



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL
EM EDUCAÇÃO**

LARISSA POLYANNA MOLINA

**FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA(ES):
DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EFETIVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO**

**VITÓRIA
2020**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL
EM EDUCAÇÃO**

LARISSA POLYANNA MOLINA

**FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA(ES):
DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EFETIVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira

VITÓRIA
2020

LARISSA POLYANNA MOLINA

**FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA(ES):
DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EFETIVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro interno

Prof.^ª. Dr.^a. Andréia Weiss
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro externo

VITÓRIA
2020

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M722f Molina, Larissa Polyanna, 1983-
Formação de conselheiros de escola no município da Serra(ES) : desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação / Larissa Polyanna Molina. - 2020. 148 f. : il.

Orientador: Eduardo Augusto Moscon Oliveira.
Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. conselhos de educação. I. Oliveira, Eduardo Augusto Moscon. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, nosso verdadeiro Mestre, que me permitiu chegar até aqui e, por amor, ousou me dar essa oportunidade. Minha rocha, minha fortaleza, meu amparo seguro, meu tudo.

A minha mãe, Maria de Lourdes Fortuna Molina, que é exemplo de entrega e amor. Me incentiva e me ajuda em tudo.

Ao meu marido, Marcelo Martins Ramos, por sua paciência e seu amor que não se expressam em palavras, mas em pequenos gestos cotidianos. Não me cobra nada, compreende tudo e confia.

Aos meus amigos queridos que estiveram comigo nesse processo de aprendizado e pesquisa. À Samira da Costa Sten, que me incentiva constantemente a estudar e acompanhou de perto todas as minhas dificuldades, me enchendo de esperança e de amor fraterno. À Eliana Reis, que me inspira com seu caráter e profissionalismo e guiou meu ingresso no Programa. Aos meus amigos queridos Débora Gomes Moura, Jaconias Dias Rodrigues e Karine Abreu Melo, pelas muitas conversas, trocas e cafés cheios de incentivos. A todos os meus amigos e colegas que, direta ou indiretamente, contribuíram durante esse tempo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon de Oliveira — que partilhou seu saber com generosidade e afeto —, pela grandeza em aliar conhecimento e gentileza. Sinto-me honrada por ter sido orientada por um profissional tão admirável.

Aos queridos professores Andréia Weiss e Itamar Mendes da Silva, pelas excelentes contribuições compartilhadas no Exame Geral de Qualificação; bem como pela disponibilidade e empenho para o aprimoramento deste trabalho como membros da Banca Examinadora de defesa.

Ao Programa de Mestrado Profissional em Educação, em especial ao professor Alex Braga e toda a equipe de professores e funcionários que se empenham na consolidação de um espaço formativo tão valioso para os professores do nosso estado.

Ao Lagebes/UFES, ao GETAE e a todos os professores, alunos e colegas que cooperam com esses espaços, que me acolheram e que estiveram à escuta de minhas contribuições.

Aos municípios da Serra e Cariacica, onde atuo como servidora pública, por me ofertarem as possibilidades para que eu dispusesse de tempo para me dedicar aos estudos.

Agradeço, enfim, ao meu filho Ítalo Molina Ramos. Foram muitos os desafios e dificuldades que enfrentei ao conciliar estudo e maternidade. Seu nascimento nesse processo de pesquisa foi uma benção e você tem me ensinado mais do que qualquer outra coisa. O maior

dos ensinamos, até agora, é a certeza de que posso ser e fazer muito mais do que acredito ser capaz. Se algum dia você ler essas palavras, quero que saiba que apostei na educação como arma transformadora e que fiz todo esse esforço por mim, mas certa de que os frutos serão todos seus.

RESUMO

Este estudo analisa o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra a partir do que estabelece a Meta 19 do Plano Municipal de Educação da Serra (2015-2025). Busca compreender como se deu o processo de formação para conselheiros de escola que ocorreu no município no ano de 2019, analisando o perfil dos conselheiros participantes da formação e as implicações da formação a partir das avaliações realizadas pelos envolvidos no processo. Este trabalho integra a linha de pesquisa "Docência e Gestão de Processos Educativos", do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); bem como o Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional (GETAE), relacionando-se, ainda, ao Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES/CE/UFES). Trata-se de uma investigação qualitativa e exploratória que utiliza técnicas de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e questionários, a partir da perspectiva crítica para a análise dos processos que envolvem os conselhos de escola. A formação realizada pela Secretaria Municipal de Educação da Serra, em parceria com o Lagebes/UFES, ainda que tenha sido um avanço no cumprimento da estratégia 19.5 do PME, que propõe o fortalecimento dos conselhos de escola, apresentou obstáculos que necessitam ser evidenciados e discutidos para que a formação possa, de fato, ser uma cabo de força para a consolidação dos conselhos de escola. O perfil dos conselheiros participantes apontou para a maior presença de conselheiros que atuam há menos de um ano nos colegiados e se dedicam até três horas mensais às atividades de gestão democrática, não se envolvendo em outros movimentos sociais. O curso oferecido, ainda que tenha sido bem avaliado pelos conselheiros e pelas instituições organizadoras, revelou uma grande rotatividade nos encontros presenciais e pouca participação dos segmentos de pais, alunos e comunidade local. Tratou-se de uma ação pontual de formação, desligada de um programa maior que desse conta de atender às demandas emergenciais que visam à consolidação da gestão democrática. Como produto educacional, esta pesquisa formula um conjunto de proposições com o objetivo de contribuir com a composição de um programa municipal de Formação para Conselheiros de Escola a serem apresentadas à Secretaria Municipal de Educação da Serra, a quem é demandada a instituição do Programa de Formação disposto no PME da Serra (lei Nº 4432/2015).

Palavras-chave: Conselhos de escola. Formação de conselheiros. Plano Municipal de Educação. Gestão Democrática.

ABSTRACT

This study analyzes the training process for school counselors in the municipality of Serra, based on what establishes Goal 19 of the Municipal Education Plan of Serra (2015-2025). It seeks to understand how the training process for school counselors took place in the city in 2019, analyzing the profile of the counselors participating in the training and the implications of the training from the assessments made by those involved in the process. This research is part of the research line "Teaching and Management of Educational Processes", from the Graduate Program of Professional Master's in Education (PPGMPE), from the Federal University of Espírito Santo - UFES, Research Group Management, Work and Educational Evaluation - GETAE and is integrated with the Basic Education Management Laboratory of Espírito Santo - Lagebes / CE / UFES. It is a qualitative and exploratory investigation that uses documentary research techniques, semi-structured interviews, and questionnaires, from a critical perspective for the analysis of the processes that involve school councils. The training carried out by the Municipal Education Secretariat of Serra in partnership with Lagebes / UFES, although it was an advance in the fulfillment of the PME strategy 19.5, which aims to strengthen school councils, presented obstacles that need to be highlighted and discussed so that the formation can, in fact, be a power line for the strengthening of the school councils. The profile of the participating councilors pointed to a greater presence of councilors who work for less than a year in the collegiate and dedicate up to three hours a month to democratic management activities, not getting involved in other social movements. The course offered, although well evaluated by the counselors and the organizing institutions, revealed a high turnover in face-to-face meetings and little participation by the segments of parents, students, and the local community. It was a punctual training action, disconnected from a larger program that was able to meet emergency demands for the consolidation of democratic management. As an educational product, a set of propositions is formulated in order to contribute to the composition of a municipal training program for school counselors to be presented to the Municipal Education Secretariat of Serra, who is required to institute the Training Program. provided for in the PME da Serra (law No. 4432/2015).

Keywords: School councils. Training of counselors. Municipal Education Plan. Democratic management.

LISTA DE SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ASSOPAES	Associação de Pais de Alunos do Estado do Espírito Santo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIVIT	Centro Industrial de Vitória
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNTE	Conferência Nacional dos Trabalhadores da Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
GETAE	Gestão Trabalho e Educação
GEAF	Gerência de Assessoramento e Controle de Fluxos Escolares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Lagebes	Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPGMPE	Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDU	Secretaria de Educação
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
UEx	Unidade Executora
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do estado do Espírito Santo com destaque para o município da Serra.	64
Figura 2 - Presença dos Conselheiros de Escola nos encontros formativos.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Unidades de Ensino e Conselheiros que participaram da Pesquisa de Perfil.....	78
Gráfico 2 – Participação dos Conselheiros Titulares e Suplentes na Pesquisa, por região.	80
Gráfico 3- Participação dos Conselheiros na Pesquisa, por segmento.	81
Gráfico 4- Identidade de Gênero dos Conselheiros de Escola	84
Gráfico 5 – Idade dos Conselheiros de Escola	84
Gráfico 6 – Escolaridade dos Conselheiros	85
Gráfico 7 – Tempo de Atuação dos Conselheiros nos Conselhos de Escola (considerando recondução)	86
Gráfico 8 – Tempo de dedicação mensal ao Conselho de Escola (horas/mês).....	88
Gráfico 9 – Municípios de Residência dos Conselhos de Escola.....	90
Gráfico 10 – Participação em Movimentos Sociais.....	92

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Revisão de literatura	24
1.2. Procedimentos	30
1.3. Percursos metodológicos	33
2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	36
2.1. O bloco no poder	36
2.2. Democracia republicana e participação social.....	38
2.3. A formação da identidade cidadã.....	45
3. CONSELHOS DE ESCOLA E A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	48
3.1. Aspectos legais e históricos no fortalecimento dos conselhos de escola.....	48
3.2. Contribuições de Anísio Teixeira.....	51
3.3. Um Plano para a educação	52
3.4. As políticas públicas e a reforma educacional da década de 1990.	55
3.5. O PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.	58
3.6. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - PNFCE.....	61
4. OS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA E A FORMAÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS	64
4.1. Caracterização do município	64
4.2. A formação de Conselheiros de Escola na legislação municipal até o PME (2015-2025) 67	
5. A FORMAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA.....	77
5.1. O perfil dos conselheiros de escola participantes da formação	77
5.2. Curso de formação para conselheiros de escola do município da Serra.....	93
5.2.1. Planejamento e organização do curso.....	94
5.2.2. O Projeto de Formação	97
5.3. A avaliação da formação.....	99
5.4. Novos horizontes de ação	102
5.5. Com a palavra, os conselheiros	103
6. PROPOSIÇÕES PARA ESTRUTURAÇÃO DE UM PROGRAMA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE ESCOLA	108
6.1. Apresentação.....	108
6.2. Introdução	110

6.3. Propostas.....	112
6.4. Mecanismos de acompanhamento e avaliação	114
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICE 01	125
APÊNDICE 02	126
APÊNDICE 03	127
APÊNDICE 04	139
APÊNDICE 05	140
APÊNDICE 06	141
APÊNDICE 07	142
APÊNDICE 08	143
APÊNDICE 09	144
APÊNDICE 10	145
APÊNDICE 11.....	146

1. INTRODUÇÃO

A) Palavras iniciais

O contexto desta pesquisa desponta do meu olhar como professora da educação básica. Exercendo meu ofício desde 2006, atuei em diferentes lugares na educação, galgando percursos e fases que me ofereceram proveitosas oportunidades e experiências. Ao longo desses treze anos, além de exercer a docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, ocupei também, em 2013, o cargo de Professora em função de Assessoramento Pedagógico¹, atuando simultaneamente em municípios distintos da Grande Vitória (ES).

Como professora e assessora pedagógica vivenciei diferentes contextos escolares, com todas as adversidades neles contidos, observando e me inquietando com o papel determinante da gestão escolar e da participação da comunidade nos rumos da escola. O conselho de escola, enquanto colegiado de representação dos diferentes seguimentos da comunidade escolar — ora presente, ora distante, mas sempre necessário — era o espaço em que eu buscava legitimar a minha voz.

No ano de 2015, pude compor a equipe de assessoramento pedagógico da Secretaria Municipal de Educação da Serra (ES). Desempenhando a função de assessora de inspeção escolar, estive em movimentos privilegiados de diálogos e elaboração de legislações e documentos para gestão da escola, além de participar de formações, fóruns e encontros com gestores, pedagogos e conselheiros de escola. Foi também em 2015 que concluí uma pós-graduação *lato sensu* em Coordenação Pedagógica oferecida pelo Lagebes/UFES (Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo/UFES) — experiência que, além de ampliar meus conhecimentos em gestão escolar, me aproximou ainda mais da gestão democrática, tornando possível, também, o desenvolvimento de uma pesquisa dentro do referido tema, cujo ponto nodal foi o trabalho colaborativo.

Em 2017, ao retornar para o trabalho na escola — agora, com um outro olhar para a gestão da educação pública — o modo como os profissionais da educação e a comunidade em geral compreendiam e se relacionavam com os conselhos de escola me causou incômodo e provocação. Ouvi falas das mais diversas, todas apontando um conselho escolar que se encerra

¹ O cargo de Professor em função de Assessoramento Pedagógico é aquele desempenhado nas unidades de ensino compreendendo a supervisão, orientação, coordenação, administração, inspeção, planejamento, assessoramento em assuntos educacionais e funções similares, caracterizadas na área de educação. De acordo com a legislação do município da Serra/ES (Lei Municipal N° 2.173/1999).

em si mesmo: incólume, pronto, acabado, definido; funciona ou não funciona, de acordo com variados diagnósticos. Estes foram indícios que me sinalizaram uma concepção de conselho escolar como colegiado entravado, com funções determinadas (muitas burocráticas), essencial para a escola, garantido por lei, mas um pouco distante das ideias preconizadas pelos sujeitos protagonistas das lutas pela garantia da gestão democrática e participativa, que ocorreram no Brasil no final do século XX.

É justamente esse distanciamento que me provoca, visto que ainda habita em mim a utopia de um conselho de escola vivo, ativo e atuante; um conselho que questiona, propõe, cobra, mobiliza, discorda, fiscaliza, assume e delibera; que não depende da iniciativa do diretor escolar para se potencializar e nem se conforma com uma democracia oferecida; um conselho em que os representantes dialogam com seus segmentos — quimeras, fruto do desejo por uma educação emancipatória que me acompanha em meu percurso formativo.

No cotidiano escolar, observava a relação da comunidade escolar com o conselho de escola. Compreendia que, cada vez mais, seus princípios norteadores se voltavam aos interesses do capitalismo. Esses interesses adentram o ambiente educacional através de programas, currículos e normatizações que endossam a centralidade da gestão escolar, retirando da escola sua autonomia ao padronizá-la com o objetivo de atender e se adequar às ideologias dominantes.

Entendo que, para além da importância, esse é um assunto emergencial, pois muitas conquistas nas políticas educacionais, obtidas a duras penas, têm sido sucumbidas por interesses e ideologias mercadológicas. Trazer essa problemática para o campo da pesquisa acadêmica, para a cena do debate — dar visibilidade, compreender, problematizar e assegurar discussões a este respeito — são movimentos que a educação deve realizar em torno dos Conselhos de Escola e da participação social na gestão democrática.

Encarei, portanto, o desafio de percorrer caminhos formativos, investigativos e provocadores através da pesquisa, compreendendo que estamos num processo histórico de busca pela qualidade da educação, na formação de cidadãos críticos e protagonistas de sua história. Sigo certa de que essa qualidade somente será alcançada se a escola e sua gestão atenderem democraticamente aos interesses de uma educação emancipatória.

B) Apresentação da proposta

O conselho de escola² é um colegiado formado por representantes de todos os seguimentos da comunidade escolar — pais, profissionais da educação, alunos, comunidade local e demais servidores que atuam na escola —, podendo ser compreendido como um mecanismo de participação social, endossado pelo princípio constitucional da Gestão Democrática da Educação. Ele constitui, dessa maneira, um meio para que a sociedade possa participar da gestão e organização escolar, dos processos decisórios, das deliberações coletivas, da avaliação e das políticas públicas voltadas à educação (BRASIL, MEC, 2004).

A gestão e organização educacional vêm se constituindo como política educacional, ao longo da história, com base nas relações de poder com o Estado, articulando interesses sociais, políticos, ideológicos e econômicos. Nesse percurso e, no conflito de perspectivas entre os sujeitos sociopolíticos, surgiram os mecanismos de controle e participação social, sendo um deles o conselho de escola. Esse colegiado tem como objetivo acompanhar os processos de organização da escola, dentro dos limites legais que lhe cabem, auxiliando na gestão de uma forma que envolva toda a comunidade (WERLE, 2003).

Para Cury (2002), a gestão democrática trata da liderança e da autoridade compartilhada dentro da escola; ou seja, é um grande desafio a ser enfrentado. “[...] A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência, impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2002, p. 36). Por meio deste modo de gerir, é possível fazer com que a escola se torne um espaço de construção da democracia.

Há ainda quem afirme já termos consolidado a participação da comunidade escolar na gestão através dos conselhos de escola. No atual cenário político-social é inevitável não considerar as crescentes investidas neoliberais com a privatização e mercadificação na gestão e no currículo nacional (PERONI; CAETANO, 2015), pela via da terceirização. Essas investidas no “o que/como ensinar” (também no “como gerir”) retiram cada vez mais a autonomia pedagógica/gestora da escola e, com isso, disseminam uma apatia política estagnadora nos participantes do processo educativo e nos sujeitos que integram a comunidade escolar.

² Também denominado **conselho escolar** pelas legislações nacionais e autores da área, optou-se, neste trabalho, por utilizar a terminologia conselho de escola, considerando o modo como ele é nomeado no município onde ocorrerá a pesquisa.

Ao sinalizar essas ameaças, considera-se que o processo de gestão democrática da escola pública é um caminho recente, visto que o Brasil conta com pouco mais de trinta anos de redemocratização (a contar a promulgação da atual Constituição Federal do Brasil de 1988, elaborada após o fim do período de Ditadura Militar no Brasil). A gestão democrática da escola nasceu de lutas históricas; foi reivindicada no período da ditadura e se estabeleceu na Constituição Federal Brasileira de 1988. Nesse contexto, foram ampliadas as discussões a respeito da gestão democrática; isto é, da participação da comunidade escolar nas decisões das unidades de ensino. Esse movimento de participação foi se estabelecendo por meio de estratégias e aparelhos participativos, como Conselhos Educacionais, Projeto Político Pedagógico, Eleição de Dirigentes Escolares, entre outros.

Contudo, segundo Souza e Tavares (2016), o princípio da gestão democrática tem se convertido em procedimentos bem regrados, que, por vezes, burocratizam excessivamente os mecanismos democráticos, resumindo-os a um conjunto de procedimentos sem substrato. As imposições regulatórias do próprio Estado, aliadas às concepções neoliberais de controle de qualidade e gerenciamento da escola, através de critérios pretensamente técnicos e de superior desempenho, revelam narrativas racionalizadoras nos próprios sujeitos do processo democrático (membros da comunidade escolar). O enfraquecimento dos mecanismos de participação e a despolitização da organização escolar afetam diretamente o processo de democratização da gestão escolar pública.

Os mecanismos de participação, fundamentais para a democracia, exercem o controle social — via integração da sociedade com a administração pública — através de uma democracia representativa³. Um desses mecanismos é o conselho de escola, que se encontra inserido nas discussões em torno dos desafios da gestão da educação e das forças conflitantes que coexistem e tensionam o processo democrático, bem como das ações e possibilidades que a escola — e, principalmente, o poder público — tem empregado a fim de permitir e incentivar a ampliação da participação social nas decisões da escola.

