reuniões. Contudo, essa participação não é assídua, e indicam participarem com a proposição algumas vezes das reuniões estabelecidas, como segue:

Gráfico 14 - Assiduidade de pautas nas reuniões pelos representantes



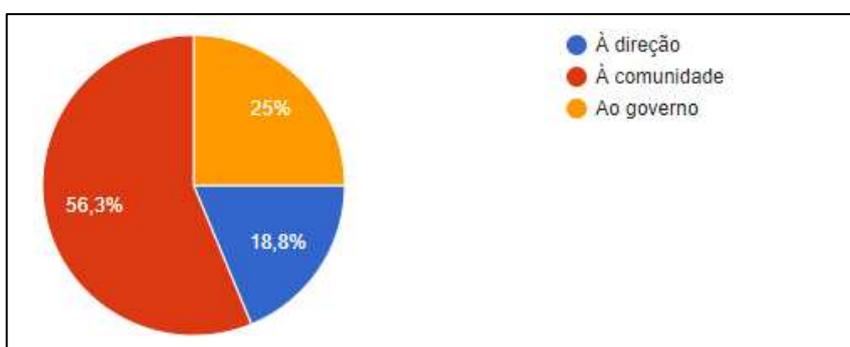
Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Nesse raciocínio, é importante reforçar a ideia de Batista *et al.* (2016, p. 140) que explica ser:

O Conselho Escolar, nessa perspectiva, ainda que possua legitimidade social e jurídica na gestão da escola, pode não passar de um instrumento de regulação de uma escola pública com vistas à melhor performance em termos de gestão racional dos recursos escolares, contudo, não necessariamente comprometido com uma justiça social emancipatória, isto é, sintonizada com a construção de uma escola pública que rompa com reprodução de desigualdades sociais, discriminações étnico-raciais e de gênero.

Isso faz menção ao grupo de atenção a que se destinam os conselhos escolares, veja-se:

Gráfico 15 - Grupo a que se subordinam os conselhos escolares



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Essa perspectiva dos participantes é interessante, pois ressalta como se direciona a atenção dos conselhos, se considerarmos o tripé comunidade, direção escolar e governo. Se desconsiderarmos, por um lado, o governo e a direção da avaliação, podemos dizer que a perspectiva de prática dos conselhos atende à demanda que visa uma ruptura mais estrutural que apenas organizacional da escola, como explica Batista *et al.* (2016, p. 140) que para atender a lógica de justiça social:

[...] é preciso incorporar às práticas escolares um modelo de justiça social que reconheça o direito da comunidade escolar e local de participar nas decisões sobre todas as dimensões de organização da escola [...].

Já por outro lado, se considerarmos o governo e a direção dentro desse contexto de atenção das demandas no conselho escolar, passaremos a evidenciar mais um acumulo das demandas sociais, um reforço dessa injustiça social, bem como uma disputa política enfática, pois a coordenação política escolar é, por assim dizer o objeto da gestão escolar (Souza, 2012) e, se ela se centra em si mesma, de que vale a instituição dos conselhos escolares?

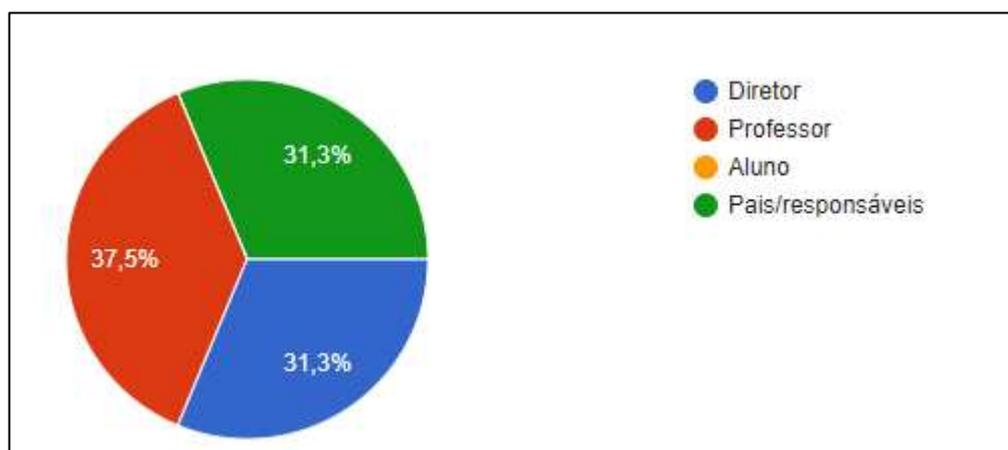
A resposta para essa pergunta é a conclusão de Batista *et al.* (2016, p. 140)

para o panorama de participação das comunidades locais escolares nos conselhos, explicitando que:

Mostra-se acertado, portanto, pensar em justiça escolar como justiça social nos termos de paridade de participação dos segmentos da comunidade escolar e local nas decisões do Conselho Escolar enquanto “núcleo normativo” de políticas escolares, isto é, espaço em que acontecem as disputas num sentido de justiça bidimensional, de redistribuição socioeconômica e de reconhecimento cultural, através de consultas, deliberações e normatizações.

Sobre as deliberações, outro ponto levantado com o questionário é o grau de participação nas reuniões. Conforme o gráfico 16 a seguir, ficou quase empatado que a participação nas reuniões com maior ênfase em quantidade são os pais e responsáveis, o professor e o diretor. No entanto, assim como já foi defendido aqui e mencionado por Batista *et al.* (2016), a constituição do conselho escolar precisa ser plural, abarcando os diversos atores que compõem a comunidade escolar. Pode-se perceber que há uma intermediação entre a relação da gestão da escola com os pais e responsáveis de alunos e com professores, mas as demais figuras atuantes no processo de deliberação, de normatização, de consulta e de reestruturação de demandas insurgentes não se satisfaz apenas com esses atores, pois se assim o fosse, constituir-se-ia apenas uma reunião de pais e professores.

Gráfico 16 - Participação nas reuniões do conselho

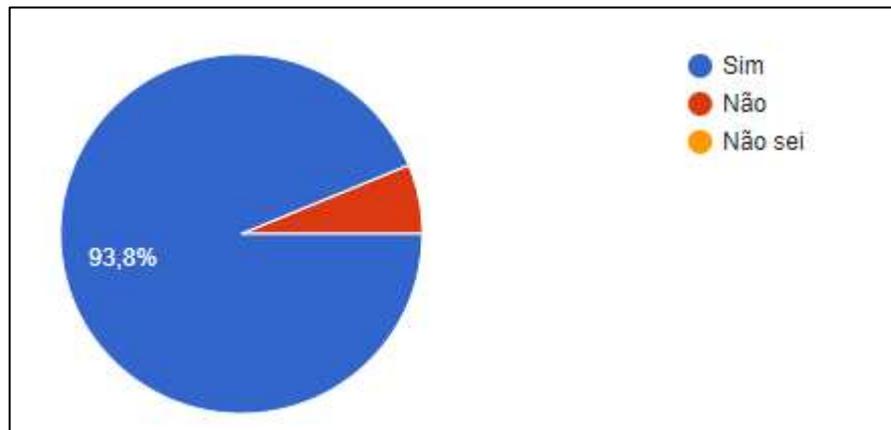


Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

No que toca às deliberações e às normatizações, um ponto que chamou atenção foi o fato de uma tesoureira ter indicado a não participação do conselho escolar na constituição do projeto político pedagógico. Todos os demais participantes

indicaram a participação na elaboração do PPP, como segue no gráfico:

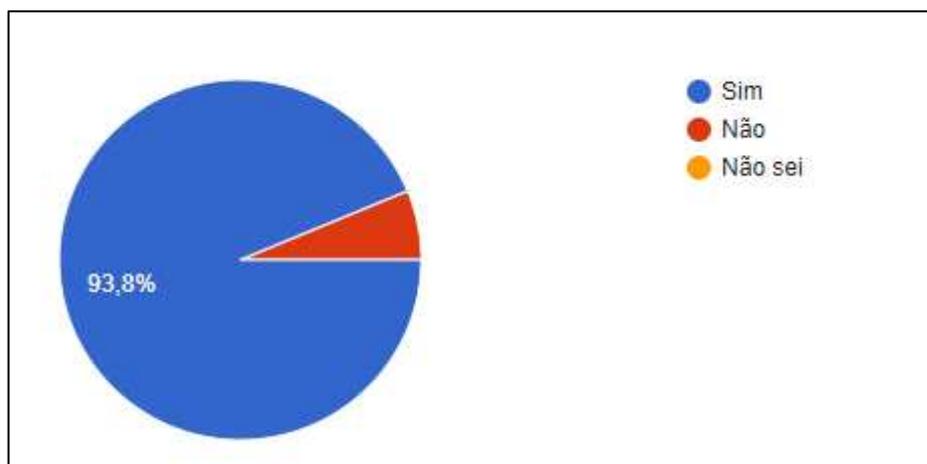
Gráfico 17 - Participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico



Fonte: feito pela própria autora.

A mesma pessoa, inclusive, aponta para o fato de não considerar as atividades do conselho como instrumentos da gestão democrática, como se pode ver no gráfico seguinte:

Gráfico 18 - Consideração do Conselho Escolar como instrumento de gestão democrática



Fonte: feito pela própria autora.

Ocorre é que sobre a participação do conselho escolar e sobre a consideração do CE ser ou não um instrumento de gestão democrática está, para além de uma opinião, é algo que precisa estar comprovado e notificado pelas próprias

escolas. Os estudos voltados, como explica Aguiar (2008, p. 136), para esse campo de construção da visão de gestão democrática dentro das escolas a partir dos conselhos escolares aponta para o fortalecimento do debate sobre o que são e como se fazem “os processos de democratização e ampliação das instâncias e atores nos processos decisórios”.

Isto porque, para Aguiar (2008, p. 138) há um esforço necessário e histórico de contrapor esse arranjo existente dentro das comunidades escolares que “reforçam à tradição patrimonialista do Estado brasileiro”, exibindo “relações sociais que são permeadas pelo clientelismo e pela política do favor”. Nesses termos, Costa (2014) ao explicar a lógica do patrimonialismo, explica que as relações no serviço público estariam completamente eivadas de atitudes, práticas e ações como se estivessem na esfera privada. Esse processo de domínio gera uma relação de subserviência entre os indivíduos dentro da esfera pública, colocando-os em distâncias profissionais como detentores de espaços e zonas de poder, que seriam os professores e diretores, por exemplo.

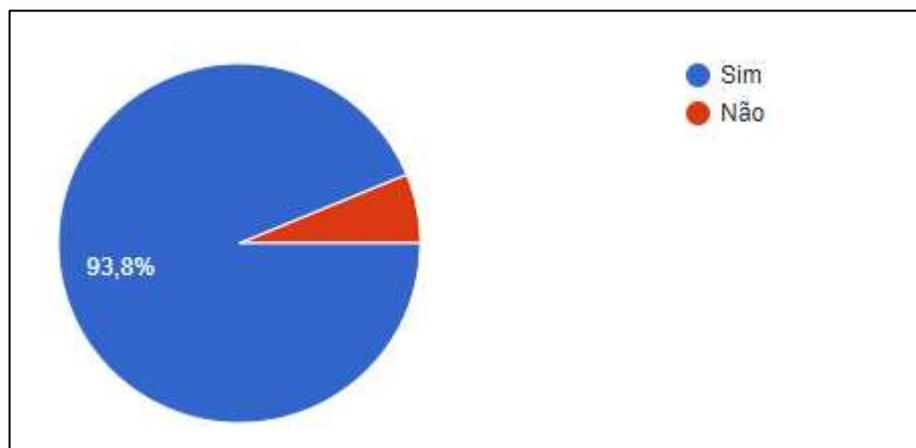
Arendt (2007) evidencia em sua obra, que a sociedade passou a adquirir um disfarce de organização de proprietários, tratando os objetos e os espaços públicos como se fossem pertences de todos, não democratizando, mas apropriando-se deles. Essa realidade faz com que geralmente os padrões de constância dos ideários de gestão permaneçam e se estabilizem, enquanto as demandas diversas se proliferam, fato para o qual foram criados os conselhos escolares, em uma tentativa de desfazer essa relação de clientelismo em que, aqueles que detém o poder satisfariam necessidade daqueles que o faria permanecer no poder, empreender uma relação cíclica e de difícil intromissão.

A implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares objetivou a implantação, a consolidação e o acompanhamento do desempenho dos conselhos escolares nas escolas públicas do país, aproximando as diversas escolas dos sistemas estaduais e municipais do poder federal. Essa pretensão é envolta de diversos objetivos que veremos mais à frente, contudo a ideia geral é que se pretenda uma comunidade escolar que seja democrática, que as demandas sejam respeitadas e que a comunidade local tenha voz e vez dentro das reuniões para tomadas de decisão.

O retorno do questionário aponta para uma realidade que se espera com a implementação dos conselhos escolares, contudo os resultados que fogem do que se

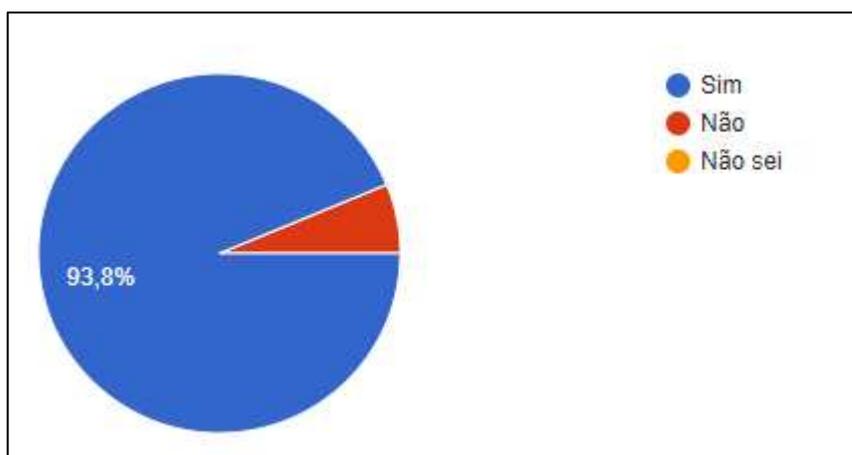
espera é que se tornam objeto efetivo da nossa análise. Sobre isso os gráficos abaixo apresentam duas informações importantes: um dos representantes aponta para não participação das decisões sobre o orçamento da escola, bem como alega ainda não haver discussão e participação sobre a aquisição de materiais de consumos e bens duráveis nas reuniões do conselho, como segue:

Gráfico 19 - Participação nas decisões sobre o orçamento da escola



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Gráfico 20 - Discussão sobre aquisição de materiais de consumo e bens duráveis



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Nesse quesito, Drescher (2014, p. 17) explica que quando passamos a analisar o comportamento dos conselhos em sua composição geral, passamos a considerar diferentes funções, das quais precisamos mencionar:

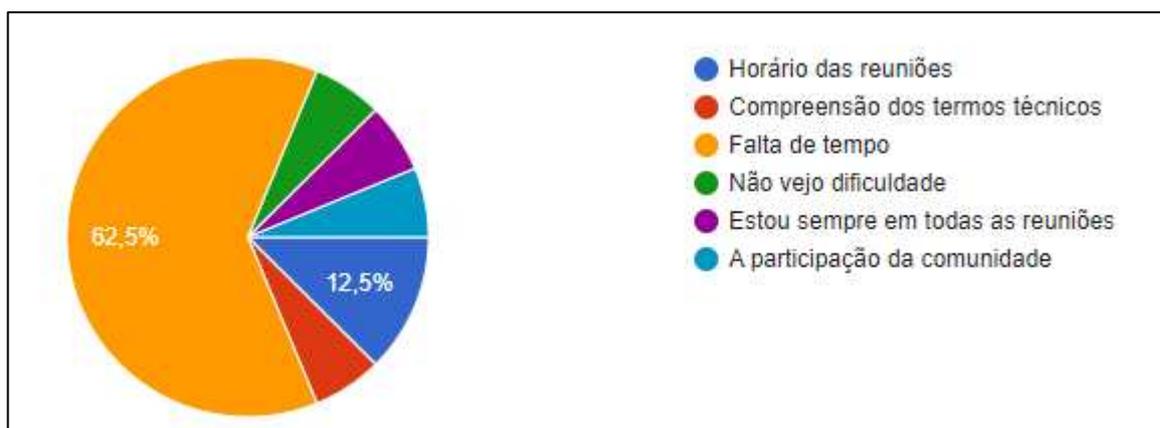
[...] **função deliberativa** – a lei atribui ao conselho função específica para

decidir sobre determinadas questões; **consultiva** – possui caráter de assessoramento, exercido por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado e encaminhados ao governo ou a sociedade; **fiscal** – tem a função de fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprova-las ou determinar providências de alterações; **mobilizadora** – ação efetiva de mediação entre governo e a sociedade, estimulando a participação e o comprometimento de todos para com a educação.

No apontamento referente às funções feito por Drescher (2014), duas funções, de acordo com um dos entrevistados, podem estar relativamente prejudicadas, quais sejam: a consultiva e a mobilizadora. Infere-se pelo resultado do questionário que o conselho escolar não esteja fazendo o assessoramento como deveria ser, no sentido de reunir os representantes do conselho e estabelecer determinada articulação a partir da aprovação de um parecer e encaminhar para os interessados, tampouco está satisfazendo a função mobilizadora que seria a efetivação da comunicação mediada entre ação governamental e demanda social, estimulando essa participação.

A caminhada no sentido oposto à gestão democrática estaria posta se, tal prática aqui minoritária, constituísse uma realidade comum nos conselhos escolares, haja vista cercear àqueles que, pelo menos legalmente, estaria representando tais conselhos. Tal contexto de participação e de vinculação democrática nos conselhos, empurra o olhar para as dificuldades de participação nos conselhos, que foram várias as apontadas, como segue:

Gráfico 21 - Dificuldade de participação nos conselhos escolares



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

O imperativo se destaca com a falta de tempo. Nesse sentido, Drescher (2014, p. 18) defende que “a ligação entre os sistemas de ensino e os Conselhos

demonstra a importância da organização deste tipo de representação popular para o enriquecimento da democracia”. Ainda seguindo nas mesmas palavras, reforça que o “Conselho Escolar (CE) insere-se neste cenário como um espaço, na escola, para o debate e a busca de melhoria dos sistemas de ensino”. Todavia, o panorama a que se representa faz-nos inferir que o desenho da política pública dos conselhos escolares ainda escoa pelo imaginário legal e brinca com as perspectivas fantásticas do constitucionalismo exurgente de 1988, que reforça a transformação de todos os contextos em provocação à democracia.

Em outras palavras, pode-se dizer que sim, os conselhos escolares se situam como espaços de debates, porém debates se estabelecem com pessoas e, pessoas precisam lidar com demandas diárias que escoam quase toda a carga horária de trabalho. Não obstante, se considerarmos que há falta de tempo para a participação, bem como há ainda a questão da dificuldade de participação nas reuniões em si, há uma desqualificação dos conselhos escolares para apenas programas de papel¹².

Se, para Alves (2005, p. 25) os conselhos de escola são “concebidos como um espaço que proporciona as livres manifestações de ideias e a geração de novas propostas vinculadas às demandas sociais”, sendo reconhecido como uma “maneira de conceber e praticar a educação”, não faz sentido que a jornada de trabalho dos diversos representantes dos conselhos escolares estejam fechadas ou completamente ocupadas, tornando-os indisponíveis para as reuniões e momentos necessários para a consecução dos objetivos da política.

Entendemos, a partir desse levantamento então que há um contexto de aplicação e de tentativa de aproximação dos segmentos escolares, a fim de buscar meios pelos quais as demandas sociais e escolares sejam supridas, contudo o processo até a consecução desse objetivo é, de certa forma, obstaculizado, sendo o debate, a participação, a presença, a pluralidade aspectos essenciais para a constituição e efetivação de um conselho escolar.

Sobre o fator da essencialidade e a legalidade em torno do programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares, Vasconcelos (1995) explica que para que um objeto exista, ele é dotado de características e aspectos essenciais. Ao se referenciar à norma jurídica, por exemplo, é necessário que essa norma detenha

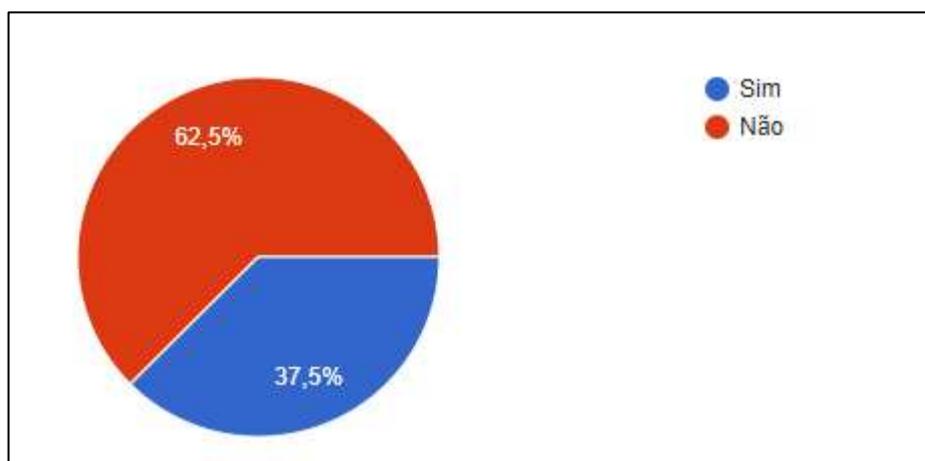
¹² Batista et al. (2016) explica que os programas políticos de papel são aqueles que prometem e desenham muito, mas a prática é defasada em razão de diversas deficiências.

três características essenciais: aspectos de existência, de validade e de eficácia. Isto é, é preciso que algo faça esta norma existir, ela precisa ser válida, ou seja, considerada socialmente, bem como precisa obedecer a um prognóstico de aplicação que apresente resultados, isto é, tenha eficácia.

Na nossa analogia, ao tentarmos reconhecer os aspectos que tornam o conselho escolar enquanto uma política pública válida, é preciso entender o que a torna existente, válida e eficaz. Para tanto, com base nas informações já levantadas em bibliografia e no retorno do questionário aplicado, podemos inferir que os conselhos escolares são válidos, pois há uma norma que a legitima tornando-a exequível; contudo, nos termos de eficácia e existências as ponderações são outras. No que concerne à existência, a sua consolidação não pode se tratar por um crachá ou por um título de representante de conselho, mas na materialidade de sua eficácia, isto é, na efetiva composição do conselho escolar, na possibilidade de reuniões e de debate sobre as diversas questões pautadas, na elaboração e assessoramento de pareceres a serem levados à secretaria de educação e devolvidas à comunidade escolar, na mediação das necessidades e possibilidades de arranjo dessas demandas. A eficácia, portanto, está atrelada à essencial existência do conselho para que se satisfaça em sua completude, atendendo aos objetivos propostos no ato legal que dá materialidade ao programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares. Em síntese, não é produtivo a criação de novos programas fortalecedores de uma política pública, se os aspectos essenciais que o torna viável e existente não são saneados, como é o caso da existência de representantes de conselhos escolares disponíveis.