A atuação dos conselhos de escola tem sua base legal na gestão democrática da educação, inicialmente garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206 - inciso VI, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público enquanto um princípio da educação. Posteriormente, a LDBEN — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei Nº

³ O conceito de democracia representativa foi explanado no subtítulo 3.2 (Democracia republicana e participação social) deste trabalho.

9.394/1996 estabeleceu que os Sistemas de Ensino definiriam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, fundamentando-se na participação das comunidades escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes (Artigo 14, incisos II).

Mais recentemente, o Conselho Escolar é reafirmado, em âmbito nacional, no PNE — Plano Nacional de Educação — Lei Nº 13005/2014, em sua Meta 19, que pretende “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...]”. Para tanto, define como estratégia:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de **conselhos escolares** e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014, n.p, grifo nosso).

A mesma Lei determinou, em seu Art. 8º, que

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014, n.p).

Dessa forma, houve no estado do Espírito Santo — e nos 78 municípios que o integram —, nos anos de 2014 e 2015, um movimento voltado à elaboração e homologação de leis que dispõem sobre os planos estadual e municipais de educação. Ficou a cargo destes adequarem seus planos no que diz respeito à gestão democrática da educação na meta 19 e, mais especificamente, às estratégias que envolvam o fortalecimento dos conselhos escolares, inclusive com prazos para a efetivação dessas estratégias.

Dos setenta e oito (78) municípios, vinte e seis (26) deles constituem-se em Sistemas de Educação⁴. Esse dado influi diretamente em avanços (ou não) da gestão democrática da educação e, principalmente, na efetivação dos planos municipais de educação, considerando as possibilidades na conquista da autonomia e no maior controle social de municípios que se organizam como Sistema. Dentre os 26 Sistemas, o maior deles é o município da Serra (ES), que conta, atualmente, com 141 unidades de ensino. Considerando que todas essas unidades possuem Conselhos de Escola instituídos, com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, é possível conjecturar um número significativo de sujeitos participantes

⁴ Os demais 56 municípios organizam-se em redes de ensino e optam pela integração ao sistema estadual de educação, submetendo-se às normatizações e deliberações do Conselho Estadual de Educação.

nos processos de gestão escolar. Além disso, o referido município dispõe de um conjunto de dispositivos legais que podem propiciar o desenvolvimento do princípio da gestão democrática da educação.

O Plano Municipal de Educação do município da Serra – PME/Serra (Lei nº 4.432/2015) estabelece a norma legal para o fortalecimento do conselho de escola na meta 19, em sua estratégia 19.5. Nota-se:

estimular e promover a constituição e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros (as), assegurando-se condições de funcionamento autônomo (PME/SERRA, Lei Nº 4.432/2015, n.p).

Atenta-se, inicialmente, para o fato de que diferentemente da estratégia 19.5 do PNE, o Plano Municipal de Educação da Serra inclui, como único contraste, o verbo “promover” em vez de “estimular”. Considerando que este verbo carrega o “fazer com que se execute” e “que se ponha em prática alguma coisa”⁵ como possibilidades significativas, constata-se que essa mudança muito tem a dizer a respeito da posição do poder público na defesa dos interesses dos conselhos de escola — assumindo, sob essa ótica, seu papel de promotor das ações.

No contexto atual, os fóruns, movimentos sociais, colegiados de controle social e associações de luta pela educação pública, têm cobrado junto ao poder público o cumprimento das metas e estratégias contidas nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. A aprovação dos Planos de Educação pelo poder público configura uma conquista social no avanço da educação pública de qualidade. A escola precisa consolidar a sua autonomia, partilhar ações com a comunidade e buscar soluções adequadas às necessidades que atravessam seu cotidiano. O conselho de escola dá acesso para que a comunidade atue na gestão e é um dos principais elementos para a efetivação da autonomia escolar. Os participantes protagonizam seu papel na gestão por meio da representação de segmentos — pais, alunos, professores, funcionários e comunidade local — escolhidos para desempenhar atribuições que englobam: fiscalizar, mobilizar, aconselhar e deliberar. Essa atuação pode se relacionar às esferas financeiras, administrativas e pedagógicas, respeitadas as normativas legais (Brasil/MEC, 2014, caderno para gestores, n.p).

⁵ Significado extraído do Dicionário Aurélio. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/promover>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

Sendo assim, ressaltar esse protagonismo inclui considerar as ações e iniciativas desenvolvidas no município que compreendam a formação dos conselheiros de escola, pois conforme estabelecem os planos de educação, o fortalecimento dos conselhos de escola relaciona-se aos programas de formação de conselheiros. Essa formação, a nosso ver, deve abarcar não só os conhecimentos que possibilitem a atuação dos representantes, mas precisa estimular o exercício da participação e do comprometimento, a fim de que cada conselho de escola desenvolva as estratégias de gestão que atendam aos interesses da comunidade escolar.

Dessa forma, os programas de formação de conselheiros(as) estabelecidos nas estratégias do PNE e do PME/Serra, como meio para o fortalecimento dos Conselhos de Escola, inclinam-se à atuação da comunidade escolar nos mecanismos de participação e oferecem oportunidades para que ela seja capaz de avaliar e se posicionar conscientemente a favor dos interesses coletivos. Tais programas de formação citados nos planos são ações que se espelham em uma iniciativa do governo federal que lançou, no ano de 2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Com o objetivo de fomentar a implantação dos conselhos escolares e a formação continuada para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, o PNFCE mobilizou diversas ações em estados e municípios brasileiros — inclusive no Espírito Santo —, além de ter disponibilizado amplo material pedagógico de apoio⁶.

Atualmente, está a cargo dos entes federados o desenvolvimento de programas e iniciativas que impulsionem a formação de conselheiros de escola. No município da Serra, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação (SEDU/Serra), em parceria com o Laboratório de Gestão da educação Básica do Espírito Santo (Lagebes/UFES), realizou o curso de Formação de Conselheiros de Escola na Rede Municipal de Ensino. O curso contou com carga horária total de 30 horas, divididas em 04 encontros presenciais que aconteceram em 09 regiões do município. Seu objetivo foi possibilitar aos conselheiros de escola o conhecimento e a reflexão acerca de sua atuação no processo de gestão da unidade de ensino, bem como o fortalecimento de práticas democráticas (Projeto de Formação para os Conselheiros de Escola, 2019). A ação se insere nas estratégias propostas para o cumprimento da Meta 19 do Plano Municipal de Educação (Lei N° 4.432/15), como forma de assegurar condições para a consolidação da gestão democrática da educação.

⁶ Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>. Acesso em: 30 de setembro de 2019. Outras discussões e apontamentos a respeito do PNFCE foram realizadas no item 2.6. deste trabalho.

Dentre as reflexões aqui lançadas a respeito deste assunto, é possível observar que são inúmeros os caminhos e descaminhos dos conselhos de escola nos rumos da gestão democrática escolar. Diversas questões emergem dos apontamentos apresentados, entre elas: Quais os dispositivos legais que garantem o desenvolvimento da gestão democrática no município da Serra e quais suas possibilidades para o fortalecimento dos conselhos de escola? Quais ações têm sido realizadas e planejadas no município da Serra (ES), e garantidas pelo poder público, que atendem às estratégias previstas no referido PME quanto ao fortalecimento dos conselhos de escola? Qual o perfil dos conselheiros escolares no município da Serra e qual a relação desse perfil com as ações de formação ofertadas?

Para o direcionamento desta pesquisa, optou-se pela reunião dos questionamentos despontantes em um único problema a ser investigado, a saber: Como tem se organizado e desenvolvido os processos de formação para conselheiros de escola, em conformidade com a Meta 19 do PME da Serra?

As ações para a formação de conselheiros de escola se estabelecem enquanto condutoras para o fortalecimento dos conselhos de escola, na parceria entre escola e comunidade em prol da qualidade da educação. Adotar essas ações como objeto de pesquisa é considerá-las fundamental no processo de participação social. A formação de conselheiros de escola deve corroborar para que a participação na gestão democrática seja efetiva, estando seu processo articulado com o contexto local. Assim sendo, não se engessam os modos de desenvolver as formações, devendo as diversas possibilidades de desenvolvimento serem encaradas como forças na pluralidade de contextos.

Diante do atual cenário da educação no Brasil, os Planos Nacional e Municipal de Educação compõem o pano de fundo desta pesquisa. Ao estabelecerem a meta 19 relacionada à gestão democrática da educação, endossam o fortalecimento dos conselhos como garantia da participação social e referenciam ações que precisam ser investigadas e interpretadas. Uma vez estabelecidos enquanto leis, os planos de educação também possibilitam que a sociedade exija do poder público ações que garantam sua efetivação.

Para tanto, é importante suspender as certezas e o mero discurso e assumir uma prática de pesquisa que vá ao encontro do que, no contexto atual, é concreto. É necessário, além disso, que se faça uma análise crítica do que se tem encontrado nos documentos e nas práticas cotidianas à luz das ciências humanas e sociais, a fim de propor ações e caminhos a favor da

educação fortalecida pela prática democrática. Partindo dessas considerações, definiu-se como objetivo geral desta pesquisa:

- Analisar o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra, a partir do que estabelece o PME.

Elencou-se como objetivos específicos:

- Compreender como se deu o processo de construção e organização da formação para conselheiros de escola no município da Serra.
- Analisar o perfil dos conselheiros participantes da formação para conselheiros de escola.
- Analisar as implicações da formação para conselheiros escolares a partir das avaliações realizadas pelos envolvidos no processo.
- Elaborar um conjunto de propostas de ações que contribuam para elaboração e implantação de um Programa Municipal de Formação para Conselheiros de Escola no município da Serra.

Compreender as demandas em torno da gestão democrática escolar é fundamental para uma educação emancipatória que atenda às necessidades da educação com qualidade. O conselho de escola é um colegiado que se constitui como mecanismo legal imprescindível para efetivar a participação da comunidade escolar na gestão da escola e possibilitar a consolidação da gestão democrática.

Anunciado o intento diante desse campo de sentidos advindos com a aprovação do PME no município da Serra, buscou-se desenvolver uma investigação de natureza qualitativa, cujo percurso metodológico se deu por meio de uma pesquisa exploratória, uma vez que o interesse é buscar conhecimentos sobre o tema escolhido e “proporcionar maior familiaridade com o problema” (GIL, 2010, p. 27). Assim, foram utilizados como instrumentos metodológicos a entrevista semiestruturada e o questionário com questões abertas e fechadas (LÜDKE; ANDRÉ, 1986) junto à Secretaria Municipal de Educação, ao Lagebes/UFES e aos conselheiros de escola de duas unidades de ensino que participaram da formação.

Com abordagem qualitativa, objetivando garantir uma análise consistente dos dados e o deslocamento da pesquisadora, optou-se pela aplicação dos instrumentos metodológicos junto a um representante da Secretaria Municipal de Educação e um representante do Lagebes/UFES, além dos conselheiros de escola titulares de duas unidades de ensino localizadas na região 01

(Região CIVIT), situada na área metropolitana do município. As entrevistas e questionários foram aplicados durante os meses de junho e agosto de 2020.

A região 01 (CIVIT) é composta por 10 EMEFs e 14 CMEIs. Os critérios determinantes para a escolha das unidades de ensino e dos sujeitos participantes — no caso da secretaria municipal de educação — foram a atuação direta junto aos conselhos de escola e a participação no processo de construção e desenvolvimento da formação para conselheiros escolares. No caso do Lagebes/UFES, o envolvimento efetivo e acompanhamento de todas as etapas da formação constituíram os critérios necessários. Para as unidades de ensino e representantes dos segmentos elencados, por sua vez, foram exigidas a participação nos encontros da formação e a disponibilidade em atender a pesquisadora. Optou-se pelo instrumento metodológico de entrevista semiestruturada junto aos representantes da Secretaria Municipal de Educação e do Lagebes/UFES; o questionário com questões fechadas e uma aberta, por sua vez, direcionaram-se aos conselheiros de escola titulares que atuam nas duas unidades de ensino.

Quanto ao aporte teórico, esta pesquisa analisa e dialoga com conceitos que perpassam a pesquisa à luz de um coletivo de autores. São estabelecidas, no percurso da dissertação, interlocuções com Nico Poulantzas (1979, 1985), Libâneo (1990, 2004), Saviani (2002, 2008) (2012, 2013), Flávio Brayner (2005, 2008), Paro (2005, 2012), Werle (2003), Gadotti (2004) e Gohn (2011) — além de outros que compartilham da perspectiva aqui investigada.

A pesquisa científica em torno das ações para formação de conselheiros de escola alia-se ao seu fortalecimento, haja vista que constrói conhecimentos com elementos que visam assegurar práticas democráticas nas escolas públicas — caminhando, portanto, na contramão das ideologias centralizadoras. Além disso, possibilita ampliar o repertório de discussões e trabalhos que seguem a linha desta proposta a fim de diversificar e potencializar as oportunidades formativas da academia, ou seja: torna possível a multiplicação da produção de discursos que possam fomentar o debate a respeito da relevância do conselho de escola para a garantia da gestão democrática.

A importância da realização deste trabalho se dá na compreensão de que as formações para conselheiros de escola são espaços de fazer democrático e necessitam ser compreendidas enquanto ambientes de inclusão e heterogeneidade. Não são estruturas engessadas, mas fortalecem as políticas públicas e as relações sociais na organização do Estado. Dessa forma, tornam-se objeto de pesquisa na produção de conhecimento a favor da educação, bem como do

esforço empregado para o cumprimento das estratégias dos Planos Municipais de Educação — PMEs.

1.1 Revisão de literatura

O levantamento dos trabalhos acadêmicos que se aproximam do objetivo desta pesquisa constitui material de interesse social, pois possibilitam avaliar como tem caminhado a produção de conhecimento científico sobre conselhos de escola nos últimos anos. A revisão bibliográfica de teses e dissertações tem por intento resgatar pesquisas produzidas e divulgadas na área, relacionando-as às problemáticas das novas pesquisas de mesmo enfoque. Dentro do itinerário metodológico, esta é uma ação de fundamental importância, conforme elucidam Moreira e Caleffe (2008), visto que auxilia na identificação das tendências de pesquisa na área, possíveis lacunas deixadas e, enfim, os conceitos usados para a compreensão dos diversos problemas que circundam determinada investigação.

Todo trabalho de pesquisa exige uma revisão de literatura relacionada com o que já foi produzido na área. Na verdade, a revisão de literatura é parte central de qualquer estudo, pois ela demonstra a familiaridade do pesquisador com a literatura contemporânea e a sua capacidade de avaliar criticamente as pesquisas já realizadas. (MOREIRA; CALEFFE, 2008, p. 27).

Esta dissertação optou por buscar o diálogo com os trabalhos acadêmicos disponíveis em bancos de dados de sítios eletrônicos, a saber: Catálogo de Teses & Dissertações – CAPES⁷; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações⁸ e Domínio Público - Pesquisa Básica⁹. As pesquisas selecionadas foram as aproximadas pelas palavras-chave: “Conselho Escolar” e “Conselho de Escola”.

A busca pelas publicações de teses e dissertações foi executada com tempo delimitado pelo recorte temporal de treze anos (2006 – 2018), considerando as conjunturas históricas e políticas que atravessaram a década de 2000. O período de buscas se deu entre os meses de janeiro a março de 2019. Durante esse período foram encontrados 57 (cinquenta e sete) trabalhos, sendo 05 teses e 52 dissertações (APÊNDICE 3).

Por meio de análise dos títulos, palavras-chave e resumos dos textos, foram selecionadas as que propiciam um panorama da produção acadêmica no campo da pesquisa mais próximo,

⁷ Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>

⁸ Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

⁹ Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/>

através de elementos e apontamentos que dialogassem com os fundamentos e enfoque desta pesquisa. Desse modo, serão analisados neste trabalho 5 (cinco) pesquisas acadêmicas.

Nesse contexto, é válido destacar que a leitura de trabalhos que se aproximam da temática dos conselhos de escola e dialogam com as perspectivas teóricas desta pesquisa tornou possível o aprofundamento na temática, bem como a variação de discursos e compreensões que enriquecem a formação e a ação-reflexão-ação do professor pesquisador do curso de Mestrado Profissional em Educação.

As cinco pesquisas apresentadas aqui têm em comum sua aproximação com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE, dado que este foi um grande programa de formação para conselheiros escolares que movimentou as secretarias de educação nas duas últimas décadas. Além disso, não foi encontrado trabalho acadêmico próximo à temática aqui pesquisada que não se relacionasse com o referido programa.

A primeira pesquisa tem como objeto de investigação o PNFCE, no âmbito das políticas de fortalecimento institucional da gestão educacional do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Intitulada *Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010)* (FÉLIX, 2012), o trabalho objetivou analisar os delineamentos e mediações do PNFCE no contexto social e governamental em meio aos mecanismos, possibilidades e limitações de indução à gestão democrática das escolas públicas de educação básica no Brasil.

A investigação aponta que o PNFCE se concretizou pela sua expressão política de anseio pela garantia da gestão democrática e participação social, após a Constituição de 1988 e no início do século XX. Isso significa que o PNFCE legitimou o discurso de defesa da democracia, mas tal discurso ficou condicionado às diretrizes econômicas e fiscais, o que restringiu a atuação do programa.

No período analisado, foi evidenciado que não apenas o PNFCE, mas as demais políticas educacionais foram restringidas pelas políticas econômicas. O PNFCE, apesar dos avanços, não rompeu com a lógica conservadora da gestão pública federal (FÉLIX, 2012). O autor aponta, também, a inexistência de uma avaliação sistemática que favoreça a ampliação da formação para além dos técnicos das secretarias de educação — concluindo, com isso, que é necessário transformar o programa em uma política de Estado, a fim de combater as barreiras políticas e econômicas que restringem os investimentos sociais.

Verifica-se que essa pesquisa possui semelhante enfoque quanto ao esforço metodológico de compreender o contexto da gestão democrática no Brasil a partir da Reforma do Estado na década de 1990 em diante. Ainda que não tenha como objeto de pesquisa a formação para conselheiros de escola, dá subsídios importantes para compreender a política educacional brasileira dentro do período de governança do PT (Partido dos Trabalhadores) no Brasil, que foi de 2003 a 2016.

A segunda pesquisa, uma tese intitulada *Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares: fortalecimento de quem?* (PORTO, 2014), teve como objeto de estudo o fortalecimento do conselho escolar a partir de uma política pública. Seu objetivo foi

analisar a implementação do Programa nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE no que concerne ao potencial da contribuição das estratégias e processos de formação de técnicos e conselheiros para o fortalecimento de todos os segmentos do conselho escolar, com destaque ao segmento de pais (PORTO, 2014, p. 08).

Esse objetivo questionou se uma formação oferecida aos técnicos e profissionais das secretarias de educação pode ou não mudar a realidade da gestão democrática nas escolas. Além de buscar em fontes como documentos legais e produções científicas, a autora aponta sua aproximação com o tema ao ter, ela mesma, participado do curso oferecido pelo programa em parceria com uma instituição de ensino superior. Dessa forma, considerou como obstáculos do programa a sua restrição inicial aos profissionais de educação e o distanciamento entre os discursos de ideal de gestão democrática defendido e o contexto concreto apresentado no curso.