Não suficiente, ainda questionamos como se situaria a participação de atividades voltadas para a formação e aperfeiçoamento dos representantes dos conselhos escolares e mais de 60% dos participantes indicaram não terem participado nos últimos 12 meses, como mostra o gráfico:

Gráfico 22 - Participação em formação para representantes dos CEs, nos últimos 12 meses



Fonte: elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Sobre a questão da formação e aperfeiçoamento dos representantes dos conselhos escolares, infere-se que a própria deficiência quanto à questão do aperfeiçoamento já se pode perceber no momento em que parte dos participantes não tem domínio sobre a lei municipal que rege os conselhos escolares, muito menos sobre os pormenores do programa nacional de fortalecimento, materiais que deveriam ser trabalhados em workshops com os representantes. Esse contexto reforça a contramão do que defende Drescher (2014, p. 22), que entende o Conselho Escolar ser um espaço de discussão de ideias e de definição de estratégias, modificando a postura de todos os indivíduos envolvidos na comunidade escolar, como se permitisse desenhar uma gestão de mudanças dentro do contexto social específico abordado nas reuniões.

A respeito dessa ideia de gestão de mudanças, Marques; Sales; Marques; Santos, 2013, p. 3-4) explicam que:

Para que se substanciem as mudanças e inovações tecnológicas e que se possa contribuir com o progresso da democracia desejada, faz-se necessário executar as propostas de resolução de conflitos, através do consenso. É necessária a formação e o funcionamento dos conselhos dentro de um espaço mais dialógico e interativo e isto só será possível a partir de discussões e elaboração de normas práticas que servirão de fundamentação e sustentação no processo participativo. Uma vez que os sujeitos escolares participantes dos conselhos escolares forem capazes de implantá-lo, aí então o espaço do conselho será o instrumento de tradução dos anseios da comunidade escolar.

Em outras palavras, é preciso que a cúpula dos conselhos escolares esteja

preparada para lidar com as diversas situações que encontrarão, objetivando um fim específico: ser o instrumento de tradução dos anseios e necessidades da comunidade escolar. Ocorre é que para isso envolve a necessidade de capacitação em linguagem não-violenta, conhecimentos geográficos e de atualidades da região, conhecimentos pedagógicos, de mediação de conflitos, de tomada de decisão, de contabilidade, de finanças, de política, para além dos aspectos inerentes à convivência com a comunidade local.

4.3 A trajetória institucional, a implementação e o conteúdo da política dos CEs – do cruzamento entre a entrevista, a bibliografia e os documentos escolares

Nesse sentido, seguindo na esteira de construção da triangulação e respeitando as necessidades dos objetivos específicos desta dissertação, complementarmente fizemos uma entrevista com a assessoria técnica de gestão democrática, a fim verificar a perspectiva daqueles que estão responsáveis pelo acompanhamento da gestão dos conselhos escolares. A assessora entrevista faz parte da cúpula de assessoramento técnico dos conselhos escolares do Maracanaú.

Sobre a entrevista, propusemos uma espécie de diálogo guiado, a partir de questionamentos abertos (Apêndice A) nos quais fosse possível apreender da entrevista informações, fatos e opiniões nuançados no discurso, assim como explica Connelly e Clandinin (2011), além de como evidencia Rios (2020) o ato de explicar e documentar experiências, por meio do discurso e da narrativa fluida torna a prática científica crescente e o aprendizado circular.

Em um primeiro momento, a técnica entrevistada explica que o setor de assessoramento está responsável por acompanhar os conselhos escolares. Nesse momento, ela acrescenta que “o conselho escolar de Maracanaú não é apenas conselho escolar, ele também assume a função de unidade executora, ele executa os programas financeiros que tem pra escola” (trecho da entrevista transcrito). Em seguida, aponta para as funções do conselho escolar e da unidade executora.

A entrevistada explica que em Fortaleza, Ceará, há a composição de dois colegiados diferenciados, que atuam de forma diferenciada e que, inclusive, isso reflete nos “cargos” daqueles que fazem parte dos conselhos escolares, que seria o coordenador e o tesoureiro. Durante a explicação, evidencia que o conselho escolar, por exemplo, teria o papel de fiscalizar as práticas financeiras da escola, que seriam

geridas pela unidade executora, contudo, aqui passa a surgir um ponto a ser evidenciado: entendendo a realidade de Maracanaú, enquanto detentora do conselho escolar que também faz as vezes de unidade executora, como uma unidade organizacional fiscaliza a própria execução, já que ela é responsável por fiscalizar e organizar na mesma medida? Ao tentar responder este questionamento que paira na observação, a entrevista explica que essa própria organização passa a ser, de certa forma, contraditória.

No percurso do que consiste o conselho escolar, a técnica aduz que os conselhos podem ser presididos por pais, professores, alunos maiores de 18 anos, gestores, na medida em que essa escolha fosse feita a partir de eleição por seus pares, isto é, pais votam em pais, professores em professores, gestores em gestores e assim sucessivamente.

A técnica entrevistada deixa bastante explícito que a assessoria estaria vinculada ao auxílio da conformação nos períodos de eleição ou nos problemas que surgirem durante os pleitos dos conselheiros. E no esforço de tornar clara a atuação da assessoria, adentramos ao segundo ponto da entrevista: quais os avanços dos conselhos escolares e a perspectiva da gestão democrática em Maracanaú? (Apêndice A).

Com a Lei nº 9394/1996 (Brasil, 1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu artigo 14, §1º, evidencia que:

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:
I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;
II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;
III – estudantes;
IV – pais ou responsáveis;
V – membros da comunidade local.

Logo, em seguida, no §2º do referido artigo, ainda traz a definição do que seriam os fóruns dos conselhos escolares:

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios:
I – democratização da gestão;
II – democratização do acesso e permanência;

III – qualidade social da educação

Ora, na própria lei basal consta da ideia de gestão voltada para a democratização, tendo em vista esse ser não somente um objetivo, mas também um princípio norteador a ser considerado no processo de tomada de decisão nos conselhos escolares. Para tanto, com o reconhecimento da atuação dos conselhos escolares, a Lei Municipal de 1505/2009 (Maracanaú, 2009), que trata da nomeação e a exoneração dos membros do núcleo gestor das escolas municipais de Maracanaú, bem como suas respectivas atribuições, e dá outras providências, em seu artigo 6º, apresenta as funções do coordenador financeiro, que, em maior ou em menor grau, dão todo o perfil do tesoureiro do conselho escolar.

A técnica entrevistada não menciona, até esse momento da entrevista, mas ainda na referida lei municipal, em seu artigo segundo (Maracanaú, 2009), explica que o núcleo gestor deve ser composto por quatro indivíduos dotados de quatro funções específicas, das quais uma é a de diretor geral (cargo, pela LDB, nomeado como nato para os conselhos escolares, isto é, necessariamente fará parte dos conselhos). Em seguida, ao traçar as atividades e responsabilidades daqueles que forem admitidos aos quatro cargos, no artigo 4º, inciso III, dispõe que: “III – coordenar e acompanhar a elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, construído de forma participativa com a comunidade Escolar”.

Na mencionada lei não qualquer menção ao que constituiria essa comunidade escolar, mas entendemos como conjunto de indivíduos que compõem todos aqueles envolvido do labor escolar. A entrevista, por conseguinte, conclui a explicação ao evidenciar que a lei 1505, junto da abordagem apresentada pela lei 9394, dão respaldo para a constituição de dois cargos natos, isto é, aqueles assumidos no núcleo gestor da escola e nos conselhos escolares, obrigatoriamente.

Nesse momento da entrevista, a técnica menciona que é importante que “a gestão possa caminha junto dos colegiados” (trecho da entrevista transcrito), no sentido de garantir que as demandas apresentas nos conselhos sejam atendidas pelo núcleo gestor. A assessora explica que isso seria uma das razões pelas quais se sustenta a ideia de cargos natos nos conselhos, forçando esse envolvimento entre gestão e conselho. Quanto à perspectiva de evolução da ideia de gestão democrática ou de gerenciamento escolar democrático, ambas as leis retromencionadas reforçam esse modelo, na medida em que propõe uma constituição por meio de eleição, escolha

de pares, prevista, inclusive, na própria LDB.

Em seguida a este ponto, a assessora menciona que existem formações que reforçam o papel dos conselhos escolares, a participação deles no cotidiano das escolas e do núcleo gestor, inclusive com agenda municipal para formações bimestrais, nas quais duas pessoas de cada um dos conselhos, referente as 6 regiões e 82 escolas de Maracanaú para compor essa capacitação. Neste ponto, há uma controvérsia com os dados coletados do questionário aplicado, no qual pelo menos 60% indicou não ter tido uma formação nos últimos 12 meses.

Sobre a dificuldade da constituição e agendamento das formações, a técnica entrevistada explica que há uma preocupação da secretaria de educação municipal voltada para a aceleração do conhecimento e da escolarização, a qual fora prejudicada com a pandemia do Covid-19, sendo este um dos fatores que mais inviabiliza essas formações. Contudo, Aguiar (2008, p. 141) leciona que:

O caráter inovador do Programa pode ser constatado na dinâmica de sua formulação, que envolveu atores diferenciados da sociedade civil; na forma compartilhada como se processou a produção do material pedagógico; na escolha de aportes teóricos que contribuíssem para o fortalecimento e consolidação do projeto político-pedagógico da escola e, ainda, na estratégia de divulgação da proposta pedagógica nas redes públicas de ensino do país.

Infere-se, portanto, que o próprio desenvolvimento de um plano educacional voltado para o fortalecimento, formulação e consecução de aceleração da educação para tentar minimizar os impactos dos atrasos cometidos pela pandemia do Covid-19 é algo que possivelmente não foi tratado nos conselhos e, se o foi, não houve a devida atenção quanto as possíveis e necessárias mudanças no percurso de execução do plano pedagógico. Esse é o ponto nodal que relaciona a vinculação entre conselho escolar e prática pedagógica diária, de que vale o empenho, a dedicação do tempo e a separação, inclusive, de gente para a composição do colegiado se o mesmo não é utilizado em questões importantes para a comunidade escolar?

Uma observação é o fato de a formação ter sido algo mencionado, em campo, inclusive quando fui fazer a entrevista com a Êda. Nesse momento, as formações sempre foram tidas como algo preponderante, porque de fato direciona tanto àqueles que participam dos CEs contribuindo, quanto dos que receberão os benefícios da política, haja vista ser na formação ser aspecto fundamental para a trajetória da política.

Isso fica devidamente evidenciado, inclusive, no que concerne à avaliação

da própria política dos CEs, no momento em que consideramos as mudanças sociais no decurso do tempo, compreendendo a atuação dos conselhos escolares respeitando tempo e espaço. Fato que é, inclusive mencionado por Êda, foi a dificuldade de lidar com todas as demandas e os prazos no período de pandemia do Covid-19. Essas formações facilitam e aliam as atuações e expectativas dos CEs. Portanto, não estabelecer a devida importância direcionada a elas é, deslegitimar, um dos aspectos que são analisados na avaliação em profundidade: o decurso da política no tempo e no espaço, reconhecendo a sua trajetória institucional.