Como resultado das análises documentais e de dados obtidos foi possível desvendar que o PNFCE teve seu potencial limitado para fortalecer, de fato, os conselhos escolares, haja vista que os conhecimentos trabalhados no decorrer do curso não supriram suficientemente a finalidade de fortalecimento proposta. Porto (2014) afirma que

a eficácia dos cursos de formação promovidos para técnicos e dirigentes fica comprometida ao deixarem de ser refletidos e problematizados os direitos dos segmentos do conselho escolar em relação à educação que a escola oferece. Essa omissão e resistência provavelmente será reproduzida pelos multiplicadores e da mesma forma pelos profissionais da escola (PORTO, 2014, p. 108).

Sua pesquisa contribui significativamente para este trabalho, tendo em vista sua aproximação com a abordagem de uma ação de formação para conselheiros a partir de uma política pública. Neste trabalho, especificamente, será possível analisar a formação oferecida aos segmentos dos conselhos escolares organizada pelos técnicos da secretaria de educação.

Ainda que não seja uma ação multiplicadora específica do PNFCE, procura atender ao que o PNE e o PME da Serra classificam como programas de formação.

A terceira pesquisa aqui anunciada foi realizada através de questionários semiestruturados e atividades online que foram aplicadas em curso de extensão oferecido aos técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, pelo Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) em parceria com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – SEB/MEC, no ano de 2011. Seu objetivo foi identificar a função, a composição e o funcionamento dos conselhos escolares com o intuito de compreender as dificuldades e as conquistas desses colegiados no processo de fortalecimento do princípio democrático.

Com o título *Função, composição e funcionamento dos conselhos escolares: participação e processos democráticos* (BARCELLI, 2014), a autora busca compreender a configuração, a importância e as dificuldades dos conselhos escolares a partir da visão dos cursistas que atuam nas secretarias de educação, apresentado dados importantes constatados na pesquisa.

Para Barcelli (2014), alguns técnicos cursistas não compreendiam a importância de aparato legal específico para definir e fortalecer as ações dos conselhos escolares, atendo-se apenas ao que dispõe a LDBEN. Do mesmo modo, apesar de compreender as funções dos conselhos escolares, as falas e textos produzidos no decorrer do curso acusavam que os técnicos estavam afastados da realidade dos conselhos escolares. Nesses estados e municípios pesquisados, assim como no município da Serra (ES), o diretor da escola é o presidente nato dos conselhos escolares. Para a autora, esse fato evidencia

a forma tímida das comunidades escolares e local em deliberar sobre ações da escola, uma vez que não possuíam a mesma confiança que este indivíduo, o qual, em tese, conhece melhor o espaço escolar e sabe quais são os caminhos e entraves para concretizar ações que melhorem a aprendizagem dos estudantes (BARCELLI, 2014, p. 70).

Outro fato que merece apontamento é a consideração de técnicos/cursistas de que representantes dos conselhos escolares podem legitimar práticas clientelistas nas escolas. Porém, ainda que, inicialmente, os pais aceitem participar dos colegiados para melhorar a educação ofertada aos seus filhos, no percurso da atuação passam a compreender a prevalência dos interesses coletivos, pois as ações de melhorias atingem a todos.

Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), a pesquisa reconhece que as ações contribuem para o fortalecimento dos conselhos escolares, mas não são autossuficientes, já que os processos democráticos precisam ser construídos, e não apenas decretados.

Mais recentemente, em 2017, uma pesquisa se propôs a investigar as causas que dificultam o funcionamento dos conselhos escolares, contextualizando, no entanto, o princípio da gestão democrática nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. Ao utilizar como metodologia o estudo de caso, a dissertação intitulada *O funcionamento efetivo do conselho escolar como prática de gestão democrática* (ALMEIDA, 2017), examinou a gestão democrática no contexto educacional do ensino público brasileiro e a concepção de conselho escolar como instrumento de gestão democrática no âmbito escolar.

Por meio de entrevistas semiestruturadas com o gestor e com os demais conselheiros de uma determinada instituição de ensino, a pesquisa destacou a dificuldade dos conselhos escolares na efetivação da gestão democrática dentro da escola. Este fator é reflexo do não conhecimento, por parte dos conselheiros, da importância e da função dos conselhos e das atribuições de seus representantes.

Embora essa pesquisa tenha apreendido os Planos Nacional e Estadual de Educação em vigor como legislações que objetivam assegurar condições para a atuação e o fortalecimento dos conselhos escolares na educação, não foi seu objetivo se aprofundar nas ações que têm sido realizadas para o cumprimento das metas e estratégias relacionadas ao fortalecimento dos conselhos escolares dos respectivos Planos. Ainda assim, discorreu sobre o papel da Coordenadoria Distrital de Educação como assessora das ações desenvolvidas pela escola, relacionadas à implementação e consolidação dos conselhos escolares.

Consta, entre as ações das Coordenadorias, a disponibilização de um assessor técnico para dar suporte às escolas, no que se refere à constituição, funcionamento e renovação dos conselhos escolares. A pesquisadora destaca, porém, que

diante das atribuições do assessor pedagógico da coordenadoria, não é sua função promover a gestão democrática da escola, e sim dar um suporte técnico e formativo dentro de uma visão democrática quanto ao funcionamento do Conselho, estimulando e incentivando essa prática que deve ser vivenciada pela escola. Dessa forma, o papel do assessor é subsidiar as escolas com informações advindas da GEMAE da SEDUC/AM (ALMEIDA, 2017).

Locupletando essa revisão científica, evidenciamos um trabalho cuja proposta foi investigar a formação de conselheiros escolares a partir da adesão do município de Duque de

Caxias – RJ ao PNFCE. Com o título *Conselhos escolares nas escolas municipais de Duque de Caxias: tensões e perspectivas* (CHAVES, 2011) a autora, além de compreender como se deu o processo de organização e as ações de formação, empreendeu esforços para analisar como foram constituídas as relações entre os sistemas de ensino, o MEC, a Secretaria Municipal de Educação e as unidades de ensino — estabelecendo, dessa forma, um panorama que vai do macro ao micro.

Dentre os apontamentos da pesquisa, Chaves (2011) destaca a maneira informal através da qual se deu a adesão ao Programa: sem um devido compromisso dos entes federados para se evitar uma descontinuidade nas ações com as alterações de gestão. Ainda que bem estruturada e com material didático de excelente qualidade, a oferta do curso a distância não se efetivou no município pesquisado como proposta ao seu fortalecimento junto aos conselheiros escolares. A conclusão, enfim, é que a opção do programa em fazer a formação voltada aos técnicos das Secretarias de Educação não garante a continuidade junto às unidades de ensino, pois

em relação à formação dos técnicos das Secretarias de Educação, deve ser considerada a questão da rotatividade dos mesmos em relação ao exercício da função em decorrência das eleições municipais/estaduais. Quando um novo governo assume a “dança das cadeiras” é inevitável (CHAVES, 2011, p. 129).

Sua análise contribui para a reflexão a respeito do papel burocrático das Secretarias de Educação, que rompe com as demandas de democratização que surgem em cada escola. Essa democratização da gestão escolar não pode se efetivar de forma isolada de outras instâncias do sistema de ensino, porém é preciso um movimento que se inicia na base da escola e que encontre respaldo nos órgãos administrativos.

Dentre as 57 pesquisas levantadas e analisadas, observa-se o interesse em investigar a constituição e o funcionamento dos conselhos de escola partindo da compreensão de que ele é indispensável para a efetivação da gestão democrática escolar. De modo amplo, foi possível observar que as pesquisas evidenciam um descompasso entre a intenção apresentada nos documentos oficiais e o cotidiano da gestão escolar. Há maiores avanços da abertura democrática nos aparatos legais; não obstante, as dificuldades de atuação dos conselhos de escola não o desqualificam como instrumento de participação, reconhecendo que o processo de construção democrática não é imediato ou acabado.

Os maiores desafios estão relacionados à centralização de decisões na figura de órgãos administrativos acima da escola, assim como na do(a) diretor(a) escolar. Destaca-se, também, as dificuldades de atuação dos conselheiros em virtude da falta de tempo, falta de um calendário

prévio para reuniões, descontinuidade das reuniões, desconhecimento das atribuições, carência de avaliações para subsidiar as decisões, pouca articulação dos representantes com seus segmentos e poucas formações para fortalecer essa atuação.

Apesar de ser um processo lento e difícil, as experiências com conselhos de escola têm proporcionado melhorias no contexto educacional e contribuído para a construção de uma cultura democrática nas escolas. O fato de o fortalecimento dos conselhos de escola estar firmado como estratégia do PNE 2014-2024 realça a necessidade de ações por parte do Estado para incentivar e garantir sua atuação na gestão democrática.

1.2. Procedimentos

É pertinente evidenciar que o desenvolvimento desta pesquisa opta pela perspectiva crítica para a análise dos processos que envolvem os conselhos de escola, uma vez que tal perspectiva contribui para o caminho analítico reflexivo condizente com as bases teóricas escolhidas. Retomamos Marx e Engels e alguns conceitos presentes no materialismo histórico e dialético a partir da compreensão de que as políticas públicas sociais se constituem em uma realidade processual histórica. Outrossim, não há neutralidade na pesquisa e isso é perceptível do ponto de vista axiológico e da abordagem ético-política que permeia este trabalho.

A dialética, presente na perspectiva crítica, fundamenta-se na hipótese de que não existe nada eterno e absoluto. Tudo está em constante transformação e sujeito ao fluxo da história. Para Löwy (2006), a dialética é um dos aspectos metodológicos essenciais, pois “[...] todas as chamadas leis da economia e da sociedade, são produto da ação humana e, portanto, podem ser transformados por essa ação” (LÖWY, 2006, p. 15). Se em constante transformação, o que se tem de concreto compreenderá um período histórico e transitório. Desse modo, a compreensão do contexto atual deve necessariamente considerar seus limites históricos.

Na direção do materialismo histórico e dialético, o processo de humanização dos seres humanos e a existência constituída historicamente é fruto da relação com o trabalho, da atuação direta e produtiva com a natureza e das relações que os sujeitos históricos estabelecem entre si. O trabalho é o elemento essencial que fundamenta a vida.

No entanto, na sociedade capitalista organizada em divisões de classes sociais (possuidores e não possuidores do capital), a alienação decorrente da divisão social do trabalho e a contradição entre as forças produtivas e construção social da riqueza (somada a sua apropriação individual), responde pelo empobrecimento e degradação humana. A alienação,

causadora da degradação, é fruto da sociedade capitalista com seu modo de produção baseado na exploração da força de trabalho para a expansão do capital. A divisão social do trabalho, própria da sociedade capitalista, transforma o trabalho (que humanizaria) em emprego (mercadoria) alienante.

Essa compreensão abreviada da perspectiva marxiana é fundante para análise do contexto atual, que reúne variadas determinações. No que diz respeito à compreensão das políticas públicas sociais, Paludo e Vitória defendem que

deve-se manter como condição de entendimento o ponto de vista da totalidade social, o que exige uma análise superadora da fragmentação, que recupere a complexidade e a historicidade, rearticulando conhecimento teórico e prática política, fortemente alicerçada na necessidade de construção do devir: o novo modo de produção, a sociedade sem classes (PALUDO; VITÓRIA, 2014, p. 111).

Segundo as mesmas autoras, a crítica materialista dialética do modo de produção capitalista, assumidas por Marx e Engels, revela a base material das relações sociais sob domínio do capital, que a cada crise necessita repor seus pressupostos, reorganizando o Estado Moderno para acompanhar esse movimento, de modo a facilitar a expansão do capital a favor de seus detentores. Esse Estado Moderno, enquanto Estado de classes, organiza-se através de um conjunto de direitos civis dos cidadãos que é expresso nas leis. Conquanto, também legitima as diferenças sociais como naturais e a divisão da sociedade em classes superiores e inferiores, tornando as relações de trabalho uma experiência alienadora e atuando sempre a serviço dos interesses das classes dominantes.

É nesse mesmo movimento de reorganização para expansão do capital que ocorrem as lutas de classes por direitos sociais e de trabalho. De acordo com Paludo e Vitória (2014), no conflito de interesses, o direito estabelecido pelo conjunto de leis da sociedade passa a assumir duas vertentes: o direito civil, formal e limitado para garantir a manutenção da propriedade e das forças produtivas; e o direito como conquista, na expressão dos direitos sociais, fruto da luta histórica da classe trabalhadora. Inferimos, dessa forma, com a contribuição das autoras, que a luta de classes é o fio condutor para compreender as inúmeras relações que se estabelecem nas políticas públicas sociais, e as forças conflitantes que possibilitam ora o avanço, ora o retrocesso da garantia dos direitos da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da escola pública.

A compreensão dessas relações — que nesta pesquisa destaca o conselho de escola na política pública dos Planos de Educação — sob a perspectiva do materialismo histórico e

dialético, considera que somente a partir da ação no que se tem de concreto será possível formular conceitos e abstrações. Para Marx, segundo Mascarenhas (2014), o pensamento não é autônomo, ou seja: não é a consciência que determina a realidade, mas o pensamento que parte das relações sociais que determina a consciência. Essa tese contribui para compreender as relações estabelecidas nos conselhos de escola e o contexto atual de enfraquecimento da participação social; entender as relações sociais estabelecidas entre a escola, a comunidade escolar e a sociedade, que desvitalizam a participação nos mecanismos de gestão democrática escolar e, por conseguinte, a mobilização social para a garantia da efetivação das políticas de valorização da educação pública, gratuita e de qualidade.

Mascarenhas (2014) também pontua outro princípio importante dessa perspectiva para compreender as políticas públicas e as relações sociais, que é o princípio de totalidade. Ressalta a autora que “Marx (1983) vai dizer que toda realidade é complexa, que não existe realidade simples. Toda a realidade é complexa porque o real é concreto, síntese de múltiplas determinações” (MASCARENHAS, 2014, p. 180). Se pretende-se fazer uma análise das políticas públicas educacionais em curso, é necessário investigá-las a partir de seu contexto histórico, social, econômico e cultural — em âmbito nacional e internacional. Ou seja, se a proposta é analisar os planos municipais de educação no que diz respeito aos conselhos escolares enquanto estratégias para a efetivação da gestão democrática, há de considerá-los como parte de uma totalidade complexa, historicamente constituída e sempre inesgotável.

Os resultados obtidos em pesquisa, sob análise da perspectiva crítica, para além da compreensão do contexto social, também se destinam à transformação ou superação da existência marcada pela desigualdade que se estrutura através do modo de produção capitalista. Diferentemente desse, os métodos positivistas liberais lineares contribuem com o discurso hegemônico e o pensamento único.

Os métodos positivistas, de acordo com Jesus (2014), dão base para o projeto liberal que procura justificar e/ou “ajustar a realidade social e econômica aos interesses do capital com o discurso da escola inclusiva” (JESUS, 2014, p. 232). Esse mesmo projeto liberal defende a lógica do individualismo “[...] que retira o peso das condições sociais/reais de existência e passa a concentrar no esforço individual a superação da situação vivenciada” (JESUS, 2014, p. 232). A lógica do individualismo vale para justificar, na educação, as questões relacionadas ao sucesso e ao fracasso escolar e à pouca participação da comunidade escolar nos mecanismos de participação social, como é o caso dos conselhos de escola.

Compreender para transformar e enriquecer a existência humana vai ao encontro do sentido marxiano da práxis, que não poderia deixar de ser mencionado, considerando que esta, para Karl Marx, é a ação consciente, criativa e transformadora, que se realiza por meio do trabalho (MASCARENHAS, 2014). Para Jesus (2014), a práxis é a ação de conhecer o objeto estudado, compreender suas contradições e propor alternativas que, “não necessariamente, se constituem como fim em si mesmas, mas permitem a ressignificação e a reconstrução de novas” (JESUS, 2014, p. 233).

Nesse sentido, retomar a perspectiva crítica e suas bases marxistas para a construção de conhecimentos, sob a ótica da práxis, inclui intervir no presente com o propósito de conquistar e efetivar direitos nas políticas públicas educacionais — apostando no cumprimento das estratégias dos planos educacionais, pelo Estado, para o fortalecimento da participação social nos mecanismos de gestão democrática.

1.3. Percursos metodológicos

A pesquisa envolvendo relações das mais diversas ordens expressas nas políticas públicas e no contexto escolar demanda uma abordagem qualitativa. O contexto histórico-social da educação necessita de uma abordagem analítica que leve em consideração as relações entre as políticas públicas e seus reflexos no trabalho cotidiano das escolas. Dessa forma, as estratégias de coletas de dados devem permitir a verificação dessas informações em suas ligações com os elementos produzidos pelo meio e os processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural (TRIVIÑOS, 1987, p. 139).

O percurso metodológico é utilizado como técnica de coleta de dados, documentos e entrevistas. No que se refere à pesquisa documental, Gil (1994) sugere que ela “se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 1994, p. 73). Coaduna a esse entendimento Richardson (1989), ao afirmar que a pesquisa de caráter documental permite resgatar e colher diversas informações, proporcionando uma eficiente e metódica contextualização histórica e sociocultural e oferecendo maior diversificação e abrangência do que o estudo documental pode favorecer.

A entrevista semiestruturada é outro meio para coleta de dados, sendo que esta, “ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessária, enriquecendo a

investigação” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). As perguntas que irão compor o instrumento nascerão da teoria que alimenta a ação do investigador e das informações que ele já recolheu sobre o objeto de pesquisa, bem como da escolha das pessoas que serão entrevistadas.

Tendo em vista esses pressupostos e objetivando a construção de uma consistente compreensão desse campo empírico, foram adotados os seguintes percursos metodológicos:

1. Revisão literária e bibliográfica das bases teóricas e produções de conhecimentos que se aproximam do objetivo desta pesquisa, estabelecendo relação do desenvolvimento histórico das reformas educacionais após a Constituição Federal de 1988 com legislações que tratam da gestão democrática da educação para, com isso, compreender como se constituem os conselhos de escola no atual contexto sociopolítico.
2. Aprofundamento histórico, por meio de análise de documentos e legislações, da gestão democrática no município da Serra (ES), ampliando o olhar para o PME em consonância com as demais legislações que tratam da gestão democrática e que dão suporte à formação de conselheiros escolares.
3. Realização de análise do perfil dos conselheiros escolares participantes dos cursos de formação oferecido pela Secretaria de educação em parceria com o Lagebes/UFES — no ano de 2019 — e, também, análise do projeto de formação elaborado.
4. Realização de entrevistas semiestruturadas com um representante da Secretaria Municipal de Educação da Serra e um representante do Lagebes/UFES, que atuaram diretamente no planejamento e organização do curso de formação para conselheiros de escola no município da Serra em 2019. Abordar as ações efetivadas no município para o cumprimento das estratégias que tratam do fortalecimento dos conselhos de escola contidas na meta 19 do PME, assim como os desafios encontrados para tais ações e a avaliação da formação oferecida aos conselheiros.
5. Aplicação de questionário com perguntas fechadas e abertas aos conselheiros escolares de duas unidades de ensino da Rede Municipal de Educação, localizadas na Região 1 (CIVIT), compreendendo a avaliação da formação da qual participaram. Após aplicação, execução de análise das respostas.
6. Elaboração de proposta de formação aos conselhos escolares das unidades de ensino da Serra que considere o perfil dos conselheiros de escola e a avaliação da formação ofertada em 2019,

de modo a fortalecer a participação disponibilizando esse material para a Secretaria Municipal de Educação da Serra.