Por assim dizer, ainda sobre a questão da formação dos conselhos escolares, a técnica entrevistada menciona a existência do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares vigentes durante os períodos de governo presidencial de Lula e Dilma. Conforme dispõe o site do Ministério da Educação (2011, online):

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem por objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática.

Aos conselhos escolares cabe deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação.

A partir dessa definição, propõe ainda o programa modelos de formação com exemplos de metodologias que poderiam e podem ser utilizados nas propostas formativas para os participantes dos CES (2011, online, grifo nosso):

- **Oficinas de Elaboração de Projetos para Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares**

São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de profissionais da educação (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que desenvolverão ações de formação continuada para conselheiros escolares das escolas dos seus respectivos sistemas de ensino.

- **Encontros Municipais de Formação de Conselheiros Escolares**

São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de conselheiros escolares. Durante os Encontros são realizadas palestras e oficinas, onde é trabalhado o material didático pedagógico elaborado especificamente para o Programa.

- **Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares**

São Cursos que têm como objetivo desenvolver competências e qualificar a atuação de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na promoção de ações para a formação continuada de conselheiros escolares.

▪ **Curso de Formação para Conselheiros Escolares (nova modalidade)**

São Cursos que têm como objetivo a qualificação dos conselheiros escolares para que participem efetivamente da gestão da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

▪ **Elaboração de material didático-pedagógico específico para a formação de Conselheiros Escolares**

Consiste na elaboração de cadernos que constituem o material pedagógico do Programa e que servem de subsídio para as oficinas e cursos ofertados pelo Programa e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Ademais, vale ressaltar ainda a criação do banco de experiências de conselhos escolares, no qual (Ministério da Educação, 2010, online):

A Secretaria de Educação Básica do MEC, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, criou o Banco de Experiências dos Conselhos Escolares. Seu objetivo é registrar e socializar Relatos de Experiências, contribuindo com o intercâmbio entre os Conselhos e com a mobilização social na perspectiva da promoção da qualidade da educação.

Contudo, ao pesquisarmos sobre a lista de relatores relativa à cidade de Maracanaú, não encontramos qualquer indicativo de retorno, como na imagem que segue:

Figura 1 - Captura de busca por relatores dos conselhos escolares no site do banco de experiências de conselhos escolares



Fonte: imagem produzida pela autora com base em *print* do site do Ministério da Educação.

Não suficiente, o mesmo programa foi bloqueado durante o governo Temer, inclusive com bloqueio também do programa de combate ao analfabetismo, (Instituto Humanitas, 2016). Entretanto, é importante mencionar que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a lei que estabelece as regras relativas ao estabelecimento e funcionamento dos conselhos escolares e fóruns dos conselhos, em 2023. Em matéria na Agência Senado (2023) sobre a lei sancionada, dentro do relatório da proposta legislativa de 2201/2022, estabelecida pela Deputada Erundina, o senador Confúcio Moura reforça que:

[...] que o princípio da gestão democrática, previsto na Constituição e nas leis sobre educação, “deve ser disciplinado nas legislações específicas de estados, Distrito Federal e municípios, para efetivamente se integrar ao cotidiano das escolas, a fim de que toda a comunidade escolar seja ouvida e que, a partir daí, possam ser formuladas propostas pedagógicas que realmente considerem as necessidades e as eventuais contribuições de todos os interessados”.

Fato é que mesmo com a nova lei sancionada, retomando o encaminhamento do fortalecimento dos conselhos escolares, o que existia antes relativo ao programa propiciou a criação de materiais autênticos referentes aos relatos, experiências e necessidades diversas dos conselhos escolares, conforme disposto na aba do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Ministério da Educação, 2011). A técnica entrevistada, sobre esse ponto, não

menciona serem utilizados esses materiais nas formações e capacitações agendadas com os indivíduos direcionados para tais momentos.

No encaminhamento da entrevista, o ponto seguinte se volta para uma tentativa de mensurar o impacto dessas formações. Sobre isso, há uma contradição no resultado do que é respondido, se há, na prática, um esforço para formações e capacitações bimestrais com 2 membros de cada conselho escolar, qual a razão na prática de ainda ter os conselheiros dificuldades de entender a real importância e fundamentabilidade dos conselhos escolares? Conforme explica a técnica entrevistada.

Em resposta a esse apontamento, a técnica entrevistada explica que o maior ponto de dificuldade é na composição de uma agenda da prática da política dos conselhos escolares. Referente a isso, explica que existem escolas no Maracanaú que conseguem satisfazer essa organização interna, com grupos no Whatsapp, com a construção semanal da pauta coletiva para ser levada aos conselhos, de modo que grande parte dos colegiados possam de fato fazer parte tanto da construção quanto debate da pauta. Ocorre é que, por outro lado, menciona a assessora, na grande maioria das pautas, o programa financeiro é o centro da discussão, porque em maior ou em menor grau é por meio desse programa que escoam todos os outros projetos da escola. Nesse sentido, há um percurso de conscientização que propicia o enfraquecimento dos conselhos em algumas regiões e escolas, vez que não tratam do clima da escola, da proposta pedagógica, das necessidades dos discentes, das questões infraestruturais que impactam tanto a prática pedagógica quanto a própria convivência escolar, a comunicação entre comunidade local e ambiente escolar, que são pontos os quais em maior ou em menor grau atravessam a agenda do programa financeiro e, efetivamente, deveria constituir ponto a ser debatido e deliberado nos conselhos escolares.

No que toca ao registro desses encontros e deliberações, a assessoria técnica sempre incentiva o registro de todos os pontos e temáticas avaliadas e trabalhadas nas reuniões dos conselhos, pois, teoricamente, os conselheiros e membros do colegiado estariam sempre a par de todos os movimentos existentes e projetos de mudanças na comunidade escolar, fato que vez por outra gera conflitos em virtude do não registro fidedigno ao que acontece, enfatizando ainda a não acreditação da importância desses momentos dos conselhos escolares.

Na prática, o que existe é um núcleo gestor que concentra as informações,

atos, projetos e planos pedagógicos em suas mãos, em que geralmente não há o compartilhamento desses momentos de convivências com os diversos contextos escolares, mas que em situações que exigem a tomada de decisões mais complexas, cuja gestão de mudanças gera certos impactos para o plano pedagógico ou mesmo para a ambiência escolar, aí então o núcleo gestor se volta para o conselho, como se fosse senhores do conhecimento e da sabedoria. Entretanto essa perspectiva é completamente vazia do que de fato seriam os conselhos escolares, tendo em vista que a vivência da escola não é conhecida por esses conselheiros. Nesse sentido, como poderiam se posicionar e apresentar apontamentos sobre as pautas a serem decididas se sobre os fatos envolvidos nessas pautas estes conselheiros não teriam conhecimento?

Quanto a essa integridade do núcleo gestor em não corresponsabilizar os conselheiros quanto às demandas escolares, Batista *et. al* (2016, p. 144-145):

A performatividade perfeita é alcançada mediante a construção e publicação de informações, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar escolar e profissionais da área educacional em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e/ou classificar. Assim, a performatividade está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos como é o caso dos diretores de escolas públicas que, em confronto com a partilha de poder no âmbito do Conselho Escolar, encontram justificativas neste modelo de gestão para mantê-la centralizada, monopolizada.

A técnica entrevistada, neste contexto, sustenta que é uma minoria que atende à ideia do princípio da gestão democrática, sobretudo no que compete à constituição da pauta coletiva dos conselhos escolares. No geral, há uma crença de que a perspectiva do diretor (núcleo gestor) é a que é superior as dos demais, cabendo ao conselho apenas dar o aval ou não a perspectiva do núcleo, o que é uma posta que vai completamente na contramão do que preconiza a Lei de Diretrizes e Bases, recentemente reafirmada e reforçada no que compete à composição, formulação e principiologia de constituição dos conselhos escolares.

Por assim dizer, a atuação dos conselheiros passa a ter respaldo mais burocrático do que de gestão de mudanças de maneira democrática. Nesse tocante, antes a formação dos conselhos escolares também era desarmônica, vez que as eleições eram diferentes nas diferentes escolas, bem como os mandatos também eram espaçados com começo e termos diferentes. Esse posicionamento, frente ao

programa de fortalecimento, por exemplo, dificultava o assessoramento técnico dos conselhos, pois não dava para alinhar formações, não dava para indicar períodos de composição de grupos específicos para demandas colegiadas, como as visitas sociais e vivências comunitárias. Então com o projeto de lei municipal nº 2445, de 2015, cuja constituição também foi composta por estudos de um grupo de estudos criado em 1999 voltados para a análise e estudo dos conselhos escolares municipais.

Em 2016, foi sancionada a Lei municipal nº 2516, que modifica a lei nº 2.446, de 03 de dezembro de 2015, que modifica o programa de autonomia escolar - PAE e lei nº 2.447, de 03 de dezembro de 2015, que autoriza o chefe do poder executivo a promover as ações para criação, instalações e funcionamento dos conselhos escolares, na forma que especifica. Essa mesma lei uniformizou a composição dos períodos eleitorais, estabelecendo quais mandatos deveriam ser prorrogados e antecipados, para a continuidade das atividades dos conselhos escolares.

Na esteira da entrevista, a pauta da informatização da secretaria de educação do Maracanaú foi um ponto, inclusive, conforme menciona a entrevistada, trazido na formação de março de 2024, sobre a importância do registro das atas das reuniões, bem como da pauta dos conselhos. A ideia é que da mesma forma que a estrutura escolar estivesse sendo digitalizada, informatizada, a proposta é que a organização e uniformização dos conselhos também assim o fosse. Sucede que, se no que concerne ao período eleitoral dos conselhos, algumas escolas ainda encontram dificuldade de incentivar, de serem organizadas e de estabelecer comportamento proativo com relação às atribuições eleitorais dos conselhos, os mesmos apontam para uma insegurança com relação a essa digitalização dos documentos pertinentes aos conselhos.

Por fim e não menos importante, considerando a questão das funções dos conselhos escolares, a técnica entrevistada explica que geralmente o foco das pautas e reuniões são as questões financeiras, embora seja responsabilidades dos CEs a questão administrativa, financeira e pedagógica. Quanto ao envolvimento das comunidades, geralmente eles são comunicados das modificações e planos da escola, mas não tem uma participação factual sobre as tomadas de decisões. Nesse sentido, sobre o aspecto administrativo, pouco se debate e mais se avisa sobre as decisões; sobre as questões pedagógicas, geralmente se desenvolve as medidas pelo próprio núcleo gestor, envolvendo, no máximo professores, e sobre os programas

financeiros os conselhos são acionados, mas também de maneira praticamente tardia, quando se trata apenas da comunicação de movimentos na comunidade escolar no geral. A técnica entrevistada reforça que o colegiado é um espaço de aprendizagem, em que se deve debater as dificuldades e potencialidades da comunidade escolar e local. O funcionamento da escola de maneira geral precisa ser apreciado nesse momento de discussão.

Enquanto encerramento, a técnica aponta para o objeto de análise desta pesquisa: a gestão democrática e participativa, ponto sobre o qual nos encaminhamos na avaliação em profundidade da política. A assessora diz (trecho da entrevista transcrita):

“Pra melhorar, eu creio que é o caminhar juntos. É valorizar essa atuação, é participar das formações, dá a sua contribuição; é saber que você representa a sua categoria, porque assim você está representando os seus pares. Porque assim, você não atua sozinho, você está representando a sua categoria. Então assim, eu acredito que a valorização, com esse caminhar juntos, com as formações acontecendo nos períodos certos, porque a gente se depara com muitas situações na secretaria, pois sabemos que assim como nas escolas são um ativismo, aqui na secretaria também é um ativismo [...], mas nós precisamos saber. Lá no calendário escolar, presente no PPP, tem os momentos separados para a reunião do colegiado. [...] Então a gente precisa se organizar para naquele dia, precisamos nos organizar com antecedência. Nas reuniões ordinárias, precisamos ser mais firmes. Marcou aquela reunião? Então vamos fazer. Fazer o convite, naquela semana você já vai colocando lembretes, para que os conselheiros lembrem e já vai se organizando. Isso já vai fazendo a diferença. Quando você faz de qualquer jeito, é mais complicado.”

O direcionamento que a assessora aponta com suas palavras finais dão o indicativo de que para além de uma legislação que rija sobre as demandas legais do conselho escolar, é preciso que haja uma gestão de mudanças quanto a implementação da prática do princípio previsto na LDB da gestão democrática. Significa dizer que, para além de uma mera previsão legal, é preciso que a compreensão da condição democrática dos conselhos, do potencial modificador, da mobilização do núcleo gestor quanto ao incentivo à participação geral no conselho dão corpo e materialidade para o que objetivam os conselhos escolares.

4.4 A trajetória institucional: o espectro temporal e territorial – análise do contexto de implementação da política dos Conselhos Escolares

Nesta seção, passamos a levantar aspectos apresentados nos documentos

escolares (Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno Escolar), de modo que fosse possível levantarmos quais são os aspectos legais que as escolas promoveram e o direcionamento dados aos conselhos escolares a partir desses registros. Ao tomarmos como base importante, fatores de atualização dos PPP e definição do que a escola trata e objetiva a atuação do conselho escolar, bem como de que maneira se organiza o calendário escolar com relação à política, são fatores cruciais para entender a atuação do conselho, assim como entender a sua fixação no plano de gestão escolar, reconhecendo a sua trajetória institucional.

Considerando a fala da assessora, cruzando com essa visão e apontamento feito, como forma de tentar verificar o que está e o que não deveria estar previsto nos projetos. Ao analisarmos os projetos políticos pedagógicos, verificamos alguns aspectos que são cruciais para entender a cultura da comunidade escolar, que refletem a trajetória e o conteúdo da política para tais núcleos gestores. Para a identificação dos PPP, trouxemos nomes também fictícios para as escolas, a fim de que não gerasse qualquer incômodo ao fazermos apontamentos aos documentos escolares, embora reforçemos que todos os aspectos aqui analisados são completamente vinculados ao intuito científico, desconsiderando qualquer personalidade, inclusive, por terem sido escolhidos ao acaso.

Nesse sentido, no PPP da Escola da região A, em seu diagnóstico aponta que (PPP do da região A, 2022, p. 5, grifo nosso):

Neste contexto, o sistema de avaliação para os estudantes com deficiência terá caráter formativo, processual e diagnóstico, considerando as flexibilidades curriculares e respeitando as possibilidades e limites do estudante. (Art. 23, Resolução nº 09/2010). Nossa escola recebe e acolhe da melhor maneira possível estas crianças, **apesar da falta de qualificação de alguns dos nossos profissionais nesta área.**

Assumimos este compromisso pensando em **nossa clientela** que é de camada popular, carente de afetividade, de conhecimento e carregada de conflitos emocionais, sociais e econômicos, a maioria com dificuldade de aprendizagem, mas com sede de mudança, e a espera de uma melhor qualidade de ensino, uma educação transformadora e não somente reprodutora de valores.

Dois pontos precisam ser levantados no trecho do diagnóstico desenhado no PPP: a questão da falta de qualificação de alguns dos profissionais, bem como a tratativa dos alunos e pais de alunos como clientes. Batista *et al.* (2016) reforça a ideia de que os conselhos escolares têm atuação fundamental para a conscientização da comunidade escolar, como indivíduos atuantes no reforço e na construção de um

plano pedagógico que efetive a construção de um indivíduo crítico, participativo, a partir de uma educação democrática, efetiva, social, flexível e profissional. No entanto, há um esforço em tornar as escolas organizadas a partir de um contexto gerencialista, fato que respinga no PPP, ao tratar os alunos e responsáveis como “clientela”, por exemplo.

Esse fator não somente impede a aproximação entre comunidade local e núcleo gestor, como também preconiza a concentração do poder de decisão e de discussão sobre as demandas da escola nas mãos do núcleo gestor, com mais ênfase no(a) diretor(a). O segundo ponto se volta para a questão da clientela, como se os alunos fossem, especificamente, consumidores de um produto, que seria a educação em si. No caso, ao desenhar a proposta pedagógica, o PPP reforça a ideia de elaboração de um produto: a tratativa dos conteúdos a serem repassados para os alunos, considerando os líderes escoarem isso (professores capacitados), assumindo que a preocupação da proposta é esta.

Ao mencionar a proposta pedagógica, enfatiza, no geral (PPP da Escola da região A, 2022, p. 8, grifo nosso):

Este PPP irá assegurar os princípios da interdisciplinaridade e contextualização desde o planejamento até a prática da sala de aula por meio do fortalecimento da coordenação pedagógica como um espaço possível de integração entre os diversos componentes curriculares, de modo a organizar os conteúdos a partir dos temas definidos pelo coletivo da escola, de forma que atendam os anseios da comunidade, pois, assim, no entendimento do corpo docente é possível intervir na realidade para transformá-la.

No mencionado, a proposta pedagógica foca, por exemplo, em componentes curriculares, o atravessamento dos conteúdos, a organização, o entendimento do corpo docente quanto a essa interdisciplinaridade, bem como a sua formação para a ministração dos conteúdos. Não há margem para as construções dos saberes emocionais, das perspectivas sociais de vivência, de desenvolvimento de educação financeira, comunicacional e de sociabilidade. Por último, na página 9, ainda aponta para a necessidade de a família “estar presente”, como se fosse apenas uma atribuição da família se envolver e não da escola propor atividades que envolvam a comunidade escolar como um todo.

Em seguida, na seção 8, ao tratar da avaliação do PPP, há a menção de construção coletiva do PPP pela comunidade escolar, mas não direciona quem de fato participa dessa construção, tampouco quem direcionou as pautas que estão presente

no PPP em questão. Em contrapartida ao que se desenvolveu nesta pesquisa do que consiste os conselhos escolares e da própria perspectiva dos conselheiros e da assessora técnica, há um aspecto que ventila os pontos preocupantes evidenciado por técnica entrevistada na entrevista. O momento em que conselho escolar é mencionado no PPP é na introdução para explicar que este foi “consultado” para a composição do Projeto, além de outros momentos para explicar que atua na gestão e tomada de decisão financeira da comunidade escolar. Contudo, isso exemplifica o que a técnica entrevistada explica na entrevista de que os pontos sobre o PPP já foram decididos pelo núcleo gestor e que, somente após isso, os conselheiros são consultados, bem como pais, estudantes, professores, dentre outros, como uma forma de solicitação de aval do projeto e não para composição coletiva de fato do mesmo.

Decidir pela efetivação de um PPP não o torna coletivo, apenas torna a promulgação coletiva. Já no Regimento Interno da referida escola, há na subseção I do título II, a explicação de como seria formado o conselho escolar. Contudo, constitui mera cópia do que preconiza a LDB com a disposição da nova lei dos conselhos escolares sancionada em 2023, sem direcionar, com detalhes, como se daria essa atuação prática dentro da comunidade escolar. Outros momentos mencionados no regimento se tratam de também repetições do que dispõe a Lei 1505/2009, sobre a atuação de cada um dos indivíduos que compõem o colegiado. Quanto às proposições de tomada de decisão por parte da escola, há menções sempre secundárias quanto a “atuação do núcleo gestor junto do conselho escolar” (Regimento Interno da Escola da região A, 2022, p. 47), como se houvesse uma hierarquia dentro do processo de tomada de decisão e de procedimentos administrativos da escola, entendendo como o núcleo gestor responsável por isso e que o conselho escolar só vincula e apoiaria determinadas ações, inclusive atuando como testemunhas do cumprimento do regimento interno.

De maneira geral, há um esforço em tornar o conselho escolar presente no arranjo organizacional da escola, as construções e disposições sobre a sua atuação é que ventilam ainda certa precariedade no sentido de entender o papel fundamental e crucial para o ideário de gestão democrático preconizado pelos conselhos escolares.

Já no PPP da Escola da região B (2022, p. 8) há uma preocupação inclusive voltada para a fundamentação do que deve ser proposto e desenhado no PPP, mencionando Veiga e Libâneo (2005), reforçando a ideia de que

“a escola consiste em um espaço democrático dentro da sociedade contemporânea que, promove a todos o domínio de conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos estudantes.”

Além de tratar do aspecto democrático dentro da formação e no objetivo de formação dos alunos, explica a que se propõe as atividades do conselho na escola, ressaltando que (PPP da Escola da região B, 2022, p. 15) esta:

[...] conta com seu Conselho Escolar, sempre presente e atuante, com o Grêmio Estudantil também atuante e bastante envolvido com as questões relacionadas aos estudantes e seus interesses e um Conselho de classe formado por seus professores. O Conselho Escolar órgão consultivo, deliberativo e executivo da escola se reúne no mínimo uma vez por mês para cumprimento do seu calendário anual e para deliberar sobre os assuntos pedagógicos e econômicos da escola, tem como atividades principais informar, mobilizar, discutir os conflitos do contexto escolar, fiscalizar os Programas de financiamento da escola (PAE-Programa de Autonomia Escolar e PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola), determinando as ações prioritárias.

Contudo, mais a frente ao tratar de gestão escolar, mais especificamente no projeto estratégico, direciona a participação do Conselho Escolar apenas para as questões financeiras e de composição do PPP, pois é algo previsto nas leis que se relacionam ao conselho escolar. No calendário, há a apresentação de reuniões mensais para o Conselho Escolar, em que passará a discutir sobre os pontos também previsto no plano de ação, permitindo inferir que a escola tem atuação mais contundente no que se refere à proposta de gestão democrática, vinculada aos conselhos escolares.

O regimento interno da Escola da região B (2022) vai na mesma ideia do regimento anterior analisado. Há uma composição de artigos direcionados voltados para explicar o que consiste, como se compõe, como se dá as eleições para o conselho, quanto tempo dura o mandato e em quais funções e atuações devem ser inseridas o conselho escolar.

No PPP da Escola da região C, por outro lado há um empenho ainda maior no sentido de justificar e explicar com mais minúcias e referências a composição do PPP. Há uma elaboração bastante contundente quanto aos princípios dispostos na LDB voltados para a perspectiva democrática e perspectiva política na formação da comunidade escolar restrita aos funcionários da escola e estudantes. Já no que toca aos conselhos escolares, menciona de forma tímida, mas objetiva que (PPP da Escola da região C, 2023, p. 14):

Nesse sentido, a escola possui um organismo de gestão colegiada, instituído democraticamente por meio do Conselho Escolar, o qual é composto pelos representantes dos seguintes segmentos: gestão, professores, funcionários, alunos, pais e representantes da comunidade local, que auxiliam a escola na implementação do Projeto Político Pedagógico – PPP e na democratização das ações desenvolvidas no âmbito da instituição.