Este trabalho está organizado em sete partes. Na primeira parte apresenta-se uma discussão acerca da relação do Estado e a democracia republicana, a participação social, a cidadania e, enfim, a organização escolar democrática que oferece as bases para se pensar a gestão escolar.

Posteriormente estabelece relação entre os conselhos de escola inseridos nas reformas educacionais brasileiras, sublinhando os aspectos legais e históricos que contribuíram para o fortalecimento dos conselhos de escola. Apresenta um apanhado histórico dos planos de educação no Brasil e as contribuições de Anísio Teixeira para a efetivação dos Planos de Educação. Além disso, expõe os movimentos de redemocratização que ocorreram no Brasil na década de 1980, passando pelas reformas do Estado da década de 1990 com atenção à constituição do Plano Nacional de Educação e programas governamentais que perpassam os conselhos de escola.

Na quarta parte, volta-se o olhar à contextualização e características do campo empírico, dando enfoque ao contexto de gestão democrática do município da Serra (ES), perpassando as legislações municipais que se destinam à garantia da gestão democrática e à constituição do seu Plano Municipal de Educação (PME). São relacionados, posteriormente, o PME da Serra com os demais PME dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES).

Em seguida, dedica-se à formação para o fortalecimento dos conselhos de escola no município da Serra. Desenvolve-se análise do perfil dos conselheiros de escola participantes da formação oferecida pelo município em 2019 e da estruturação do projeto de formação apresentando pela Secretaria de Educação da Serra em parceria com o Lagebes/UFES. Expõe análise das entrevistas e questionários aplicados junto aos envolvidos no processo de formação, como também a avaliação do curso e as propostas de ação previstas para o futuro.

Por fim, foi apresentado o produto educacional que emergiu a partir da pesquisa. Dirigido à Secretaria de Educação da Serra, o material é expresso através de um conjunto de sete proposições para a elaboração de um programa municipal de formação para conselheiros escolares, acrescido de sugestão de mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa. Sequencialmente, são apresentadas as considerações finais a respeito de todo o trabalho.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Evidencia-se, neste capítulo, a base teórico-conceitual que referenciará esta pesquisa. Para análise dos conselhos de escola foi proposto um percurso teórico que parte da análise do Estado e sua composição, apresentando elementos que possibilitam melhor compreensão das estruturas capitalistas que, por sua vez, limitam a transformação dos contextos em que há dominação de classes.

São investigados, também, os modelos de democracia e suas bases de liberdade e participação, com reflexão a respeito dos obstáculos e resistências à participação enquanto conquista na república liberal. Posteriormente, inicia-se uma discussão acerca da cidadania na formação da identidade civil dos sujeitos protagonistas da participação democrática e do papel da escola nessa formação.

Levanta-se, enfim, o debate sobre a atuação da gestão democrática inserida na cultura organizacional da escola e suas concepções. Utiliza-se, aqui, a contribuição da teoria econômica de Marx e Engels tanto para compreender as relações das classes sociais com o trabalho e o papel da administração na criação de valor, quanto como aporte teórico que serve de base para se pensar a gestão escolar e a atuação dos conselhos de escola.

2.1. O bloco no poder

Durante toda a história do Brasil, o Estado esteve a serviço dos interesses da classe dominante. As crises de paradigmas propiciaram transformações em suas formas de organização; entretanto, não foram o suficiente para subverter a ordem histórica do sistema capitalista. Partindo da perspectiva do materialismo histórico e dialético, Poulantzas (1979) definirá o Estado por meio de suas funções. Dentre elas, destaca-se o papel de constituir um fator de coesão entre os níveis de uma formação social; ou seja, um fator de ordem como princípio de organização para manutenção da unidade social. O Estado consiste numa função política que mantém as condições de produção baseado na dominação de classe.

Essa função política se traduz, segundo o mesmo autor, em um conjunto formado pela sociedade política (o governo, os poderes legislativo, executivo, judiciário e a polícia) e pela sociedade civil (aparelhos ideológicos como igrejas, empresas, escolas, entre outros). Ambas fazem uso da força e do consenso para priorizar os interesses da classe dominante. O controle do Estado está com o bloco no poder, um conjunto de frações e classes dominantes que controlam o poder do Estado — considerando que a burguesia não compõe um todo homogêneo,

mas sim a coexistência de várias frações (propiciadas pelo modelo de estrutura capitalista) que, apesar de comungarem de interesses comuns, podem se contrapor no âmbito econômico. Dentro do bloco no poder está a fração hegemônica, que detém a predominância sobre as demais e tem suas exigências priorizadas pelo Estado (POULANTZAS, 1979).

Apesar do poder da fração hegemônica, Poulantzas (1979) sugere que o Estado possui relativa autonomia sobre as pressões das outras frações que compõem o bloco no poder. Isso faz com que o Estado atue como unidade política. O poder do Estado é um conjunto de relações que expressam as contradições de classes e frações. Sendo assim, o campo de poder é inteiramente relacional. Isto é, o Estado deve considerar as contradições que emergem nas relações de força (tanto entre as frações do bloco no poder, quanto em relação às pressões das classes dominadas) e condensar essas relações politicamente. Porém, não é a condensação das relações contraditórias que organizarão o bloco no poder, mas é no jogo de contradições — no equilíbrio de forças — que se materializa a função de organização do Estado.

A base material de organização do Estado que emerge do equilíbrio de forças são as medidas do governo e, entre elas, as políticas públicas. O Estado necessita intervir nas relações entre as frações do bloco no poder e nas relações com as classes dominadas, que também exercem pressão sobre o Estado — mas sempre de forma a desorganizar a classe dominada, ainda que tenha que fazer concessões para equilibrar as relações.

É justamente por meio de concessões, na sua relação com as classes dominadas, que estas podem subverter o Estado para atender também aos seus interesses e não somente aos da burguesia. As lutas populares atravessam o Estado em todos os níveis, constituindo oposição e tensão ao poder das classes dominantes. De acordo com Poulantzas, “o Estado concentra não apenas a relação de força entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (POULANTZAS, 1985, p. 162)

A respeito das estruturas do Estado, Poulantzas (1979) definirá uma superestrutura jurídico-política fundamental para a manutenção de sua autonomia política e dos modos de produção capitalista. Essa superestrutura produz dois efeitos ideológicos na sociedade: o do isolamento e o da representação da unidade do povo nação.

O isolamento utiliza-se do sistema jurídico para individualizar o sujeito, que deixa de se ver pertencente a uma classe e passa a se ver enquanto indivíduo particular (sujeito de direito, livre, igual). Isso faz com que a luta econômica não seja experienciada como uma luta de classes, mas como competência individual. O efeito da representação da unidade do povo nação, por

sua vez, faz com que a classe dominada acredite que o Estado concilia os interesses da nação a serviço da maioria, quando na verdade está a serviço prioritariamente da fração hegemônica.

Além da superestrutura, o Estado utiliza-se, ainda segundo Poulantzas (1979), dos aparelhos ideológicos. Estes — aparelho religioso, escolar e cultural —, pertencem à esfera estatal devido à dupla função que desempenham: reproduzir a ideologia dominante e angariar o consenso da classe dominada. Os três aparelhos principais para a manutenção da hegemonia são a política, a economia e a ideologia. O aparelho ideológico tem uma função primordial, não se limitando à propagação de ideias e representações. É ele que vai consolidar o conjunto de práticas sociais — costumes, hábitos, ética —, compreendendo entre elas as práticas políticas e econômicas. Para Poulantzas, “os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromisso provisório entre o bloco no poder e frações de determinadas classes dominadas” (POULANTZAS, 1979, p. 161).

Tendo em vista que o Estado se constitui por meio de relações contraditórias, inclusive com a classe dominada, ele abre brechas para que algumas frações desta classe — ainda que contrariando a fração hegemônica — conquiste determinadas demandas. O filósofo grego esclarecerá que a presença da classe dominada nos aparelhos do Estado não muda os modos de divisão socioeconômicas e de produção. Ou seja, ocupar esses espaços é pouco e não altera o capitalismo; essa presença é necessária para ampliar o sistema, mas não é o suficiente para transformá-lo.

Isso porque para Poulantzas (1985), o desequilíbrio entre as forças das diferentes classes e frações também favorece indiretamente a manutenção da fração hegemônica, visto que ela se utiliza de estratégias a longo prazo, permitindo que a classe dominante abra mão de alguns privilégios em determinado momento para ampliar e fundamentar outros no futuro. Ainda que alicerçados sobre uma superestrutura jurídico-política capitalista que limita as possibilidades de mudanças (tanto nos governos, quanto nas ações propositivas da sociedade), é crucial que as classes dominadas explorem as fendas, as fissuras existentes pra legitimar outros espaços — ou fortalecer os já existentes — que envolvam uma participação cada vez mais efetiva e deliberativa.

2.2. Democracia republicana e participação social

Dentro do Estado, é longo o percurso histórico de luta pela democratização de suas estruturas, com abertura para a participação de toda a sociedade na administração e destino de

seus aparelhos como forma de concessão do Estado a favor da classe dominada. Mas, ao mesmo tempo, não é unânime qual modelo de democracia deve ser seguido, visto que há diferentes modelos de descentralização Estatal, com diferentes perspectivas e interesses.

Sendo assim, ao se discutir gestão democrática na educação pública, é necessário entender quais os modelos de democracia e qual deles melhor atende aos interesses das camadas populares; como também quais os mecanismos do Estado e de seus aparelhos ideológicos que possibilitam ou impedem a participação social.

A participação aqui referida relaciona-se às lutas populares pela redemocratização brasileira no final do século XX. Ela se estabeleceu em contraposição às formas de dominação e controle características do regime militar no Brasil e dos contextos históricos que marcam a constituição do Estado-nação. Um de seus pressupostos é a liberdade, que assume diferentes sentidos no seu desenvolvimento histórico. As ressonâncias desses conceitos ainda se fazem presentes, segundo as ideias de Brayner (2005).

Na antiguidade, a liberdade estava relacionada objetivamente à participação na vida pública. Mais precisamente na sociedade grega, as pessoas que podiam participar da vida pública eram as que não trabalhavam, pois tinham escravos. Com o tempo, a liberdade passa a se relacionar ao conhecimento e à autoconsciência, trazendo para o iluminismo a ideia de que é dá educação o papel de proporcionar o conhecimento científico e o domínio da natureza — para, com isso, conduzir o homem à liberdade.

No mundo moderno a noção de liberdade se transfere para a vida privada. As liberdades individuais, sob a forma de direitos, atendem aos interesses da livre iniciativa burguesa. Nesse contexto, a liberdade é vista como conquista pessoal e possibilidade de escolha. Na educação, o precursor dessas ideias é, segundo Brayner (2015), Jean-Jacques Rousseau, que traz para a modernidade uma nova concepção de criança pura — aquela que precisa ser cuidada, preparada de dentro para fora e ter domínio e controle de si (liberdade) para participar e dividir os interesses comuns. Uma vez livres, os seres humanos podem participar da vida pública, decidir ou escolher, e assim, responsabilizarem-se por suas decisões.

Entretanto, pensar na participação também é considerar a existência da dominação e da necessidade de decidir para que outros não os faça. Quando não há participação no processo de decisão, seja ela relacionada ao coletivo ou ao individual, haverá no lugar uma relação de dominação. Uma dominação expressa relações de poder e tem sempre como consequência a desigualdade e o conflito. Para Demo (1996), as relações de poder, que coexistem nessa

dominação, buscam nos aparelhos ideológicos do Estado (Escola, Igreja, relações sociais e de trabalho) a manutenção dos privilégios da classe dominante e a opressão da classe dominada.

A participação também pode estar a serviço da dominação na medida em que legitima a ordem vigente, caracterizando-se como um mecanismo consentido e tutelado. Quando se pensa em gestão democrática da escola considera-se implícita a participação da comunidade escolar. No entanto, a participação que marcou o início da nova fase da democracia brasileira constituiu-se de forma ambígua: foi o resultado da luta e conquista do povo que foi às ruas lutar pelas liberdades, mas sedimentou-se sob a tutela de um Estado que se coloca a serviço da classe dominante para a manutenção do *status quo* (DEMO, 1996).

Isso se expressa nas relações que foram se compondo entre a gestão da escola e a comunidade nas últimas décadas. A participação da comunidade sendo vista, muitas vezes, como algo que precisa ser administrado (e não como parte integrante dessa administração), ou consentida não na decisão, mas na execução das atividades — como também foi (e ainda é) o discurso dos que almejam cada vez mais isentar o Estado da responsabilidade pela educação.

Ainda assim, uma participação que seja fruto da conquista e reflexo de igualdade — livre, portanto, da interferência da dominação — não pode ser apenas um ideal utópico. Essa participação, de acordo com Demo (1996),

é realizável sim, muito embora nunca de modo totalmente satisfatório. Por isso mesmo, a definimos como processo imorredouro de conquista. Nunca será suficiente, porque vive da utopia da igualdade, da liberdade, da fraternidade totais. Não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. Participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada (DEMO, 1996, p. 82).

Diante das dificuldades de conquista e avanço na participação direta nas decisões que dizem respeito à gestão da educação, são exigidos à comunidade escolar constantes movimentos de pressão junto ao Estado, em todos os seus níveis e instâncias. Esses movimentos emergem de processos educativos e do ativismo da comunidade. Essa comunidade, de acordo com Demo (1996), é um pequeno grupo social, localizado, que compartilha cultura e conhecimento, com certa homogeneidade e com extensão territorial subjetiva. Não quer dizer, necessariamente, um certo quantitativo de pessoas — e, muito menos, pessoas que compartilham dos mesmos interesses ou atividades. Os processos educativos e ativismos comunitários, visando a autogestão, são muito mais do que a mobilização social e a conscientização; eles requerem esforços constantes e uma intervenção que não exclua o caráter socioeconômico, pois a participação da comunidade é também luta pela sobrevivência.

Esses esforços abarcam também a democratização como uma construção que se dá cotidianamente na prática, nas relações não autoritárias para além do discurso. Nas relações de gestão marcadas pelo autoritarismo estrutural de nossa sociedade, é comum esperar que alguém (no caso da escola e da direção escolar) permita ou propicie a participação da comunidade escolar. Contudo, de acordo com Paro (2005), “a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza” (PARO, 2005, p. 19).

A personificação do poder governamental, que historicamente conduz as formas de organização de nossa sociedade, é um dos obstáculos para o processo decisório na participação. Ela é caracterizada pela ideia de que as responsabilidades pelas decisões estão sob a responsabilidade de um único indivíduo (presidente, governador, prefeito, diretor escolar etc.). De acordo com Libâneo (2004), isso faz com que, culturalmente, a população espere que as decisões venham de cima pra baixo.

Entretanto, ainda é a participação, segundo Libâneo (2014), o principal meio para se assegurar a gestão democrática da escola. Ela possibilita o envolvimento da comunidade escolar, o conhecimento dos objetivos e metas, o fortalecimento das relações interpessoais e principalmente “experimentar formas não autoritárias de exercício do poder, de intervir nas decisões da organização e definir coletivamente os rumos dos trabalhos” (LIBÂNEO, 2014, p.102). Essa participação deve se fundamentar em uma autonomia que viabilize a livre determinação e se contraponha ao autoritarismo na tomada de decisões.

A autonomia se concretiza na participação e é fundamental para que haja colaboração e trabalho em equipe. Conquanto, ela é entendida como relativa. Do mesmo modo que significa poder de decisão frente aos objetivos e formas de organização — com relativa independência do poder central —, também deve considerar a necessária interação com os sistemas de ensino e com as políticas públicas na definição dos recursos, considerando as responsabilidades próprias do poder público.

Participação e trabalho em equipe conduzem à distribuição de responsabilidades contra as práticas individualizadas para alcançar mais qualidade nos resultados da aprendizagem. Para Libâneo (2014), é como uma corrente que se liga formando um todo democrático: autonomia, que alicerça a participação na tomada de decisões, que conduz à cooperação mútua dos envolvidos, que tem como fim maior a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.

Para Werle (2003, p. 22), a institucionalização de instrumento legal para acesso à participação não assegura seu exercício, pois os processos participativos são impulsionados pelo nível de participação política das pessoas. Esses processos participativos se dão em níveis que vão desde a presença em reuniões para legitimar decisões, até um nível de ativação de participação política, que é a contribuição direta ou indireta para a decisão política. Entretanto, para a referida autora, discutir os processos participativos demanda estar atento a uma formação política que desenvolva valores e conhecimentos que favoreçam a participação (WERLE, 2003, p. 23).

Um outro requisito para o exercício da participação na modernidade é a democracia. A participação é frágil se a democracia for frágil, restringindo a participação ao voto e não permitindo o controle das ações no sentido de atender aos interesses do povo. É fundamental compreender a democracia como elemento que se relaciona com a filosofia na atividade de julgamento e argumentação, assim como nas possibilidades de os seres humanos conduzirem suas vidas.

Com a república, que se origina da expressão *coisa pública* (aquilo que é de interesse do povo), instaura-se um novo modelo de democracia: um modelo liberal, burguês e laico. De acordo com Brayner (2008), nessa república moderna o povo não estava formado para garantir a perpetuação dessa nova fase da sociedade, afastada do controle divino e capaz de responsabilizar-se por suas escolhas. A preocupação com a ameaça da ignorância das massas fez com que os republicanos modernos dessem à escola a tarefa de instruir o povo, formando-os para a república através de uma educação nacional que fornecesse as luzes da ciência e uma instrução pública que se ocupasse das virtudes republicanas.

Segundo Brayner (2015), a democracia é a resposta política em que os homens decidem o destino, embora reconheçam o destino como algo com poder de ação sobre os seres humanos. Ao optarem pela democracia, garantem que o conflito entre os homens não será mais resolvido com violência, mas pela palavra argumentativa (convencimento). Nesse sentido, a crença de que democracia e educação são forças que se compõem mutuamente se perpetua sem que a complexibilidade de ambas seja considerada. Para Brayner (2015), não há garantias de que o avanço da educação da sociedade garanta a opção natural pela democracia — no entanto, onde há democracia, há uma educação fortalecida.

Um regime democrático pressupõe um espaço de poder vazio — a ser preenchido por um indivíduo ou grupo — que garanta a manutenção das regras democráticas. Com isso,

também é modelo que passa por resistências e oposições. A democracia não é o povo no lugar do príncipe, mas o fim de todos os príncipes: é a recusa de uma verdade superior ou de uma crença divina de poder social. Logo, é um processo que envolve a responsabilização por aquilo que ela mesma institui. Na democracia também significa a responsabilização individual pela vida social coletiva e as consequências das decisões.

A democracia tem como critérios de valores: propor, argumentar, julgar, decidir e assumir. Nela, encontram-se duas formas principais de expressão: a democracia direta e a indireta. Para os gregos, em especial os atenienses — percursores da primeira democracia — não há possibilidade de outra forma de participação democrática que não seja a direta; ou seja, sem intermediários. Na democracia moderna institucionalizou-se um modelo democrático indireto, com menos participação do povo, com representações dos interesses.