E ao tratar dos colegiados de maneira geral, reforça (PPP da Escola da região C, 2023, p. 22-23):

A autonomia do Conselho Escolar de nossa Instituição será exercida nos limites da legislação em vigor, no compromisso com a democratização da gestão escolar e nas oportunidades de acesso e permanência escolar.

No plano de ações, ainda se propõe durante o curso do projeto pedagógico a propositura de uma agenda para o conselho escolar, no qual não será deliberada por todos do CE, mas por 50% dos que constituem o CE. Além estabelecer uma solicitação de pelo menos 50% das demandas para o conselho, o que permite inferir certa contradição quando trata a “gestão colegiada como um organismo”, mas que apenas a utiliza quando achar necessário e não sempre (que deveria ser o objetivo, por tratar de um projeto de ação democrática e de participação coletiva).

No que concerne ao regimento interno da Escola da região C (2022), novamente há um reforço de toda a legislação prevista na LDB e na Lei 1505/2009, considerando o significado, composição, eleição, funções e atuação. Contudo, nos planos de gestão desenvolvidos pela e para a escola, foca a destinação do conselho escolar para as questões financeiras da escola, desconsiderando todos os aspectos sociais, pedagógicos, técnicos e deliberativos potenciais do conselho escolar, tal como evidenciou a técnica entrevistada na entrevista, ao mencionar que isso, por mais que seja, de certa forma um problema, era a realidade de várias escolas. As diversas menções do conselho escolar estão voltadas para essa legislação de regimento da escola, sem considerar todas as potencialidades do conselho escolar, como prevê, por exemplo, o programa de fortalecimento dos conselhos escolares revigorado pela lei sancionada em 2023.

A seguir passamos para a avaliação da política pública dos conselhos escolares, a partir da avaliação em profundidade desenhada por Rodrigues (2016). Considerando todos os aspectos mencionados com a bibliografia, as informações explicitadas e inferidas com o questionário aplicado, os aspectos inerentes da entrevista com a assessora técnica dos conselhos escolares, bem como com a análise

dos projetos políticos pedagógicos e sucessivos regimentos internos, passamos a evidenciar, como explica Rodrigues (2016:2011), a avaliação da política em si, como uma forma de parecer, a partir do que foi analisado.

5. CONTEXTO, CONTEÚDO, TRAJETÓRIA E INTEGRAÇÃO TEMPORAL E TERRITORIAL DOS CONSELHOS ESCOLARES: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Inicialmente, consideramos quatro aspectos dentro da avaliação em profundidade, para então passarmos para as dimensões experienciais, quais sejam: conteúdo, contexto, trajetória/temporalidade e espectro territorial/temporalidade.

Do conteúdo, especificamente as Leis 14.664/2023 e a 3.145/2022 tratam da perspectiva de implementação e previsão dos conselhos escolares dentro da sistemática escolar. A primeira, lei federal, trata de alterar a lei de diretrizes e bases da educação para prover a disposição legal dentro da lei de regulação da execução escolar e acadêmica, reconhecendo a sua constituição baseada no princípio da gestão democrática no ensino público, na forma da legislação estadual e municipal.

A segunda, 3.145/2022 trata da matéria em âmbito municipal, em Maracanaú. A lei dispõe em seu §2º do artigo 1º que a lei trata de definir, conceituar, o que seriam os conselhos escolares, instituídos pela Lei nº 555 de 1997, cujo objetivo legal maior seria a de legitimar a gestão democrática da escola como princípio do ensino público. Ou seja, ao se garantir a representatividade e a equidade de participação dos processos decisórios da escola, está de fato, seria pública, uma vez que a comunidade escolar e local seriam atores também participante do enredo escolar.

Nesse ponto, ao considerar dinâmica de implantação, acompanhamento, e critérios da agenda dos conselhos escolares, conforme mencionado pela técnica entrevistada na entrevista, os conselhos escolares ainda sofre de certa precarização no sentido da atuação homogênea. Há núcleos gestores que são empenhados a pôr em prática o que torna a política de fato produtiva nos CEs. Por outro lado, existem aquelas que apresentam esforço imenso e dificuldade absurda no sentido de, inclusive, incentivar as pessoas da comunidade escolar e local de participarem do processo de eleição para o Conselho Escolar, momento no qual a assessoria técnica

precisa ir até o CE para tentar, ainda que minimamente, mobilizar a comunidade escolar e local para participar, sendo este um dos papéis do Conselho Escolar.

Os objetivos, considerando ser a construção de um projeto escolar e plano pedagógico mais participativo, social e democrático, considerando a participação colegiada dos diversos atores, passa a ser prejudicado de seu alcance, em razão da própria atuação das gestões, como é o caso do que é apresentado em metade do questionário. Em algumas questões há um resultado positivo, como quanto à participação com levantamento de pauta para os conselhos, contudo em seguida apresenta dificuldade de estabelecer as reuniões em razão da falta de tempo ou dificuldade de conciliar com a carga horária das diversas outras formações estabelecidas pela secretaria de educação do município.

Esse ponto, se avaliarmos de maneira mais conjunta em relação aos aspectos aqui mencionados da avaliação em profundidade, o conteúdo da política, considerando seus objetivos, dinâmica de implantação e acompanhamento, dialoga-se com a trajetória/temporalidade e contexto. Isso fica devidamente evidenciado quando, a técnica entrevistada, na entrevista, explica que os conselhos sofreram grande impacto com a pandemia do COVID-19, bem como quando se deu o governo Temer e com ele, houve o corte das verbas destinadas às capacitações que eram formuladas em parceria com a Universidade Federal do Ceará.

A coerência da política se sustenta com base no seu objetivo de implementação, bem como com os projetos e políticas públicas associados ao conselho escolar, como é o PAE – Programa de Autonomia Escolar. Para este ponto, é importante frisar que a pandemia impactou, tanto política quanto administrativamente, a gestão dos conselhos escolares, na medida em que afastou, fez com que os olhos ficassem diretamente voltados para o projeto de adaptação das aulas e de acompanhamento dos alunos durante o período remoto. O grande ponto aqui, considerando a trajetória, é exatamente o grau de coerência de implementação dos conselhos, vez que como se melhor trabalharia o projeto pedagógico adequando ao modelo remoto, sem considerar a própria situação da comunidade? O questionamento é retórico e, na fala seguinte à explicação da técnica entrevistada, evidencia isso quando disse que o processo de organização escolar no pós-pandemia se voltou para o processo de recuperação da aprendizagem e, novamente, desconsiderando os conselhos para trabalhar e tomar decisões conjuntamente nesse contexto crítico.

A técnica entrevistada enfatiza bem que a prática dos Conselhos Escolares está praticamente voltada para as questões financeiras e de tesouraria do núcleo gestor. Isso, pois os CEs em Maracanaú atuam como Unidades Executoras e Conselhos Escolares ao mesmo tempo, que são colegiados com propósitos diferentes, configurando certa dispersão dos objetivos da implementação da política. Algo que não se menciona na entrevista, embora várias informações são disponibilizadas, é o fato de por qual razão esses colegiados não se separam, para não impedir que os objetivos de ambos se confundam e não atuem efetivamente.

Um ponto interessante quanto ao conteúdo da política está no §2º, do inciso II do artigo 14 da LDB, instituído pela Lei 14.664/2023, que define o que são os fóruns dos conselhos escolares, tratando-os como um colegiado de caráter deliberativo. Ocorre é que a ideia primária dos Conselhos Escolares já seria a própria ideia do fórum, constituinte do caráter deliberativo mencionado. Contudo, em virtude das ausências de reuniões, a alegação de falta de tempo no planejamento para as reuniões, o não comprometimento, a dificuldade de montar uma pauta, as próprias articulações dos participantes do conselho na deliberação da pauta geram esse problema que está intimamente vinculado à trajetória institucional da política.

Sobre esse ponto, é importante mencionar que os aspectos temporal e territorial se mudam considerando dois contextos, o macro e o micro. Quanto ao aspecto temporal, até antes do governo Temer e antes do advento da pandemia do COVID-19 as práticas de formação, as colaborações de formação das reuniões, a própria tentativa de organização através de legislação para o desenvolvimento da lei que desse entorno para os processos eleitorais dos conselhos, era de uma ambiência que estava com conformidade com o projeto de implementação da política, respeitando seus objetivos e dinâmica prática. A partir desse período, as formações embora estabelecidas para serem bimestrais, ainda sofrem alterações ou mesmo não ocorrem e, quando ocorrem, não há uma participação equânime, fato que é possível de inferir com o questionário que indica que em 12 meses nenhum dos participantes tiveram formação. Já no que se refere ao aspecto territorial, dividiremos a abordagem em micro e macro, entendendo-se esta como toda a região do município de Maracanaú e aquela para o território/espço de cada um dos CEs. No âmbito do município em geral, são mais de 80 conselhos escolares, os quais são assessorados pela comissão técnica de gestão democrática dos conselhos, contudo, no tocante à

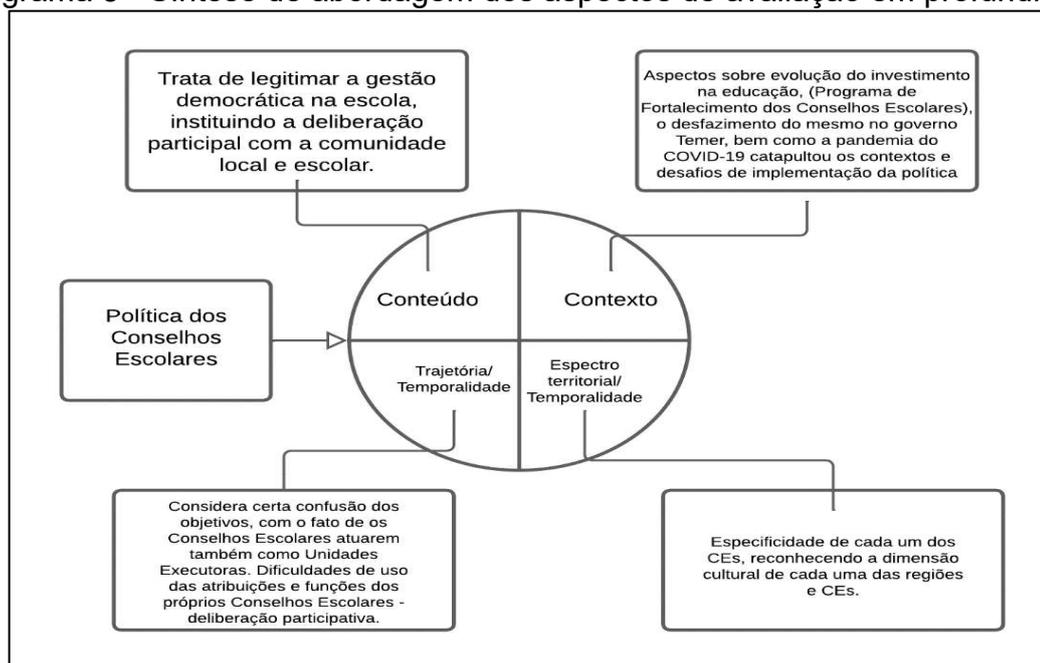
micro territorialidade, cada conselho se regula com base no próprio princípio da política: participação social ampla e gestão democrática.