Para Bobbio, o regime político moderno opta pela democracia na garantia dos direitos individuais, dando base para o Estado Liberal. De acordo com o autor, há uma relação direta entre o liberalismo e a democracia. Nota-se:

o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 2006, p. 32).

A democracia na modernidade nasce de um conceito de sociedade individualista. A liberdade de expressão, de opinião, de reunião, de associação e reconhecimento dos direitos individuais invioláveis. A relação entre democracia e estado liberal é tamanha que, de acordo com Bobbio (2006), não é possível que exista uma sociedade democrática que não seja liberal — e vice-versa. É uma combinação necessária. Entretanto, também é importante pontuar que essa combinação não acontece de forma harmoniosa. A hegemonia capitalista exerce o controle ideológico e condiciona a participação das camadas populares aos seus interesses. Do mesmo modo, deslegitima as possibilidades de intervenção direta da população.

Há diferentes formas de exercer a democracia. A atenção, aqui, volta-se às duas que são mais presentes nos processos de administração escolar atual. A primeira é a democracia indireta — ou representativa —, que ocorre quando a sociedade delega a um representante o direito de representá-lo e de tomar as decisões que favoreçam os interesses de sua classe. Ela é sustentada através da soberania popular, do sufrágio universal, do respeito aos direitos constitucionais e da

igualdade de todos perante a lei. O poder é exercido pelas estruturas políticas (Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário) do Estado de direito. Este é o modelo de democracia brasileiro, que levanta a bandeira do cuidado com o bem público através da representação dos interesses da população.

Na educação, os meios de representação democráticos são os conselhos instituídos para controle social, fiscalização, consulta e deliberação de decisões que afetam diretamente a escola. Os conselhos de escola são formas de democracia representativa que exercitam a participação da comunidade escolar para acompanhar os rumos da escola através dos representantes dos segmentos.

Na Democracia Participativa, ao contrário, não se elege representantes, mas toma-se para si os espaços de poder visando à criação de mecanismos que propiciem a participação direta da sociedade. Esse modelo exige que a população se preocupe em analisar os condicionantes sociais e econômicos que respaldarão sua decisão em vez de escolher um representante que faça isso por eles. Uma democracia representativa pode conter elementos ou mecanismos de democracia participativa quando estabelece meios de deliberação direta da sociedade, como os casos das assembleias de um modo geral, dos orçamentos participativos, entre outros (BOBBIO, 2006).

Gadotti (1993) esclarece que a democracia liberal que se iniciou após a ditadura militar no Brasil não pode ser declarada como uma democracia plena, uma vez que o liberalismo pressupõe a dominação de uma classe sobre a outra e a exploração econômica dos oprimidos. Entretanto, não podemos deixar de investir e lutar pela ampliação da democracia na sociedade liberal burguesa e conquistar alternativas que dinamizem o poder de intervenção popular. A democracia, segundo o mesmo autor, mesmo abrindo espaço para a participação social, em nenhum de seus modelos garantirá a participação direta de todos nos processos de administração pública. Muitos serão alijados do processo, principalmente os oprimidos sociais.

Poulantzas (1985) coaduna com Gadotti ao destacar que liberdade política na democracia burguesa vai além do acordo coletivo com as regras democráticas. Para atender ao interesse primeiro do capital, ou assim que seus interesses são ameaçados, utilizam-se da burocracia estatal e do parlamento para perpetuar os princípios legais que lhes convém, ou ressignificam ou suspendem esses mesmos princípios através de medidas excepcionais.

O movimento pela redemocratização do Brasil da década de 1980 fez pressão por maior participação, controle e transparência das ações dos representantes no governo. Esse

movimento estimulou o interesse pela participação da sociedade civil e fez com que os governos oportunizassem espaços de democracia participativa por vezes apropriados por setores organizados. Além disso, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma abertura para a criação de novos espaços, como os conselhos e órgãos de controle social numa perspectiva de participação da sociedade na sua política interna.

Nesse sentido, Libâneo (1990) utiliza-se do termo democratismo para caracterizar uma proposta de organização escolar que garanta uma ampla participação das pessoas por meio da democracia interna — através de assembleias para discutir e decidir todos os assuntos da escola, sem necessidade de organização e controle, considerando todas as demais formas de decisão como autoritárias. Este seria um modelo autogestionário e radical de encarar a gestão escolar. Trata-se de um modelo alternativo às gestões autoritárias e excessivamente burocráticas. Contudo, Libâneo (1990) chama a atenção para o imobilismo manifestado por esse conceito, também presente em alguns discursos daqueles que se opõem às regras da democracia.

É importante ponderar que desconsiderar o planejamento, a organização prévia, a corresponsabilidade, o respeito pelas legislações e demais etapas do processo de gestão escolar, dilui a participação a uma inércia grupal. A presença do democratismo na cultura organizacional da escola deve ser avaliada no processo de tomada de decisão. Isso vale para os conselhos de escola e o nível de valorização dispensado a ele pela própria instituição — ou seja, não se pode abandonar os meios de organização já conquistados, mesmo quando eles são passíveis de críticas. Conclui o autor que “não é conveniente, enfim, que a maximização dos objetivos ideais e o descrédito aos meios mais adequados resultem num jogo infundável de discussão de ideias e nenhuma ação” (LIBÂNEO, 1990, p. 51).

Se queremos falar de gestão democrática, temos que entender qual escola é essa que se deseja republicana, democrática e no seio de uma sociedade que “traduz toda a diferença em desigualdade e toda desigualdade em hierarquia” (BRAYNER, 2008, p. 24) — isto é, temos que entender a intrínseca relação entre a educação, a democracia e a cidadania.

2.3. A formação da identidade cidadã

No modo de organização social e política capitalista, quando se pensa nas relações entre educação e democracia, pode-se considerar que a educação é o epicentro da construção dos processos democráticos. Isso ocorre através de práticas sociais que garantem a continuidade do desenvolvimento social que atendem às demandas das relações de trabalho capitalista, bem

como através dos mecanismos participativos para o exercício de direitos civis que defendem a continuidade desse modelo.

O Brasil fundou historicamente suas raízes no colonialismo, no paternalismo e no coronelismo. Uma sociedade aristocrática, marcada pela escravidão, com capitalismo tardio, que trouxe essas marcas para sua jovem democracia. Esses elementos devem ser considerados quando se nota uma cidadania ligada a privilégios e às dificuldades em se estabelecer políticas públicas imparciais.

Fica demandado à educação abrir o debate, a reflexão e a produção de conhecimentos a respeito de um tipo de educação que apreende a política, a diversidade humana e os espaços públicos de participação através de uma perspectiva republicana. Essa tarefa, porém, é passível de muitos apontamentos e críticas. O papel que a escola assume na constituição da sociedade e na garantia da democracia está além de suas possibilidades, se for considerado a que/quem serve a escola — e como, ao longo da história, ela avançou na sua organização. Desse modo, fica o questionamento: a aprendizagem da democracia é papel da escola? Há quem diga que a educação no Brasil nunca foi republicana ou democrática, por isso a gestão democrática não deixa se ser vista, por muitos, como uma utopia que tem se perdido no contexto atual.

Ainda assim, é preciso considerar que a entrada do ser humano na esfera pública se inicia na escola. Lá se estabelece um modo de socialização mais complexo com um conjunto de sentidos que são construídos e interiorizados em cada sujeito individualmente. Esses sentidos contribuem para sua identidade, inclusive a identidade civil: tornar-se alguém, “aparecer” na sociedade, ter voz e visibilidade.

Os aliados desse processo (ou porque ficaram fora da escola ou porque lá não há possibilidade para essa construção) são considerados os excluídos. Estes (para além da exclusão econômica e social), não formam essa identidade na esfera pública, não se tornam esse alguém que aparece na sociedade e, portanto, não são compreendidos como sujeitos dotados de humanidade. A não construção desses sentidos (do público, da coletividade), ou seu desvirtuamento, pode trazer consequências, inclusive, para a humanidade, de acordo com a visão de Brayner (2008).

A inclusão política — ou seja, a constituição de cidadania — não pode se resumir à construção da identidade pessoal. Ela deve fomentar, ao contrário, a visibilidade e o sentimento de pertencimento republicano, tornando o sujeito capaz de rever, criticar e interrogar os valores

e sentidos com uma pluralidade de pensamentos que somente é possível alcançar quando se partilha da esfera pública democraticamente.

Nessa perspectiva, é atribuída à escola a tarefa de formar para a cidadania, garantindo a continuidade do pacto republicano. Afirmar sua identidade e cultura, transformando a escola no local próprio para o exercício da cidadania, partindo da compreensão do aluno como um cidadão. Conquanto, não depositando nas práticas educativas a resolução dos problemas sociais, isto é, não depositando nos alunos (o futuro) aquilo que deve ser papel dos adultos agora (o presente). Nem, tampouco, uma formação para a cidadania enquanto um modelo ou programa voltado apenas para os desfavorecidos ou alguns, em locais específicos.

Sem a pretensão de analisar como e se a formação cidadã se deu no Brasil, dois momentos podem ser apontados para a reflexão. Primeiro a perspectiva dos reformistas da educação da década de 1930 que, segundo Saviani (2008), compreende a escola como local de preparação para a vida pública e não necessariamente o lugar de seu exercício.

Essa ideia de democratização liberal defendida pelo movimento Escola Nova no Brasil priorizava as práticas pedagógicas de pesquisa e o ensino, e inviabilizava o acesso à cultura da classe dominante na escola pública; acesso que poderia fornecer as ferramentas necessárias para as disputas argumentativas e as lutas de interesse para a classe dominada. Ainda que com a intenção de democratizar, a educação para as massas a favor do desenvolvimento social — e, com ele, da valorização da cultura nacional e da identidade da nação — não conseguiu o apoio do Estado para transformar demandas sociais em políticas públicas (SAVIANI, 2008).

Posteriormente, os movimentos sociais que emergiram no Brasil com mais força na década de 1980 avançaram na formação da cidadania a partir do momento em que passaram a exigir a possibilidade de intervenção na definição e acompanhamento das políticas públicas. Se as exigências forem apenas de acesso aos benefícios da vida moderna cria-se uma relação de dependência com o Estado, que pode ser “solucionada” através das concessões da classe hegemônica sem, de fato, dar a visibilidade necessária à composição de uma cidadania.

Por último, vê-se a formação cidadã na perspectiva neoliberal, preparando um cidadão para o consumo e o individualismo do mérito e das competências. Esse último e atual modelo de formação cidadã coaduna com o descrédito das representações políticas atuais e com o enfraquecimento dos mecanismos de representação e participação.

3. CONSELHOS DE ESCOLA E A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Este capítulo expõe elementos fundantes para o desenvolvimento da pesquisa, tanto ao apresentar um breve contexto legal que endossa a atuação dos conselhos escolares em âmbito nacional, quanto ao dissertar sobre alguns aspectos históricos que perpassaram as políticas públicas em torno da gestão democrática da educação, em especial os Planos de Educação. A proposta, aqui, é compreender os percursos dessas políticas inseridas num processo de reforma neoliberal do Estado e os campos de disputa que marcam a gestão democrática e a participação social na educação.

3.1. Aspectos legais e históricos no fortalecimento dos conselhos de escola.

Iniciamos as reflexões sobre o assunto resgatando o olhar de Sander (2005) a respeito da gestão democrática e da educação enquanto conquista:

A tendência democrática no pensar as políticas educacionais e no exercer a gestão da educação não surgiu do nada, nem é uma herança da divisão de poder feita pelo Estado ou governo de turno ou, ainda, uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, o exame dos recentes desenvolvimentos revela que a gestão democrática é uma conquista, uma construção histórica que se insere nos movimentos sociais de reconstrução de nossas instituições democráticas desde a ruptura institucional de 1964, incluindo os movimentos políticos das Diretas Já e da Constituinte, que culminou com a adoção da nova Carta Constitucional em 1988 (SANDER, 2005, p. 50).

A Constituição Federal de 1988 está inserida em um contexto de expansão de lutas pela redemocratização do país e ampliação da participação popular nas políticas públicas que surgiram após o fim da ditadura militar. Aliada aos movimentos anteriores e concomitantes à definição da referida constituição, organizações em defesa da educação pública¹⁰ contribuíram para o direcionamento do documento, tornando-o também um marco simbólico de uma nova fase da educação brasileira.

Tais esforços para com a educação culminam no capítulo III, seção I, dos artigos 205 a 214 da carta magna, que tratam da educação. Evidencia-se, neste trabalho, o artigo 206, que discorre sobre os princípios balizares da educação. Nele, o inciso VI preconiza a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, n.p). Entretanto, esse inciso

¹⁰ Dentre as organizações nesse período pode-se citar, como exemplo, a ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação e a UNE – União Nacional dos Estudantes, dentre outras ligadas à educação.

compõe um preceito muito maior e mais amplo, que é a cláusula pétrea da Constituição de 1988. Como afirma Gadotti (2014),

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia (GADOTTI, 2014, p. 01).

Há autores que questionam a expressão “na forma da lei” expressa no inciso VI como um artifício que limita a efetivação da gestão democrática, do mesmo modo que o texto não contempla a participação na gestão do ensino privado. Ainda assim, é esse o preceito principal que dará sustentação para as sucessoras políticas públicas que propõem a democratização nas decisões relacionadas à educação. Mesmo após 30 anos da referida Constituição, os princípios definidos no artigo 206 ainda são objetos de disputas e consolidação entre as frações que requerem o poder e seus projetos de sociedade.

As normas prescritas na Constituição de 1988, no que se referem à educação, foram ratificadas, posteriormente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei n. 9493/1996), que é considerada a maior lei da educação. Essa, por sua vez, carrega em seu bojo outros elementos importantes para a efetivação da gestão democrática, em especial o artigo 14, que afirma o seguinte:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, n.p).

A partir dessa lei maior, os demais entes federados passaram a organizar e definir suas legislações a respeito dos conselhos de escola. Aqui também se inicia um novo processo de conquista, uma vez que não havia uma determinação de prazo para o estabelecimento desse mecanismo de participação e nem um modelo oficial definido para a organização e atuação dos conselhos escolares. Alguns estados e municípios saíram na frente antes mesmo da aprovação da LDBEN (Lei n. 9493/1996) e serviram de exemplo com suas experiências com conselhos de

escola. Com isso, contribuíram para a mesma prática em outras regiões do Brasil, como foi o caso do município de São Paulo durante a administração de Paulo Freire na Secretaria de Educação, entre 1989 e 1991.

A autora Ângela Antunes, em seu livro *Aceita um Conselho? Como organizar o Colegiado Escolar* (ANTUNES, 2002), descreve as bases e princípios da organização dos conselhos de escola preconizadas por Paulo Freire após o fim do Regime Militar e como a administração pública conduziu as dificuldades ao estabelecer a participação popular e autonomia das escolas em uma gestão democrática que se iniciava. Não só a autora, mas muitas outras publicações, inclusive as do próprio Paulo Freire — sem mencionar, claro, os encontros científicos como Congressos, Simpósios, entre outros, organizados por associações e universidades — foram fundamentais para a divulgação de práticas que se espalharam pelo Brasil e incentivaram a sociedade a lutar pela consolidação legal dos conselhos de escola. No município da Serra, a Lei que referencia a atuação dos conselhos de escola é a Lei Municipal nº 2478, de 08 de janeiro de 2002¹¹. As experiências com os conselhos de escola são anteriores a aprovação da Lei, mas sua garantia legal é um marco de avanço no município.

Foi também a partir da LDBEN que outras legislações complementares e medidas regulamentadoras em torno da gestão educacional foram validadas, entre as quais entram em destaque os Planos de Educação. Opta-se por evidenciar o Plano Nacional de Educação, considerando, como aponta Saviani (2002), sua abrangência e carácter global e operacional. A própria LDBEN já indicava essa medida regulamentária ao ordenar:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996, n.p).

Além disso, a lei prossegue incumbindo aos estados e municípios a elaboração de seus planos estaduais e municipais de educação, em consonância com as diretrizes do PNE (Artigos 10 e 11). Por fim, a LDBEN (Lei nº 9.394/96), ao tratar de especificações gerais, dispõe no artigo 87 a seguinte determinação:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os

¹¹ A referida lei, no que trata dos conselhos de escola, será analisada posteriormente no subcapítulo 3.2 A gestão democrática no município da Serra, desse trabalho.

dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996, n.p).

Outro fator relevante que privilegia os Planos de Educação é que ele se organiza em metas a serem atingidas pelos governos. Nesse sentido, como pontua Saviani (2002), é possível avaliar o que vem sendo priorizado pelo poder público em relação à educação — e, particularmente nesse texto, o que tem sido priorizado em relação à efetivação da gestão democrática da educação.

3.2. Contribuições de Anísio Teixeira

Expor o contexto histórico das políticas educacionais e da gestão democrática do ensino exige destacar as marcas históricas deixadas por Anísio Teixeira na educação brasileira. Muitos outros tiveram importante papel na constituição das políticas educacionais e nos movimentos de democratização da gestão escolar. Contudo, o elencamos de modo especial visto que suas bases filosóficas e políticas marcaram significativamente as renovações na área da educação.

Segundo Saviani (2013), Anísio Teixeira (1900 - 1972) foi quem trouxe a filosofia pragmática dos americanos John Dewey e Walter Lippmann para a democratização da educação pública brasileira. Para Anísio Teixeira, a educação é elemento-chave no processo revolucionário democrático liberal. Ao defender a educação para a modernização da sociedade, enfrentou resistências das forças sociais dominantes no Brasil, que defendiam a educação como um privilégio.

Sua defesa estava em um Estado regulador, aproximando-se das ideias da teoria keynesiana que emergiu anos depois com o Estado de bem-estar social. Nesse percurso, em defesa da solução dos problemas da educação, empenhou-se na organização e administração de um sistema público de ensino (SAVIANI, 2013). Esse sistema compreenderia, em seu bojo, um Conselho de Educação que assumiria funções legislativas, enquanto órgão normativo; e funções judiciárias, ao julgar infrações cometidas em desrespeito às normas em vigor, gozando de autonomia em relação ao poder executivo.

Todavia, o Conselho de Educação limitou-se, na Constituição de 1934, à função consultiva. Posteriormente, com a primeira LDBEN em 1961, passa a ter o caráter de órgão deliberativo, mas depende inteiramente do poder Executivo. A mesma falta de autonomia administrativa e financeira prevaleceu em 1996, na atual LDBEN, em que as decisões do Conselho Nacional de Educação necessitam de homologação ministerial (SAVIANI, 2013).

Esses apontamentos expressam a visão de gestão democrática defendida por Anísio Teixeira, que entendia uma escola democrática, com autonomia que possibilitasse liberdade, porém responsável perante si mesma.

Partindo dessa perspectiva, Anísio Teixeira engendra participação na elaboração do Plano Nacional de Educação, após a homologação da primeira LDBEN, em 1961. O Plano por ele proposto foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação e homologado pelo ministro Darcy Ribeiro, em 1962 (SAVIANI, 2013). Ainda segundo Saviani (2013), Anísio Teixeira formulou, naquele Plano, uma proposta engenhosa de financiamento da educação pública brasileira. Com base nessa proposta, criou-se em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

3.3. Um Plano para a educação

A palavra “plano”, quando adjetivada, traz em seu significado o conceito de “liso”, “nivelado”. Substantivada, por outro lado, pode designar “esquema”, “intenção” ou “o resultado da ação de planejar”. Esse homônimo apresenta elementos em comum, ao observá-lo sob o prisma da sociedade brasileira da década de 1930, quando fora manifestado explicitamente no âmbito educacional.

Considerando que o Brasil vivenciava uma revolução industrial e uma nova fase do liberalismo capitalista se firmava no país — com ares de modernidade e desenvolvimento —, toma-se esse período como decisivo para a mudança de rumos da história brasileira. Antes da ditadura militar no Brasil, viveu-se um período tímido de democracia; período marcado pelo crescimento industrial, internacionalização da economia e desenvolvimento nacional. A crise das políticas oligárquicas que dominavam no Brasil cede espaço para a política nacionalista e populista.

Na educação, o fato mais importante foi a elaboração do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, lançado em 1932 (INEP, 2015). Esse documento, assinado por 26 intelectuais e educadores da época, tinha por finalidade oferecer diretrizes para uma política de educação. Tais diretrizes direcionam a uma educação essencialmente pública, única, laica, gratuita e obrigatória, comungando com os princípios liberais de vida, liberdade e propriedade, como também com o princípio positivista antropocêntrico que visava desenvolver ao máximo a capacidade vital do ser humano. Esses princípios se estendiam às diretrizes relacionadas à

gestão: o documento, portanto, apontava para a necessidade de ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, além de organização descentralizada (INEP, 2015).

Em relação ao plano de educação, o referido documento anuncia a necessidade de se formular um “Plano de reconstrução educacional” (INEP, 2015, p. 51), trazendo em seu conceito a necessidade de introduzir a racionalidade científica para a educação. Entretanto, com o golpe do Estado Novo, a proposta do regime autoritário contrariou o direcionamento do plano, destinando-o ao controle político e ideológico exercido através da política educacional. Assim, não se executou um plano de educação nesse período.

Posteriormente, com as discussões sobre o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na década de 1960, a ideia de um Plano de Educação volta ao debate — reduzido, contudo, à forma de um instrumento de distribuição de recursos financeiros. É interessante frisar que, durante o período de 1932 a 1962, o Conselho Nacional de Educação foi incumbido de elaborar documentos como propostas que serviriam de plano para a educação, atendendo a diferentes contextos. Todavia, nenhum dos dois planos elaborados foram assumidos pelo Estado (SAVIANI, 2012).

A partir de 1964, com o início da ditadura militar, a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista confere à educação um viés tecnocrata, subordinando suas propostas e planos ao ministério do planejamento, numa concepção técnica de educação. Nesse período, os planos para a educação ficaram incluídos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Com a chegada da “Nova República”, a partir de 1985, é elaborado o “Plano Decenal de Educação para Todos” (BRASIL, 1993) tomando por referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Porém, mais uma vez, tornou-se um documento que muito pouco saiu do papel (SAVIANI, 2002).

Alguns anos se passaram e houve um grande movimento social para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) — acompanhada, entretanto, de grande pressão por uma racionalidade financeira, que pressionava pela globalização e redução dos gastos públicos e diminuição da intervenção do Estado. Nesse contexto e, obedecendo ao comando da Constituição Federal de 1988, a citada lei apresenta a necessidade de elaboração de Planos de Educação para cada ente federado, com metas a serem atingidas no prazo de dez anos.

Em cumprimento a LDBEN, em 2001 é elaborado o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), que elenca os seguintes objetivos primordiais: a elevação global do nível de

escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público (SAVIANI, 2002).

A respeito da gestão democrática do ensino, o Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) traz um conjunto de vinte seis (26) metas para gestão da educação pública, com viés democrático, incluindo a constituição de conselhos de educação, a autonomia das unidades de ensino e a participação da comunidade escolar nas normas da gestão democrática, ficando a cargo dos sistemas de ensino definirem suas legislações específicas. Contudo, não deixa claro nenhuma meta que especifique o fortalecimento dos conselhos escolares para a gestão democrática da escola.

Nota-se, somente no posterior Plano Nacional de Educação, 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), a especificação de estratégia para os conselhos de escola como cumprimento da meta que trata da gestão democrática do ensino, a saber:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Para a efetivação da gestão democrática da educação nas instituições públicas de ensino, há uma série de mecanismos a serem implementados. Dentre esses mecanismos estão os segmentos do conselho de escola, Conselho Municipal de Educação, Conselho de alimentação escolar, Conselho do Fundeb, Grêmios estudantis, Associação de pais e mestres, Projeto Político Pedagógico, Fórum Permanente de Educação e o Provimento ao cargo de diretor escolar. Dessa forma, o PNE 2014 – 2024, ao traçar as estratégias para a efetivação da meta, estabelece o seguinte:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014).

Há de se considerar que o verbo estimular, que rege a estratégia, pode ter um caráter limitante ao se analisar sob a ótica de um incentivo, e não uma ação concreta e impulsionadora. Do mesmo modo, os programas de formação de conselheiros apontados no corpo do texto remetem a um programa que foi desenvolvido durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula

da Silva (2002-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2015), denominado Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Portaria Ministerial n. 2.896/2004).

3.4. As políticas públicas e a reforma educacional da década de 1990.

O conselho de escola é incluído na política educacional, mas de forma diretamente relacionada às políticas públicas sociais. Justamente por também se tratar de uma política social que pretende envolver a participação da população na gestão da coisa pública. Abordar políticas sociais inseridas na sociedade capitalista implica considerar as características econômicas dessa sociedade, centrada na propriedade privada e na subordinação da produção de riquezas e bens coletivos aos interesses privados da classe dominante. As políticas econômicas articuladas para favorecer esse sistema, ao priorizar o interesse de poucos e desconsiderar o interesse da coletividade, podem desestabilizar o próprio sistema e produzir efeitos de caráter antissocial (SAVIANI, 2002). Esses efeitos fomentam ações, por parte das frações das classes dominadas, que pressionam o Estado por concessões que se consolidam nas políticas sociais.

Todavia, as políticas sociais — fruto das concessões — ficam subordinadas às políticas econômicas, mas são tratadas separadamente destas. Elas assumem um caráter paliativo em relação aos efeitos antissociais das políticas econômicas, sendo formuladas com as mesmas limitações e carências que as circulam — além, claro, da “relação custo-benefício” que opera na ordem econômica capitalista. Dessa forma, na lógica capitalista, as políticas públicas educacionais conquistadas a duras penas são concebidas como um custo ao Estado e como algo que retarda o crescimento econômico (SAVIANI, 2002, p. 03).

Saviani (2002) compreende a relação entre as políticas educacionais e as econômicas como um “círculo vicioso eivado de paradoxos” (p. 04); um problema que parece não ter resoluções, pois tem a sua base na estrutura da sociedade capitalista. Deste modo, a própria expressão “política social” funciona como uma remediação paliativa do efeito antissocial da política econômica, servindo, enfim, à manutenção da ordem vigente. No momento, são os seguimentos organizados que orquestram reações de resistência à situação posta, em especial em relação à gestão democrática na escola discutida nesta pesquisa.

Não cabe, neste trabalho, a exposição de todo o contexto histórico em âmbito político, econômico e social. Intenta-se, aqui, elencar os pontos importantes para que seja possível compreender como as novas organizações do capitalismo, a nível mundial, foram estruturadas na sociedade brasileira.

Sabendo que o capitalismo sofre periódicas crises em seus processos de expansão, no início da década de 1980 uma crise econômica no padrão de acumulação do capital — ligada às pressões dos movimentos sindicais agora fortalecidos — foi a chave para a ruptura política com o Regime Militar e, conseqüentemente, para a instituição de uma democracia formal (OLIVEIRA, 2014).

As lutas pela democracia da década de 1980, impulsionadas pela força popular, marcam também o desejo e a necessidade de reformulação do papel do Estado nas esferas políticas, econômicas e, principalmente, sociais, haja vista que as promessas do Estado nacionalista do regime militar não deram conta de atender minimamente às demandas da classe operária.

O Brasil caminhava para o estabelecimento das condições que permitiriam a implementação de um Estado de bem-estar social keynesiano. Entretanto, enquanto a sociedade brasileira rogava por mudanças — como a descentralização político-administrativa em várias esferas sociais, inclusive na educação, e a inserção dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 —, o capitalismo, a nível mundial, assumia uma nova configuração. Nela, o Estado continuaria servindo prioritariamente aos interesses da hegemonia econômica do mercado, agora sob a doutrina neoliberal (OLIVEIRA, 2014).

Esse modelo neoliberal aponta para o mercado como a única saída possível para o equilíbrio econômico e social. As políticas keynesianas de bem-estar social dão lugar ao Estado mínimo, em que o mercado econômico de consumo ditará a ordem social. Ainda que o Brasil estivesse se abrindo à democracia e à participação no final da década de 1980, o modelo neoliberal constituiu-se como o fundamento das reformas políticas que aconteceram no Brasil na década seguinte.

Com o lema “Brasil Novo”, do governo de Fernando Collor de Melo (1990 - 1992) — presidente democraticamente eleito em 1990 —, o Brasil inseriu-se no quadro do mercado globalizado comandando pelo capital financeiro e legitimou a desregulamentação do papel do Estado na economia. A partir de então, as políticas passaram a se subordinar aos interesses desse mercado internacional (FERNANDES, 2018)

Dando continuidade a essas reformas do Estado — sob a lógica neoliberal de culpabilização do Estado pela crise na economia —, em 1995 o então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003) cria o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), que marcaria a construção de uma nova gestão pública — gestão que, por

sua vez, atendia às demandas do Banco Mundial e outros organismos internacionais (SAVIANI, 2002).

Essa subordinação mantém a lógica das políticas sociais a serviço dos interesses econômicos, com recursos sempre inferiores aos demais setores, como também é reforçado por outras características que ganham força nesse período, que são: a privatização dos serviços públicos e o atrelamento da prestação dos serviços sociais ao desempenho da economia (SAVIANI, 2002).

A privatização retoma a ideia inicial do capitalismo, que é a apropriação privada dos bens socialmente construídos, repassando os recursos públicos às empresas capitalistas para a execução das políticas públicas e a prestação de serviços públicos usando a prerrogativa de desnecessidade do Estado e sua suposta falência. Ao mesmo tempo, a redução dos investimentos e da captação de recursos na área social, sob a justificativa do pouco crescimento econômico, dão base para as políticas de austeridade.

Esse tem sido o projeto hegemônico do capitalismo, preocupado fundamentalmente com a dimensão econômica em todas as formas de sociabilidade humana. Nessa lógica social, o que necessita ser forte é a economia, sendo o mercado o mobilizador para todas as ações, inclusive as políticas públicas. O Estado deixa gradativamente de ser o executor das políticas sociais e passa a financiar essa ação junto ao setor privado. Na perspectiva neoliberal, o mercado opera como elemento central, não os seres humanos. Estes, de acordo com a ótica neoliberal, são apenas insumos para a manutenção do mercado econômico.

Segundo Fernandes (2018), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) não realizou o programa social-democrático, optando pela agenda da globalização e competitividade econômica, materializando o projeto neoliberal e enfraquecendo as forças sociais. A opção por essa agenda também se relaciona às inovações tecnológicas que emergem nesse período, com novas reestruturações produtivas e organizações do trabalho, tendo como consequências novas configurações societárias e aumento do desemprego (FERNANDES, 2018, p. 76). Na educação, os efeitos dessa agenda foram a precarização, a intensificação e a terceirização do trabalho docente, através das tentativas de resolver os problemas da educação via novos processos de gestão.

A busca pela modernização própria do modelo neoliberal traz consigo um novo paradigma de gestão pública que, por sua vez, produz reflexos na gestão da educação. Seu objetivo, segundo Oliveira (2015), é implementar em âmbito público as premissas de eficiência,

produtividade e racionalidade que serviam à lógica capitalista. Pautados pelas ideias de flexibilização, descentralização e autonomia, as investidas são direcionadas a uma nova gestão pública centrada na busca pela eficiência privada e regulada pelo mercado.

A Nova Gestão Pública (OLIVEIRA, 2015) incidirá diretamente sobre a gestão democrática da educação, bem como sobre a participação da comunidade escolar no conselho de escola, considerando que a lógica desse modelo é o gerencialismo empresarial. Neste contexto, segundo Fernandes (2018), o controle está baseado no consenso. Para que esse consenso seja alcançado, aposta-se em uma remodelagem da cultura da escola, dos seus modos de organização e dos seus objetivos finais.

O contraponto defendido pelos movimentos sociais na garantia da gestão democrática com a participação da sociedade nos rumos da escola baseou-se na defesa de três instrumentos: o provimento do cargo de diretor escolar, a constituição e atuação dos conselhos de escola ou equivalentes; e, enfim, a elaboração participativa do projeto pedagógico da escola (FERNANDES, 2018). Contudo, esses instrumentos não têm ganhado a força e o espaço diante das idiossincrasias dos sistemas de ensino, ao qual são demandadas as definições das regras para a efetivação da participação social na gestão educacional.

Somado a isso, temos outras estratégias do Estado neoliberal, que também levanta a bandeira da escola democrática, ainda que sob o viés da falta de preocupação em garantir a vinculação da gestão democrática aos recursos financeiros necessários para sua efetivação. Outrossim, são as instalações de programas para atender as prerrogativas de modernização. Um desses programas, que ganha destaque para discussão sobre conselhos de escola, é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

3.5. O PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995, com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas, em caráter suplementar, contribuindo para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar e fortalecimento da participação social e autogestão escolar.¹²

O objetivo é descentralizar as ações transformando os conselhos de escola em uma UEx (Unidade executora de direito privado, sem fins lucrativos, sob a gerência dos conselhos de

¹² Informações disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>

escola ou equivalentes). Ele é justificado pela possibilidade em dar mais flexibilidade na gestão dos recursos, garantir a participação social e tornar mais transparente a distribuição dos recursos. Ainda assim, a proposta envolve trazer o caráter empresarial para propiciar à escola a autonomia financeira.

Além da flexibilidade, o PDDE repassa também a responsabilidade sobre a gestão desses recursos. Nota-se:

Nessa perspectiva, o Programa reforçou o tom pragmático das políticas educacionais dos anos de 1990, uma vez que a “ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias de usuários e profissionais na assunção em tarefas gerenciais” (Adrião & Garcia, 2005, p. 12) e/ou operacionais. (ADRIÃO E PERONI, 2007, p. 261).

Não se desconsidera, com isso, que as ações administrativas da organização escolar também envolvem diferentes e importantes atividades operacionais. O que não é frutífero é fragmentar ou enfatizar essas ações em detrimento das demais questões relacionadas ao processo de gestão — dentre elas, as pedagógicas. Todavia, as autoras acima citadas esclarecem que a fragmentação ocorre quando se amplia o valor da UEx e se minimiza a atuação dos colegiados escolares, dando ênfase à autonomia financeira.

Para Adrião e Peroni, “o ideário conservador propunha a adoção da lógica mercantil como mecanismo para enfrentar as falhas do Estado”. (2007, p. 256). Essa lógica gerencial contribui para a efetivação de práticas de controle de gastos restritas, com preocupação direcionada à correta prestação das contas, gerando mais temor em relação aos Tribunais de Contas do que estimulando o controle do Estado pela sociedade civil.

Não só o PDDE, mas outros programas foram criados na década de 1990 como pacote da reforma educacional. Oliveira rememora o “Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional Informática na Educação – PROINFO, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Saúde do Escolar e TV Escola” (OLIVEIRA, 2014, p. 68). O autor também pontua a centralidade desses programas no âmbito federal, acusando ineficiência dos estados e municípios à época.

Alguns Programas mantiveram-se presentes nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, porém, segundo Oliveira (2014), assumindo perspectivas diferentes. O protagonismo da autonomia escolar de interesse do governo e dos movimentos sociais marca uma disputa bem definida para a gestão democrática. De um lado, o interesse de uma autonomia mais operacional e administrativa; de outro, o atendimento à educação popular.

Tal como discorre Oliveira (2014), na vertente de autonomia operacional de interesse governamental, a descentralização é dada apenas no processo de efetivação, objetivando maior eficiência quanto aos resultados das políticas educativas. Estimular e aceitar a flexibilização dos modelos de gestão democrática a fim de que todos possam chegar ao mesmo objetivo final, medidos nas avaliações externas.

O mesmo autor ressalta que essas reformas e investidas ocorridas no Brasil sofreram resistências por parte dos movimentos sociais e entidades científico-acadêmicas, que reagiram criticamente tentando subverter essa lógica. Contudo, Oliveira salienta que

a escola na reforma educacional, não é concebida como produtora de singularidades, mas de conformidades. Espera-se que responda às expectativas por meio de avaliações padronizadas pela entrega de resultados mensuráveis. Uma perspectiva abstrata de uma instituição social permeada por conflitos, resistências e diferenças (OLIVEIRA, 2014).

Essas disputas por propostas de autonomia das escolas foram mais marcadas até o início do atual governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2022). Nele, é possível observar uma nova e mais intensa proposta de redefinição do projeto educacional — dessa vez, com maior subordinação das políticas educacionais aos interesses privados. Nas primeiras ações desse governo foi possível acompanhar medidas como o incentivo ao modelo da escola cívico-militar — através do Decreto Federal 9.665/2019, que objetiva promover e propor a adesão das escolas municipais e estaduais ao modelo de escola cívico-militar como o capaz de resgatar a disciplina e a organização¹³.

Outra medida que expressa a posição do governo e atinge mais diretamente as estruturas de participação social foi o Decreto Federal 9.759/2019, que pretende extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Ao reconhecer apenas os conselhos criados por lei, a medida ameaça colegiados que têm atribuições essenciais para a execução de várias políticas públicas voltadas aos direitos humanos.¹⁴ Nesse sentido, é possível inferir que essas posições, para além de manifestarem as ideologias do governo, apontam para um projeto de sociedade distanciada das bases democráticas.

¹³ Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/74811-escolas-civico-militares-serao-implantadas-sob-demanda> Acesso em: 17 de julho de 2019.

¹⁴ Nota de repúdio do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <http://www.cienciassociais.ufes.br/pt-br/conteudo/nota-de-repudio-ao-decreto-97592019-que-extingue-e-limita-criacao-de-orgaos-colegiados-no> Acesso em: 17 de julho de 2019.

3.6. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - PNFCE

Outro programa que estabelece relação direta com os conselhos de escola é o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE. Este, por sua vez, constituiu-se como uma importante investida voltada à consolidação dos conselhos de escola enquanto mecanismo de gestão democrática do ensino. Foi lançado em 2004 pela Secretaria de Educação Básica – SEB do Ministério da Educação – MEC, com desdobramento em todo o território nacional. O PNFCE pode ser considerado um programa de grande envergadura e a expressão de uma linha de atuação política do governo do Partido dos Trabalhadores – PT, que se estabelecia naquele momento histórico (AGUIAR, 2008).