A partir desse desenho, cada gestão é responsável por se organizar para atender às demandas legais que são impostas aos conselhos, considerando ainda a possibilidade de introdução dos CEs para intervenção dos diversos aspectos, temáticas e setores dispostos em pauta para tomada de decisão com a comunidade local e escolar. Esse ponto reflete, o que a Lei de 2023 prevê como princípio dos fóruns dos CEs, que são: a democratização da gestão; a democratização do acesso e permanência e a qualidade social da educação. Isto é, qual a dimensão cultural dessa gestão no que diz respeito aos princípios elencados? A resposta dessa pergunta nos retorna ao aspecto do conteúdo da política que considera o contexto do processo da política como aspecto fundamental para avaliação da política pública.

No sentido da política dos conselhos escolares, podemos denominar que esta seria uma política heterogênea, vez que os diferentes contextos e recortes culturais e locais (espaço de cada escola e CE) geram um impacto diferente na constituição do próprio conselho e uma dinamização diferente para a elaboração dos princípios elencados na legislação.

Em síntese, o diagrama abaixo resume de maneira simplificada, a discussão sobre os quatro aspectos voltados para a avaliação em profundidade da política pública dos conselhos escolares, como segue:

Diagrama 5 - Síntese de abordagem dos aspectos de avaliação em profundidade



Fonte: criado pela autora com base nas dimensões desenvolvidas por Rodrigues (2016)

Ao considerarmos por fim as dimensões da avaliação da política pública dos conselhos escolares, considerando o modelo experiencial, traçamos algumas observações sobre as supracitadas 4 dimensões, quais sejam: 1) dimensão lógica, que deve ser evidenciada de maneira não linear, considerando a interação do pesquisador com a experiência da pesquisa em si, gerando considerações práticas. A dimensão lógica se materializa a partir do momento em que há a entrevista com a assessora técnica, cujo roteiro (Apêndice A) faz com que a satisfação do mesmo se torne um grande diálogo. O questionário aplicado, nesse sentido, serve como um *background* de dados coletados que, em maior ou em menor grau, são testados com a entrevista, tendo em vista que a assessora entrevista atua no suporte aos conselhos escolares e na integralização do princípio da gestão democrática.

Quanto à dimensão da natureza do conhecimento alcançado, considerado multidimensional, vez que se coleta por meio de diferentes tipos de dados e informações: esta foi a dimensão mais preconizada dentro do campo desta pesquisa. Isto porque ao considerarmos os conselhos escolares como centros materializados da política dos conselhos, precisamos reconhecer o contexto dos conselhos escolhidos como *corpus*, evidenciar quais dificuldades esse contexto impunha, bem como as potencialidades descobertas, quais as condições deficitárias, assim como o

que facilitaria o núcleo gestor nessa empreitada, tudo isso tendo em vista o mapeado na legislação da política pública.

O resultado desse olhar dimensional nos empurra para a consideração da terceira dimensão avaliativa: a análise que é tripartite: a) hermenêutica-holística, isto é, interpretativa globalizada; b) integrada a diferentes dimensões; c) autenticidade na descrição da política na prática. Tal dimensão é entrecortada pelos diferentes meios de coletas de dados estabelecidas na análise na seção anterior. Para esse ponto, com o resultado do questionário é possível inferir algumas informações, mas que isoladas não apresentam força argumentativa, até que ao integrarmos com o discurso autêntico descritivo da assessora técnica, geramos confirmações das inferências interpretativas, tanto no sentido de condizerem com a realidade, bem como de irem na contramão do que realmente acontece.

No que tange à quarta dimensão, a dos objetivos, é quando chegamos a conclusão da avaliação em profundidade de maneira geral, pois considera-se a compreensão ampla e processual da dinâmica da política, bem como quais as possibilidades de ação. Acerca desta dimensão, podemos defender que a política dos conselhos escolares se divide em dois momentos processuais: a legal e a administrativa. No que compete ao aparato legal, há respaldo desde a esfera federal até a municipal, considerando a necessidade de legitimidade e validade, aspectos essenciais para a constituição da política pública, se olharmos para sua constituição jurídica. No que concerne à prática administrativa, é aqui que se enfraquecem os resultados da política: heterogeneidade na gestão dos núcleos escolares; confusão no conhecimento dos objetivos, importância e prática dos conselhos escolares; divisão não ideal do público dos conselhos com as unidades executoras, enfraquecendo a possibilidade de ação da política em si.

No que pertine ao segundo ponto, referente às possibilidades de ações, a própria assessora apresenta na entrevista, de maneira sutil: conscientização da importância dos conselhos escolares, compromisso com a comunidade local e escolar e a fundamental estabilização de agendamento e execução das capacitações e formações voltadas para os membros do conselho escolar, considerando todos a principiologia disposta em lei, as funções, a competência de atuação e deveres enquanto corresponsáveis na tomada de decisões do núcleo gestor ao qual estão associados. Grande parte dos problemas que se referem à política analisada estão, nesse sentido, voltadas para a gestão das pessoas que são responsáveis por dá corpo

à prática da PP, pois, do ponto de vista político-legal, embora tenhamos passado por diversos contextos conflituosos que tentaram fortalecer e enfraquecer a política pública, hodiernamente a PP se sustenta de maneira válida e legítima do ponto de vista legal, dependendo somente da devida orientação, fiscalização e cobrança de retornos quanto ao objetivo da implementação da agenda da política: a satisfação do princípio da gestão democrática e da participação social da escola nas decisões da comunidade escolar e local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo e a pesquisa acerca das políticas educacionais, da legislação pertinente e do papel dos Conselhos Escolares na gestão democrática das escolas do município de Maracanaú-Ceará, é possível tecer algumas considerações que contribuem para a compreensão do contexto e dos desafios enfrentados nesse campo.

Inicialmente, é importante ressaltar que a pesquisa revelou a importância dos Conselhos Escolares, como instrumentos de participação social e de democratização da gestão educacional. Desde sua instituição pela Lei nº 9.424/1996 até as disposições mais recentes do Plano Nacional de Educação (PNE), esses conselhos se configuram como espaços essenciais para a tomada de decisões colegiadas nas escolas.

Contudo, ao adentrar na realidade específica de Maracanaú, percebemos uma série de desafios e entraves que comprometem a efetividade desses órgãos colegiados. A fragilidade do ideário democrático brasileiro, mencionada anteriormente, se reflete na prática cotidiana das instituições de ensino, onde nem sempre a teoria se converte em ações concretas.

A gestão democrática, embora prevista na legislação, ainda enfrenta obstáculos significativos para sua implementação plena. O envolvimento e engajamento dos diversos atores da comunidade escolar nos Conselhos Escolares nem sempre são garantidos, o que compromete a representatividade e a eficácia desses órgãos.

A atuação dos núcleos gestores escolares é fundamental nesse contexto. São eles os responsáveis por liderar e incentivar a participação da comunidade escolar nos processos decisórios, mobilizando e engajando todos os envolvidos no projeto educacional da escola. No entanto, é necessário reconhecer que nem sempre essa liderança é exercida de forma efetiva, o que pode prejudicar o funcionamento adequado dos Conselhos Escolares.

Entenda-se a questão da mobilização e engajamento quanto a liderança, no sentido de propor, como um todo, a organização integral da gestão escolar, incluindo e corresponsabilizando os Conselhos Escolares, os quais passam a caminhar junto daqueles que trabalham na direção da escola. Um apontamento importante de ser lembrado é da assessora, entrevistada na pesquisa, que explica

que diversas escolas tem uma participação crucial para o resultado engajado dos conselhos escolares, mas que o oposto a isso também é uma realidade constante e preocupante, sobretudo no pós-pandemia do COVID-19, em que a grande maioria das secretarias de educação e das gestões escolares estão voltados para o processo de recuperação acelerada da aprendizagem, defasada com a pandemia.

Outro ponto relevante diz respeito à necessidade de qualificação e formação dos conselheiros escolares. A capacitação desses atores é essencial para que possam desempenhar suas funções de maneira consciente e responsável, contribuindo efetivamente para a melhoria da gestão escolar e para o alcance dos objetivos educacionais. Sobre esse proposto, talvez este seja um dos impactos mais diretos na prática dos conselhos escolares, cuja estrutura de funcionamento se inverte, passando a tratar os conselhos escolares como se fossem mais uma demanda da secretaria de educação, quando do contrário foi desenvolvido, desde muito tempo, para o desenvolvimento participativo, coletivo, democrático e republicano do cotidiano e prática escolar.

Relativamente à prática e implementação dos conselhos escolares, há uma especificidade que gera, também, impactos para a eficácia dos conselhos escolares nos termos de seus objetivos originários: o compartilhamento dos mesmos indivíduos que instituem os CEs, constituindo também uma Unidade Executiva, responsável por gerir o recebimento pecuniário dos projetos, cujas escolas são destinatárias. Esse ajuntamento gera, como já explicado, uma confusão de práticas e objetivos, fortalecendo o que gera mais significância para a prática diária na escola, conforme explicado pela técnica entrevistada, pois volta a preocupação e os olhares de todos para o setor financeiro da escola, capaz de financiar as modificações que a escola deseja. Esse contexto, afasta o objetivo primordial de democratização da participação comunitária escolar e local na tomada de decisão da escola, o que também se finca como um obstáculo para a eficácia dos CEs.

No que tange à metodologia adotada, a avaliação em profundidade se mostrou adequada para analisar as múltiplas dimensões e complexidades envolvidas na atuação dos Conselhos Escolares, como apontado nos diversos aspectos já mencionados. A triangulação de dados provenientes de diferentes fontes e a análise detalhada da narrativa de atores do enredo dos conselhos escolares (com a aplicação do questionário e entrevista guiada) envolvidos, permitiram uma compreensão mais abrangente e contextualizada da política em estudo e de sua excentricidade,

considerando seu contexto territorial e fático.

Diante do exposto, é possível inferir que a efetivação da gestão democrática nas escolas de Maracanaú demanda um esforço conjunto e contínuo de todos os atores envolvidos. A consolidação desse modelo de gestão requer não apenas a observância das diretrizes legais, mas também a promoção de uma cultura participativa e democrática no ambiente escolar. Do ponto de vista prático, o desenho legislativo da política pública dos conselhos escolares já constitui aparato suficiente para a prática e implementação efetiva dos conselhos escolares, o que suscita melhorias é na gestão e administração escolar, em torno desses conselhos escolares.

Discutir o contexto e o conteúdo dos conselhos escolares é, para além da análise de um objeto de estudo que evidencia um problema de pesquisa, é trabalhar e verificar as maneiras de como o Estado atua na sociedade, estabelecendo a configuração de suas práticas de detentor do poder de império. Esta pesquisa serve de reafirmação do ideário importante da gestão democrática empregada pelos conselhos escolares, como uma forma de enfrentar e desafiar às desigualdades postas no Brasil, construindo a sociedade e formando cidadãos éticos, críticos e efetivamente participativos desde o vínculo basal escolar. São suficientes os argumentos bibliográficos e narrativos que apontam para o caráter essencial dos conselhos escolares, quando reconhecidos em sua integridade, e não como apêndice contábil da escola.

Por essa razão, discutir os aspectos, considerando o contexto de implementação dos conselhos escolares no Maracanaú, enfatizar a individualidade e as diversas realidades, tanto dos profissionais da educação, quanto dos alunos que são o público-alvo deles, como propulsores de dimensão cultural dentro da comunidade local e escolar; evidenciar os déficits e superávits políticos quanto ao empenho e reforço para o funcionamento da política pública; assim como reconhecer, também e, ainda, o cotidiano daqueles que estão diretamente envolvidos com o cotidiano dos conselhos escolares são características que ventilam a perspectiva da avaliação em profundidade.

Com a avaliação, embora seja possível identificar diversos pontos de dificuldade da efetividade dos conselhos, é também evidente o significativo potencial que os conselhos escolares têm para contribuir para a democratização da gestão educacional. Ao entendermos a necessidade de um exercício de priorização dos conselhos escolares para que todas as demais atividades sejam também elaboradas,

planejadas e construídas, pode-se considerar o desenvolvimento de programas de formação continuada dos conselheiros escolas, os quais precisassem reservar parte da carga horária para a dedicação ao conselho, configurando uma canalização de energias e esforços de trabalho, podendo impactar e desempenhar funções, gerando resultados no planejamento global da escola.

As secretarias podem também reverter as legislações, em torno dos conselhos escolares, enfatizando a participação por meio de estímulos e de sanção premiada invertida, que seria o ganho de prêmios da escola pelo desempenho, na medida em que aquelas que não demonstrassem qualquer interesse também sofreriam certo arrocho.

Todo esse contexto é reforçado, pois a participação social, o resto ao princípio da gestão democrática, não pode ser lema demagógico nem frase de impacto. Entretanto, ao olhar para o futuro é evidente que cada vez mais se busque aprofundar as pesquisas e análises sobre as políticas públicas e os conselhos escolares não só podem, como devem se utilizar desses estudos para investigar como as mudanças sociais, mudanças culturais locais, mudanças trabalhistas, inclusive, políticas e tecnológicas, podem afetar o papel e a eficácia dos conselhos escolares.

Esta pesquisa, por assim dizer, não apenas se contenta com a contribuição para o conhecimento acadêmico existente e pontual hodierno, mas também se vale da possibilidade de servir de subsídio para a constituição de pesquisas futuras, consignando o diálogo bibliográfico e de dados relevantes aqui apresentados com as possíveis realidades também analisadas no futuro.

Por fim e, efetivamente, não menos importante, é fundamental que os gestores, os conselheiros escolares, os professores, os pais e toda a comunidade escolar estejam engajados nesse processo, buscando superar os desafios e construir uma escola verdadeiramente democrática, inclusiva e comprometida com a promoção do conhecimento e da cidadania.

REFERÊNCIAS

A, Márcia da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Revista Educar**, Curitiba, nº31, p 129-144,144, 2008.

ABRUCIO, Fernando L. et.al. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

AGÊNCIA SENADO. 2023. **Sancionada lei que regulamenta conselhos escolares**. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/03/sancionada-lei-que-regulamenta-conselhos-escolares#:~:text=O%20presidente%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula,quinta%20de%20ira%20\(3\)](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/03/sancionada-lei-que-regulamenta-conselhos-escolares#:~:text=O%20presidente%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula,quinta%20de%20ira%20(3).). Acesso em: 24 abr. 2024.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**, p. 129-144, 2008.

ALVES, João Batista Pereira. **A TRAJETÓRIA, POSSIBILIDADES E LIMITES DOS CONSELHOS DE ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE VITÓRIA-ES**. 2005. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005. Disponível em: www.uff.br/pos_educacao/joomla/images/stories/Teses/joaoalves05.pdf. Acesso em 24 de março de 2024.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. Texto retirado de: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselho escolar como instrumento de gestão democrática da escola pública: uma construção “sem fim”. **Políticas educativas**, v. 7, n.2, p. 71-88, 2014.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselhos escolares: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar. **Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN**. Porto Alegre: Evangraf, 2016. P. 133-152, 2016.

BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto**: imagem e som – um manual prático; tradução de Pedrinho A. Guareschi. 7. Ed. Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, 2008.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares**: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública. In: Brasil. Ministério da Educação. Secretária de

Educação Básica – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2004, p.45.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996 - Estabelece normas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. 2010. **Banco de Experiências de Conselhos Escolares**. Disponível em: http://bancodeexperienciasce.mec.gov.br/relato/lista?pesquisa=Maracana%C3%BA&tipo=ds_cidade. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. 2011. **PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/apresentacao>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Base Nacional Curricular Comum. Brasília: MEC, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da República do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Brasília, DF, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Edipro, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: **Cidadania no Brasil**. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2021.

CONNELLY, F. Michael. CLANDININ, D. Jean. Pesquisa Narrativa: experiências e história na pesquisa qualitativa. Tradução: grupo de pesquisa narrativa e educação

de professores ILEEL/UFU. Uberlândia: EDUFU, 2011.

CONTI, Celso Luiz Aparecido; LUIZ, Maria Cecília; RISCAL, Sandra Aparecida. Caminhos e (des)caminhos da gestão democrática da escola pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a democratização dos conselhos escolares. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 13, n. 51, p. 279-302, jun./ago. 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CME N° 30**, de 30 de [mês de maio de 2017. Maracanaú, 2017.

COSTA, Sérgio. O Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. In: **Soc. Estado**. Vol. 29, n. 3, Brasília, Set/Dez, 2014.

CRESWELL, J. W; CRESWELL, J.D. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa; Revisão técnica: Dirceu da Silva. 3ª edição. Editora Penso. Porto Alegre, RS, 2021. 234 p.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. 3. Ed. Rev. Ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DRESCHER, Carla Hulda Pfeifer. **A importância do Conselho Escolar para a Gestão Democrática da Escola**. 2014.

DUBET, François. **Democratização escolar e justiça da escola**. Educação, p. 381-394, 2008.

ENQUITA, Mariano Fernandes. **Educar em tempos incertos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Freire, Paulo. **Conscientização**: Teoria e prática de libertação: Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Moraes, 1980.

GIL, Antônio Carlos, **Métodos e a técnicas de pesquisa social**/Antônio Carlos Gil. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, pp. 9-31 sem. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**. Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. São Paulo: Vozes, 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. 2016. **Governo Temer suspende programa nacional de combate ao analfabetismo**. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/185-noticias-2016/559419-governo-temer-suspende-programa-nacional-de-combate-ao-analfabetismo>. Acesso em: 24 abr. 2024.

JOVCHELOVICH S, BAUER M. W. Entrevista Narrativa. *In*: BAUER M. W; GASKELL G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes; 2002, p. 90-113.

JÚNIOR, PAULO TORRES. et.al. Avaliação em profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 2, p. 147-170, 2020.

LEJANO,R. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. As teorias pedagógicas modernas revisitadas pelo debate contemporâneo na educação. Educação na era do conhecimento em rede e transdisciplinaridade. Campinas: Alínea, v. 1, p. 19-62, 2005.

LÜCK, Heloísa. et.al. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. 10º Ed. São Paulo, 2012.

MARACANAÚ. Lei Municipal nº 1.505, de 17 de dezembro de 2009. ESTABELECE NORMAS PARA A NOMEAÇÃO E A EXONERAÇÃO DOS MEMBROS DO NÚCLEO GESTOR DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MARACANAÚ, BEM COMO SUAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES, E DÃ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Diário Oficial de Maracanaú, Maracanaú, CE, 17 dez. 2009.

MARACANAÚ. Promover ações para criação, instalação e funcionamento de conselhos escolares. **Lei nº 3.145, de 10 de fevereiro de 2022**. Disponível em: <https://www.camaramaracanau.ce.gov.br/leis/3482>. Acesso em: 06 jul. 2023.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap** – São José dos Campos-SP-Brasil, v. 20, n. 35, jul. 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, Berenice Pinto et al. Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar a formação dos conselheiros escolares em rede na cidade de Natal/RN. 2013.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. et.al **Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática**. Revista Doutrina - TCU, p 63-72, out.- dez 2003.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MICHEL, M.H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 3ª ed. (Atualizada e Ampliada). Editora Atlas. São Paulo, SP. 2015.

MORAIS, Neide de. et.al. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15 n 1, p 223- 246, jan.- abril 2021.

PATTON, M. Q. "Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis." **HSR: Health Services Research**. v. 34, n. 5, p. 1189-1208. 1999. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1089059/pdf/hsresearch00022-0112.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 4. ed. Cortez, 2017.

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 2006.

POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa**. 4. ed. Vozes, 2014.

RIBEIRO E OLIVEIRA, André Browne. SILVA, Uilcleides Braga da. BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista De Estudos Contábeis, Londrina, V. 3, N. 5, P. 63-82, Jul./Dez. 2012.

RIOS, Jane Adriana Vasconcelos Pacheco. Narrativas de experiências pedagógicas: territórios de (re)existências na formação docente. **Rutas de Formación: prácticas y experiencias**, n. 11, p. 15-24, 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, nº 16, mar. 2011a, p. 55-73.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**. v.4, n.1, p.103-115, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, ano 1, v. 1, n.1, p.7-15, jan/jun. 2008.

ROSAR, M.F.F. **A dialética entre concepção e a prática da "gestão democrática" no âmbito da educação básica no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, Dezembro, 1992.

SANTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SANTOS, Márcio de Souza; FOURAUX, Carolina Gonçalves da Silva; OLIVEIRA,

Valéria Marques de. Narrativa como método de pesquisa. **Revista Valore**, Volta Redonda, v. 5 (Edição Especial), p. 37-51, 2019. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/400>. Acesso em: 17 ago. 2023.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; **Sobre o autoritarismo brasileiro**, 1. ed. Companhia das letras, 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. e EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 144p. ISBN: 85-7490-284-5.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 49, p. 159-241, jan./abr., 2012.

VASCONCELOS, Arnaldo. Notas para uma teoria do direito implícito. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 3, n. 1, p. 49-57, 1995.

VEIGA, Ilma. (Org.). **Projeto político pedagógico da escola: uma construção possível**. São Paulo: Papyrus, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. *RBPAE* – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática**: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

YIN, R.K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução Daniel Bueno; Revisão A técnica Dirceu da Silva. Editora Penso. Porto Alegre, RS, 2016.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA À ASSESSORA TÉCNICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA



UFC UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSELHOS ESCOLARES: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR EM MARACANAÚ NO CEARÁ

Entrevista Assessoria Técnica e Gestão Democrática

1. Quais as principais atribuições desse setor em relação as demandas dos Conselhos Escolares?
2. Quais os principais avanços da última década com relação a política dos Conselhos Escolares e a efetivação da gestão democrática em Maracanaú?
3. O ministério da educação por meio do programa nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares apresenta material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática. **Como o município vem implementando os processos formativos e quais são as dificuldades enfrentadas?**
4. Na sua opinião a comunidade escolar compreendem a importância do Conselho Escolar? Exemplifique sua resposta.
5. Maracanaú possui data unificada para eleição dos Conselhos Escolas. Como as escolas são preparadas pela Secretaria de educação para vivenciar o processo eleitoral?
6. Com relação a composição dos Conselhos Escolares temos o Diretor geral e o Coordenador financeiro como membros natos, servidores docentes, servidores não docentes, pais de estudantes, estudantes e comunidade local. Qual foi o

critério utilizado para a determinação dos membros natos do Conselho Escolar?

7. Quais os benefícios gerados por essa política e de que forma a comunidade escolar participa, acompanha e fiscaliza os processos pedagógicos, administrativos e financeiros?
8. Para melhorar o desempenho do Conselho Escolar o que você sugere?

“Se o ator faz parte da ação, tem o direito de fazer parte da decisão, uma vez que a ação afeta a sua vida. No mais, as pessoas não tem ânimo para se comprometer, se mobilizar por causas que não lhe pertencem, que não dizem respeito as suas vidas.” (Brasil, 2004, p. 59).