Tratou-se de um programa de caráter pedagógico, com o propósito de promover a cooperação do MEC com os sistemas de ensino. Seus objetivos eram:

- I - **Ampliar a participação** das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - **apoiar a implantação e o fortalecimento** de Conselhos Escolares;
- III - instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;
- IV - promover em parceria com os sistemas de ensino a **capacitação** de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V - estimular a **integração** entre os Conselhos Escolares;
- VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um **projeto educacional** no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- VII - promover a **cultura do monitoramento e avaliação** no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (Artigo 1º, PORTARIA MINISTERIAL N.2.896/2004, grifo nosso)

Além disso, o programa envolveu vários organismos e entidades nacionais e internacionais, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); a Conferência Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); a Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). As parcerias com os sistemas de ensino estaduais e municipais de educação foram também estratégias que auxiliaram o programa no tocante ao alcance dos objetivos propostos.

No cerne do programa estavam a elaboração e divulgação de materiais pedagógicos que abordassem a democracia e os processos de participação e a cidadania — para além, claro, de uma gestão democrática baseada na eleição direta para escolha de diretor escolar. Foram elaborados e disponibilizados às secretarias de educação e à sociedade uma série com doze cadernos temáticos, com metodologia que permite fácil entendimento e debates entre a comunidade escolar¹⁵.

Como descreve Aguiar (2008), a concepção de conselho de escola que impulsionou o PNFEC diz respeito a um colegiado composto por representantes da comunidade escolar, com funções específicas de discutir, acompanhar e deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras. Ele contrapõe-se a uma cultura patrimonialista tradicional, com vistas a uma cultura democrática. Na compreensão do Programa, cabe aos conselhos de escola

coordenar e acompanhar as discussões concernentes às prioridades e objetivos da escola, analisar e encaminhar os problemas de ordem administrativa ou pedagógica, conhecer as demandas e potencialidades da comunidade local, estimular a instituição de práticas pedagógicas democráticas e transparentes, e incentivar a corresponsabilidade no desenvolvimento das ações de todos os que integram a comunidade escolar (AGUIAR, 2008, p. 140).

Essa perspectiva progressista que molda o PNFCE será muito significativa para a definição (ou adequação) das legislações dos estados e municípios que regulamentarão os conselhos de escola, considerando que não havia, até então, nenhum ordenamento por parte do Estado que definisse as atribuições dos conselhos de escola — principalmente no que diz respeito a sua função deliberativa.

Entende-se o Programa como um instrumento de formação. Apesar de envolver a comunidade escolar em processos formativos, a estratégia de implementação adotada pela SEB/MEC foi direcionada à formação dos técnicos das equipes pedagógicas das secretarias de educação. Conforme destaca Porto (2013), houve ampla concentração de oferta de formação aos técnicos das secretarias de educação no período de 2004 a 2013 em cursos a distância e encontros presenciais (PORTO, 2013, p. 65). Essa dinâmica teve o intuito de multiplicar os conhecimentos para as comunidades escolares das unidades de ensino. Entretanto, não foram encontrados estudos da SEB/MEC, até o momento, que avaliem ações multiplicadoras desenvolvidas pelas secretarias de educação a partir dessas formações.

¹⁵ Os cadernos temáticos e demais materiais do PNFCE estão disponíveis em: Acesso em: 17 de julho de 2019.

Quanto a vigência do programa, o site do MEC¹⁶ informa que houve curso de extensão a distância para formação continuada em Conselhos Escolares, oferecido aos profissionais que atuam nas secretarias de educação, até o ano de 2016. Tendo em vista o golpe de 2016 que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (PT), a constituição do novo governo não tem divulgado a continuidade do PNFCE e nenhuma ação foi registrada pelo atual governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022). O que se tem de fato para fortalecer e apoiar os conselhos de escola são as políticas dos planos de educação nacional, estaduais e municipais e as legislações e demais mecanismos regulamentadores implementados nos sistemas de ensino.

¹⁶ Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>

4. OS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA E A FORMAÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS

Este capítulo se constitui na aproximação com o campo de pesquisa e na elaboração dos alicerces que fundamentam esta investigação. Trazendo a discussão para o âmbito municipal, pretende-se, aqui, identificar e caracterizar o campo de pesquisa, além de percorrer a análise a respeito das legislações que amparam o funcionamento dos conselhos de escola no município, com foco no amparo legal à formação dos conselheiros de escola. Além disso, relaciona-se essas legislações à elaboração do atual PME da Serra e as possibilidades de sua efetivação.

4.1. Caracterização do município

Dar o devido relevo aos dados históricos, demográficos, socioeconômicos e educacionais do município contribui para a demarcação do local em que foi desenvolvida a pesquisa. O estado do Espírito Santo está localizado na Região Sudeste e é a quarta menor unidade federativa do Brasil. Divide-se em 78 municípios, dentre eles a capital Vitória. O município da Serra faz divisa com a capital, conforme pode ser observado no mapa da página seguinte:

Figura 1 – Mapa do estado do Espírito Santo com destaque para o município da Serra.



Fonte: Wikipédia¹⁷

¹⁷ Dado disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Serra_\(Esp%C3%ADrito_Santo\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Serra_(Esp%C3%ADrito_Santo)). Acesso em: 06 de dezembro de 2019.

Ocupando uma área de 551,687 Km² de extensão, Serra é o município mais populoso do estado (APÊNDICE 02), com aproximadamente 507.598 pessoas, de acordo com estimativa do IBGE¹⁸. Esse quantitativo é resultado da expressiva expansão populacional que ocorreu nas últimas décadas, quando o município obteve significativo crescimento econômico com implantação de indústrias de grande porte ligadas aos setores minero-metalúrgico e de celulose¹⁹. Contudo, essa expansão não ocorreu de forma planejada, acarretando problemas na oferta de serviços por parte do poder público — problemas que refletem na organização e nas relações sociais do município.

Atualmente, Serra comporta o maior parque industrial metropolitano e estadual. Porém, a maior parte dessa população é composta por trabalhadores de baixa renda. Isso significa dizer que a maior parte da população depende dos serviços públicos e, portanto, da escola pública.

Considerando a sua maior população, Serra possui também o maior sistema de ensino do Espírito Santo. Dos municípios que compõem o estado, 26 deles constituem seus sistemas de educação próprios, atendendo, prioritariamente, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Todos os sistemas de ensino possuem conselhos deliberativos e consultivos instituídos, propiciando a participação e controle social, cada qual com especificidades próprias.

A rede municipal de educação da Serra abarca 141 unidades de ensino, sendo 72 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e 69 escolas municipais de ensino fundamental (EMEF). Dentre as EMEFs, uma funciona como escola de tempo integral e 10 atendem à modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), com ensino fundamental noturno. O sistema de educação é organizado, sob critério de área territorial, em 9 regiões geopedagógicas.

Atualmente o município atende a 67.300 alunos matriculados na rede municipal de educação, sendo 21.500 alunos matriculados nos Centro de Educação Infantil (CMEIs), 43.082 alunos matriculados nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e 1.800 alunos matriculados na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.²⁰

O quadro de servidores que compõem a Secretaria Municipal de Educação é de 6.093 profissionais. A Secretaria de Educação organiza-se em Subsecretaria, Gerências e Coordenadorias. Os conselhos de escola estão vinculados à Equipe de Gestão da Gerência de Assessoramento e Controle de Fluxos Escolares – GEAF.

¹⁸ Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/serra/panorama> Acesso em: 01 de julho de 2019.

¹⁹ Dados disponíveis em: <http://www.camaraserra.es.gov.br/pagina/ler/1016/a-serra-a-regiao-metropolitana-e-o-espírito-santo> Acesso em: 01 de julho de 2019.

²⁰ Dados da Estrutura de atendimento da Educação pública Municipal da Serra obtidos pelo site: <http://www.serra.es.gov.br/site/pagina/a-educacao-na-serra> Acesso em: 01 de julho de 2019

O Estatuto dos Servidores Públicos e o Estatuto do Magistério Público do Município da Serra (Lei Nº 2360/2001 e Lei Nº 2172/1999) asseguram, ao magistério, seus direitos e deveres e o plano de cargos e salário. O último concurso para professores ocorreu no ano de 2012, quando mais de mil professores e pedagogos foram nomeados para atuação na Educação Básica.

Cada unidade de ensino municipal constitui-se como Unidade Executora (UEX), que significa sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, responsável pelo recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escolar, advindos de repasses federais (do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE) e municipais; ou advindos de doações e da própria unidade de ensino. A UEX representa a materialização, na política educacional brasileira, de redefinições do papel do Estado, tendo em vista a reforma do Estado que ocorreu no Brasil na década de 1990. A lógica mercadológica trazida para a gestão educacional, nesse período, enfatiza a gestão gerencialistas (ADRIÃO; PERONI, 2007). Entretanto, a UEX configura-se uma possibilidade de consolidação da autonomia administrativa da escola, uma vez que há a descentralização dos recursos financeiros enviados a escola sem intermediários para liberação. Com isso, nota-se a importância do fortalecimento da gestão democrática da escola para o uso dessa estrutura.

No município da Serra, o órgão colegiado responsável pela UEX é o conselho de escola. De acordo com a Lei municipal Nº 2.478/2002, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal, os conselhos de escola possuem funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras (Art. 8º). Sua composição será de, no mínimo, dois representantes de cada segmento da comunidade escolar, que compreende: alunos, professores, pais, demais servidores da unidade de ensino e representantes da comunidade local em que a escola se insere. Considerando que o município conta com 141 unidades de ensino, conforme exposto acima, e que cada unidade de ensino possui conselho de escola instituído, é possível pressupor um quantitativo aproximado superior a duas mil pessoas — entre representantes titulares e suplentes — atuando na gestão escolar em uma perspectiva democrática.

A não exatidão desse quantitativo considera que cada unidade de ensino possui especificidades em relação à participação da comunidade escolar, e que a composição dos colegiados passa por reformulações e transições que fazem parte do processo, com vinculação e desvinculação de representantes.

A atuação do conselho de escola configura-se por meio de suas instâncias organizadas, que conforma o Artigo 12 da Lei municipal Nº 2.478/2002. São elas: I - Assembleia dos Segmentos; II - Assembleia Geral; III – Diretoria; IV - Conselho Fiscal. Cada instância organiza-se a partir dos representantes dos segmentos, que devem ser eleitos na Assembleia Geral, e desenvolve atividades próprias a fim de cumprir o conjunto de funções do órgão colegiado.

Ressalta-se na legislação serrana uma especificidade iniciada no ano de 2018, quando a referida lei sofreu reformulações com nova redação em alguns artigos, como o Artigo 13. Nele, o diretor da unidade de ensino passa a integrar como membro nato do conselho de escola e será obrigatoriamente o Presidente deste órgão colegiado. Esse dispositivo legal, apesar de remeter a certa centralização de poder na pessoa do diretor, é atenuado pelo Artigo 28, que preconiza o seguinte:

As controvérsias existentes entre o Diretor e o conselho de escola, que inviabilizarem a administração da Unidade de Ensino, serão dirimidas, em única e última instância pela Assembleia Geral, a qual deverá ser convocada por quaisquer das partes para reunir-se e decidir, no prazo máximo de 10 (dez) dias letivos, contados a partir do ato que gerou o impasse (SERRA, 2002, Art. 28).

As especificidades do município da Serra (ES), levantadas em contexto macro dos Sistemas de Ensino no Espírito Santo, aguçaram o desejo de pesquisa por esta temática e foram balizadoras para a investigação das políticas públicas que se delinearam no Sistema Municipal de Educação, bem como para o acompanhamento do PME no âmbito da gestão democrática e sua articulação com os conselhos de escola.

4.2. A formação de Conselheiros de Escola na legislação municipal até o PME (2015-2025)

O fortalecimento dos conselhos de escola pela via da formação se alicerça no que ressalta Libâneo (1990): “[...] não é suficiente a democratização do processo de tomada de decisão, é preciso democratizar o conhecimento” (LIBÂNEO, 1990, p. 12). Sob essa ótica, a luta pela gestão democrática está inserida na luta pela elevação cultural e científica das camadas populares.

Nessa perspectiva, Brayner (2008) destaca que o fracasso de muitas experiências com conselhos de escola se dá quando não é cumprido “[...] o necessário papel de oferecer aos indivíduos condições competentes de participação em decisões públicas” (BRAYNER, 2008, p. 108). Oferecer condições críticas, analíticas e judicativas é um aspecto necessário para se

evitar a manipulação, permitindo, assim, que “[...] toda palavra possa republicanamente se qualificar” (BRAYNER, 2008, p. 109).

A emergência nacional em articular educação e democracia, como disposto nas Metas 19 do PNE atrela-se, de acordo com Fernandes, à “[...] emergência do direito à educação para toda a população brasileira, da escola pública de qualidade, laica e decisiva, a partir de processos coletivos” (FERNANDES, 2018, p. 134). Assim, as formações também são compreendidas como uma emergência para os conselhos de escola.

A partir da reflexão levantada pelos autores acima citados, se toma as legislações municipais da cidade de Serra para estabelecer as bases para a formação de conselheiros de escola. Em sua Lei Sistêmica, Serra institui a gestão democrática do seu sistema de ensino no Art. 205, estabelecendo o seguinte:

Art. 205: A Educação Municipal será assegurada mediante a integração da União, do Estado e do Município, atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual destacando-se: II - gestão democrática do sistema de ensino, garantido a efetiva participação dos profissionais de ensino, dos alunos, dos pais ou responsáveis e das organizações populares no acompanhamento dos serviços educacionais (SERRA, 1990).

A garantia legal da efetiva participação da comunidade escolar é um importante subsídio para a concretização das ações que garantam a atuação dos conselhos de escola e, perspectivamente, a formação dos representantes desses conselhos. O termo da lei também resgata a memória das lutas históricas pela gestão democrática da educação no município. A partir dessa lei, um coletivo de normativas legais se organizaram para o desenvolvimento da gestão democrática.

Coelho (2013), na sua pesquisa intitulada “A participação da criança na gestão escolar”, faz um levantamento das principais normativas legais que tratam da gestão democrática da educação no município nos últimos anos. Retomamos tais legislações nesse trabalho, desta vez com foco nos conselhos de escola e formação de seus conselheiros. Observa-se na página seguinte:

Figura 2 – Quadro de normas do Município da Serra específicas para a Gestão Democrática nos anos de 1994 à 2013.

Quadro 1 - Quadro de normas do Município da Serra específicas para a Gestão Democrática.		
Norma Legal	Data	Ementa
Lei 1813/1994	30/12/1994	Dispõe sobre a gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências.
Dec.8318/1995	20/06/1995	Regulamenta a Lei 1813, de 29 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a Gestão Democrática nas Escolas da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências.
Lei 2478/2002	08/01/2002	Dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público da Rede Municipal e dá outras providências.
Lei 2519/2002	03/06/2002	Altera o disposto na Lei nº. 2478, de 08 de janeiro 2002 e dá outras providências.
Dec.1766/2002	17/01/2002	Regulamenta a Lei 2478/2002 que dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público da Rede Municipal e dá outras providências.
Portaria N nº 009/2002	04/06/2002	Estabelece normas para estruturação e funcionamento dos Conselhos de Escola de acordo com a Lei Nº 2478/02 (Lei de Gestão Democrática do Ensino Público da Rede Municipal da Serra) e Lei Municipal Nº 2519/02 (Lei que altera os artigos 9º,10,13,14,21,23 e 29 da Lei Municipal Nº 2478/02).
Portaria N nº 0010/2005	04/07/2005	Estabelece normas para estruturação e funcionamento dos Conselhos de Escola, de acordo com a Lei Nº 2478/02 (Lei de Gestão Democrática do Ensino Público da Rede Municipal da Serra) e Lei Municipal Nº 2519/02 (Lei que altera os artigos 9º,10,13,14,21,23 e 29 da Lei Municipal Nº 2478/02).
Lei 3446/2009	29/09/2009	Altera os incisos I e II, do artigo 3º, da Lei Municipal nº 2.478, de 08 de janeiro de 2002.
Portaria N nº 0001/2012	09/02/2012	Regulamenta a Lei Municipal Nº 2478 de 10 de janeiro de 2002 que dispõe sobre a gestão democrática do Ensino público Municipal e a lei Municipal Nº 2519/2002 (Lei que altera os artigos 9º,10,13,14,21,23 e 29 da Lei Municipal Nº 2478/02) e dá outras providências.
Portaria N nº 0072/2013	28/03/2013	Fixa cronograma para realização do processo de escolha dos membros dos Conselhos de Escola da Rede Municipal de Ensino da Serra.

Fonte: Coelho, 2013, p. 79.

Precedida da LDBEN, em 1994 se tem a primeira legislação para regularizar a gestão democráticas nas escolas da rede municipal de ensino. Considerando os aspectos históricos que ajudam a compreender o percurso da gestão democrática no município, Ferreira (2006) relata que o início da década de 1990 foi marcado por importante mudança política no município. Com a ascensão de novos grupos políticos em disputa na Serra, a autora destaca que entre os

anos de 1992 (ano de criação do Conselho Municipal de Educação da Serra – CMES) e as eleições municipais de 1996:

[...] houve todo um movimento de articulação entre grupos de esquerda representados pelo legislativo, por lideranças do movimento popular e do movimento de professores que, nesse período ganhou bastante expressão e relevo na luta pela mudança no grupo que ocupava o poder no município e por melhorias na educação (FERREIRA, 2006, p. 120)

Nesse período foi aprovada a Lei Nº 1813/1994 que, com onze artigos, teve seu foco na natureza, composição e atribuições dos conselhos de escola. Trouxe logo no Art. 2º a instituição dos conselhos de escolas como instância deliberativa, a saber:

Art. 2º - A gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo, sendo o Conselho da Escola ou de Pré-Escola a instância de elaboração e deliberação do funcionamento da unidade escolar (SERRA, 1994).

Observa-se que o município, naquele momento histórico, reconhecia o conselho de escola como principal responsável pela efetivação a gestão democrática escolar. No corpo da lei, o conselho de escola é chamado a responsabilizar-se social e coletivamente pelas suas deliberações, atribuindo-lhes funções como: deliberar sobre os objetivos e metas a serem alcançados pela escola; discutir objetivos, metas e princípios da política educacional; elaborar o Regimento Interno da unidade escolar e encaminhar o processo de eleição de Diretor Escolar.

Ainda que não se tenha assegurado, nesse momento, a formação dos conselheiros para o exercício da participação e o cumprimento das atribuições definidas pela lei, se sabe que o protagonismo dos conselhos de escola no início da década de 1990 está associado a um movimento nacional de avanço na participação social. Mais especificamente a atuação dos conselhos escolares, encabeçado por Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação de São Paulo, como relata Antunes (2002). Ou seja, o município da Serra se mostra em sincronia com esse movimento nacional, resguardado as especificidades de seu percurso.

Coelho (2013) destaca que, após a sanção da Lei,

[...] diversos encontros de formação ocorreram no ano de 1995 com o objetivo de orientar representantes das unidades de ensino (escolhidos dentre os professores de cada turno de funcionamento da escola), além de representantes das Associações Comunitárias, da Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS) e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo, em relação ao que se entendia/pretendia como gestão democrática (COELHO, 2013, p. 80).

A autora ressalta ainda que tais encontros formativos tiveram cunho de instrumentalizar os conselhos escolares para a efetivação da gestão democrática. Ainda assim, houveram muitos embates com as administrações municipais a fim de garantir a consolidação da referida Lei.

Posteriormente a Lei Nº 1813/1994 foi revogada pela Lei nº 2478, de 08 de janeiro de 2002. Essa é a atual lei em vigor²¹ e disporá sobre o princípio da gestão democrática do ensino público municipal com especificações sobre a composição e atuação dos conselhos de escola. Em seu Art. 2º, são traçados os fundamentos para que a gestão democrática seja concretizada, dentre eles temos a "participação dos segmentos da sociedade em instâncias, entidades e órgãos colegiados da educação", assim como, "transparência e eficiência em todas as etapas dos processos da gestão democrática" (SERRA, 2002).

Nesta Lei, definem-se as questões acerca da autonomia e da consolidação dos conselhos de escola como mecanismo para efetivação da gestão democrática. O funcionamento desse colegiado está disposto no Art. 8º, que determina:

Art. 8º Os Conselhos de Escola, resguardados os princípios constitucionais, as normas legais e as diretrizes da Secretaria Municipal de Educação, terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras (SERRA, 2002).

Considerando o contexto nacional, ao qual essa nova Lei incorpora, temos aqui as questões relacionadas a descentralização dos recursos financeiros que demandam um outro caráter aos conselhos de escola, como afirma Coelho (2013). Em sua pesquisa, a autora aponta que, passando as unidades de ensino a constituírem uma UEXs (unidade executora com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos) para recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escola, as mesmas tornam-se “ilhas”. Assim expressa a autora:

Cada unidade de Ensino passa a ser uma “ilha” com seus próprios problemas, mazelas financeiras, administrativas, pedagógicas. Contudo, submissa à política educacional e/ou municipal, cabendo-lhe, em muitos casos, apenas adequar-se ao que lhe é direcionado (COELHO, 2013, p. 84).

²¹ A Lei Nº 2478/2002 foi alterada posteriormente pelas Lei Nº 2519/2002 e Lei Nº 4792/2018 em alguns artigos, tendo as análises deste trabalho já incorporado as alterações, dispensando, assim, uma referência específica da sobre essas últimas Leis.

Tal mudança nas funções dos conselhos também repercute sobre as formações de conselheiros, a medida em que vem acompanhada de uma perspectiva neoliberal de gestão e capacitação técnica de méritos e competências, distantes de uma formação cidadã com vista a fortalecer os conselhos de escola.

A respeito do fortalecimento desses colegiados, impulsionadores para uma educação pública de qualidade, a mesma lei, em seu capítulo que ordena as disposições gerais, deixa evidente que

Art. 27 Cabe à Secretaria Municipal de Educação a oferta de cursos de qualificação dos integrantes das instâncias e segmentos dos Conselhos de Escola, no sentido de prepará-los para melhor atendimento aos dispositivos desta Lei (SERRA, 2002).

A norma é objetiva ao especificar “prepara-los para melhor atendimento aos dispositivos desta lei” (Serra, 2002). A indicação aponta a natureza técnica e não política dessa qualificação. Ainda que não se desconsidere a importância de ofertar ferramentas para se enfrentar os desafios técnicos da participação nos colegiados (dada suas atribuições) já se sabe que há um conceito neoliberal embutido na ideia de “cursos de qualificação” que em nada se aproxima da participação popular. Gadotti (2014, p. 04), retoma o conceito de ideologia da competência de Marilena Chauí (1983) para pôr em destaque a diferença de uma formação para a participação da despolitização da sociedade causada pela ideologia da competência. Nesta, só participa das decisões quem está tecnicamente preparado, restando a quem não sabe apenas obedecer.

As normativas legais posteriores (decretos e portarias) não regulamentaram ou orientaram sobre esses cursos de qualificação e outras possibilidades de formação. Desse modo, não interessou pormenorizá-los aqui. Compreende-se que houve um retrocesso no fortalecimento dos conselhos de escola pela via da formação de conselheiros nesse período, que posteriormente será amenizado pelas ideias e ações de formação concebidas pelo PNFCE, como exposto no item 3.6. deste trabalho.

Adiante, a oferta de cursos de formação para os conselheiros ganha um novo caráter quando se inicia as discussões para a elaboração e aprovação do novo Plano Municipal de Educação da Serra (Lei Nº 4.432/2015). Em 2015, o poder público convoca a sociedade civil para participar da elaboração da minuta do Plano Municipal de Educação (PME) 2015-2025 a ser encaminhado à Câmara Municipal para apreciação e aprovação dos vereadores. A princípio, o poder público realizou audiências públicas com a comunidade escolar para discutir os interesses para o futuro da educação na Serra. Em seguida, foi aberto no *site* da prefeitura a consulta pública *on line* para apresentação de propostas da sociedade. Durante um período de

seis dias, os cidadãos podiam acessar o site e, por meio de um formulário disponível, dizer o que pensavam e o que queriam para a PME.

Tanto as audiências quanto a consulta pública ocorreram em curto espaço de tempo. Sabe-se que a Lei Nº 13.005/2014 que aprova o PNE, determina em seu Art. 8º. Nota-se:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

O prazo determinado na Lei, de um ano, somada as exigências da União e da sociedade para que os estados e municípios aprovassem seus planos de educação, acelerou o processo de elaboração dos planos entre os entes federados. Entretanto, ainda que houvesse interesse do poder público no município da Serra em conceber esse plano com alguma participação direta da sociedade, não houve um planejamento antecipado, com prazo adequado, para se organizar uma mobilização social que possibilitasse mais envolvimento dos cidadãos.

Após a elaboração de uma minuta do PME, considerando as metas e estratégias do PNE e as propostas da sociedade civil (advindas das ações relatadas acima), o poder público convocou o Fórum Municipal de Educação da Serra para validação do texto do PME que posteriormente seria encaminhado à Câmara Municipal. As reuniões contaram com a participação dos representantes dos segmentos que compõem o Fórum Municipal de Educação, da então Secretária de Educação e Coordenadora do Fórum, dos representantes da Secretaria de Educação, do representante da ASSOPAES- Associação de pais de alunos do Espírito Santo e do representante do Conselho Municipal de Educação, para a discussões sobre as metas e estratégias do PME. A dinâmica das reuniões – que aconteceram nos dias 27 à 31 de julho de 2015, durante todo o dia – consistia em fazer a leitura de cada meta e estratégias do PNE e posteriormente da minuta do PME. Os participantes podiam pedir destaque para o texto da minuta, discutiam os termos e apresentavam propostas de redação ou modificação do conteúdo. Em seguida as propostas eram votadas pelos representantes presentes²².

Desse modo, o texto final da minuta do PME foi discutido item a item, atentando-se para o que estava determinado no PNE, as políticas públicas para a educação em vigor e a realidade do município. Esse modo de construção coletiva do documento foi um marco

²² A pesquisadora descreve o que presenciou nas reuniões tendo participado enquanto uma das relatoras das atas, pois naquele ano atuava como assessora da Secretaria de Educação do município.

importante de participação social. Algo que deveria ser comum e frequente, é eventual e não ocorreu de forma semelhante na maioria dos municípios do estado.

Isto posto, observa-se no texto aprovado do PME que a meta 19 também replica o que é estabelecido pelo PNE, porém com alterações na redação, a saber:

Meta 19: assegurar condições para a consolidação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (SERRA, 2015).

No PME, o município retira a determinação do prazo de dois anos como estabelecido no PNE. Além disso, há uma alteração do termo “efetivação” para o termo “consolidação”, deixando evidente que, *consolidada*, a gestão democrática se constituirá como algo sólido, estável e concreto.

Nas estratégias da meta citada, destaca-se a 19.5 abaixo:

19.5) estimular e promover a constituição e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros (as), assegurando-se condições de funcionamento autônomo (SERRA, 2015).

Também nesta estratégia há alteração na redação em relação a mesma estratégia do PNE. O PME acrescenta “e promover” ao seu documento, assumindo sua responsabilidade de ente federado em *impulsionar* e *pôr em execução* as ações para constituição e fortalecimento dos conselhos de escola. Tanto a alteração no texto da meta 19, quanto na estratégia 19.5 do PME, destacam a relevância de um documento construído com participação da sociedade, ainda que longe da ideal.

A formação dos conselheiros é componente importante não apenas aos conselhos de escola. Nota-se:

19.2) implementar políticas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos Conselhos de Educação, de Escola, de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselho de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico apropriado e acessível, equipamentos e meios de transporte, com vistas ao bom desempenho de suas funções (SERRA, 2015).

Observa-se, na comparação da meta 19 do PME da Serra e o PNE, que o município tomou as estratégias de âmbito nacional e readequou seu conteúdo à realidade do município, fazendo alterações significativas e ampliando seu plano com mais duas estratégias. As

estratégias 19.9 e 19.10 merecem destaque, pois também possuem relação com os conselhos de escola, sendo essas:

19.9) incentivar as unidades de ensino a constituírem **Fóruns Escolares Permanentes de Educação**, com o intuito de coordenar as conferências escolares e/ou interescolares, bem como efetuar o acompanhamento da execução dos Projetos Político Pedagógico e deste PME;

19.10) estimular a **participação de associações de pais** como mais um mecanismo de gestão democrática no âmbito das unidades de ensino (SERRA, 2015, n.p, grifo nosso).

A constituição de Fóruns Escolares Permanentes de Educação é sem dúvidas uma iniciativa que impulsionará os conselhos escolares indiretamente, pois movimentará toda a comunidade escolar em torno da participação e acompanhamento do PME. No tocante à participação de associações de pais, compreende o contexto histórico do estado do Espírito Santo marcado pela atuação, há mais de vinte anos, da ASSOPAES – Associação de Pais de Alunos do Estado do Espírito Santo.

A ASSOPAES foi reconhecida pela Lei Estadual nº 4.851, de 1993, e vem atuando em diversas instâncias e movimentos de garantia do direito à educação não só na esfera pública, mas também na esfera privada. Trata-se de um importante mecanismo de controle social que atua como potencializador das políticas públicas no estado e municípios do Espírito Santo.

Conforme exposto, compreendemos que o município da Serra possui em seu conjunto legal um significativo aparato que referência a consolidação da gestão democrática, assim como a atuação dos conselhos de escola nas escolas da rede pública de ensino municipal. O município tem um histórico de movimentos sociais importantes, porém ainda guarda práticas e princípios baseados no clientelismo e patrimonialismo originados de uma política oligárquica que dominou na Serra por mais de três décadas entre os anos de 1970 e final da década de 1990 (FERREIRA, 2006, p. 100).

Cabe ressaltar que resquícios dessa cultura oligárquica se mantém até a década atual, quando se observa que dois prefeitos têm revezado na cadeira do chefe do executivo nos últimos 24 anos²³. Essa característica do município somasse ao pouco desenvolvimento de ações concretas para desenvolvimento da gestão democrática e da atuação dos conselhos de escola,

²³ Os prefeitos Antônio Sérgio Alves Vidigal e Audifax Charles Pimentel Barcelos tem revezado no poder executivo desde o ano de 1997. Vidigal nos mandatos de 1997-2000, 2001-2004, 2009-2012. Audifax nos mandatos de 2005-2008, 2013-2016, 2017-2020.

provocada, inclusive, pelo avanço das políticas neoliberais minimizam a participação social e despolitizam os cidadãos.

Logo, percebemos a necessidade de se avançar em políticas que normatizem e engendrem as formações para conselheiros de escola com vistas à promoção da efetiva participação social. A Lei N° 2478/2002, que atualmente dispõe sobre a gestão democrática na Serra, e a Meta 19 do PME (2015-2025) demonstram avanço significativo no âmbito das legislações educacionais, mas não são suficientes para garantir que as formações de conselheiros estejam acima dos interesses dos grupos que ocupam o poder político e que realmente saiam do papel.

5. A FORMAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DA SERRA

Este capítulo tratará do curso de formação para conselheiros de escola que ocorreu no município da Serra em 2019. Propõe-se uma análise do perfil dos conselheiros de escola no município: quem são esses sujeitos, seu gênero, faixa etária, escolaridade e tempo de atuação no conselho de escola. Esse perfil configura uma identidade importante para dialogar com a proposta de formação oferecida. A partir daí, será elaborada análise sobre como se deu o planejamento e a organização do curso oferecido, o projeto de formação elaborado, a avaliação e as perspectivas de ações futuras por parte das instituições realizadoras. É analisada, enfim, a avaliação que os conselheiros fizeram da formação.

5.1. O perfil dos conselheiros de escola participantes da formação

Já no primeiro encontro do curso para conselheiros escolares, foi solicitado aos participantes que respondessem a um questionário estruturado com nove perguntas fechadas, além da identificação da unidade de ensino por eles representada (APÊNDICE 05). Esse questionário tinha como principal objetivo traçar o perfil dos participantes do curso, com informações de primeira ordem que dessem subsídios para identificar suas características principais.

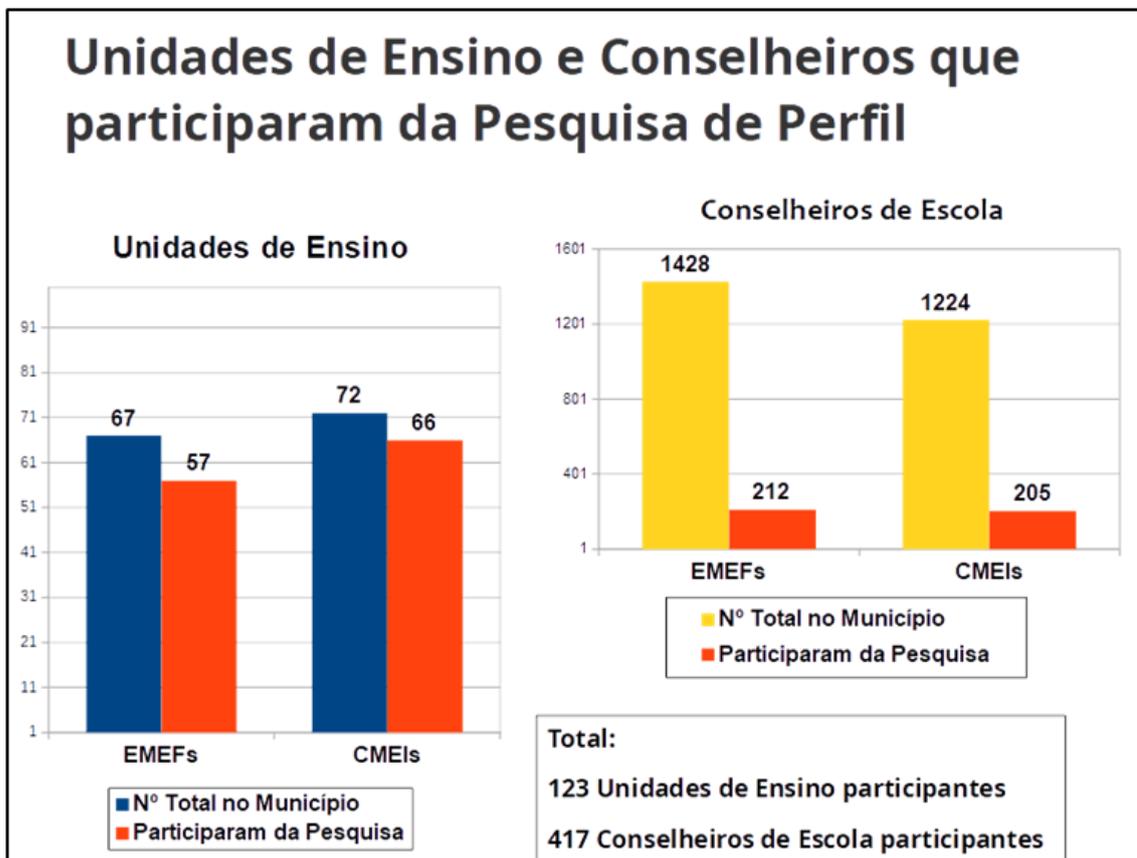
Por questões de organização e tempo, não foi disponibilizado um horário específico, dentro do primeiro encontro, para que os participantes respondessem ao referido questionário entregue. Para que não ocorresse atraso no planejamento foi possibilitado que eles respondessem e entregassem o material no mesmo dia ou no encontro posterior. Sem um controle de entrega, nem todos os participantes retornaram com o questionário respondido posteriormente, ou respondido em sua completude. Soma-se a isso o fato de a frequência nos encontros presenciais ter sofrido significativas variações, visto que alguns participantes não retornaram após o primeiro encontro e outros iniciaram o curso em seu decorrer. Em virtude desse fato, o primeiro dado apresentado revela que, dos 501 conselheiros inscritos e com registro na lista de frequência, 417 entregaram o questionário respondido. Um percentual de 83,23%, que pode ser avaliado como alto diante das intercorrências relatadas.

Esse apontamento também se faz necessário para delinear que, este trabalho, ao mencionar participantes do curso de formação para conselheiros de escola, refere-se aos 83,23%

que responderam ao questionário e deram informações para as análises que serão expostas. Utiliza-se neste trabalho, desse modo, o termo “participante da formação/pesquisa”.

Ao se pensar sobre uma formação para conselheiros escolares que contemple um número de 417 participantes em um único município no Espírito Santo, já se vislumbra, de antemão, um horizonte de possibilidades de fortalecimento dos conselhos de escola e uma quantidade significativa de sujeitos interessados em fomentar sua participação na gestão democrática escolar. Entretanto, ao analisar o número de unidades de ensino na rede municipal e o total de sujeitos envolvidos diretamente nos conselhos dessas escolas, observa-se que ainda se tem um número expressivo a se atingir, como pode ser verificado abaixo:

Gráfico 1- Unidades de Ensino e Conselheiros que participaram da Pesquisa de Perfil



Fonte: autora.

Das 139 unidades de ensino que compõem a rede municipal, somente 123 enviaram ao menos um conselheiro titular ou suplente para participar da formação. Um percentual de 88,5% de escolas, número que indica a pouca articulação de alguns conselhos de escola no envolvimento e proposição das ações, como já apontando em pesquisas. Ainda que a formação

seja vista como um pontapé inicial para o estímulo das ações dos conselhos, o interesse e a decisão em participar já demanda, a priori, um despertar à participação democrática nos sujeitos envolvidos.

Como aponta Werle (2003), uma formação com as mesmas características da apresentada nesta pesquisa contempla um segundo nível dentro do processo de formação para o agir político, denominado “orientação para o regime” (WERLE, 2003, p. 23). O primeiro nível, concebido como “orientação para a comunidade” (WERLE, 2003, p.23) é o que dará o alicerce para as aprendizagens políticas, pois trata de despertar a identidade e valores no grupo para sua adesão à participação democrática. Esse primeiro nível tanto deve acontecer durante a vida escolar — quando os alunos são inseridos em atividades que incentivem a participação e a democracia —, quanto no cotidiano, através da proposta pedagógica da escola ao incentivar a parceria entre escola, família e comunidade em atividades e projetos.

Isso vale quando se considera também o número de participantes em relação ao número total de sujeitos envolvidos diretamente nos conselhos de escola do município. Como pode ser identificado na tabela da direita, acima, Serra conta com um número total de 2.652 representantes de conselhos de escola — entre titulares e suplentes²⁴. Entretanto, somente 15,7% participaram da formação/pesquisa.

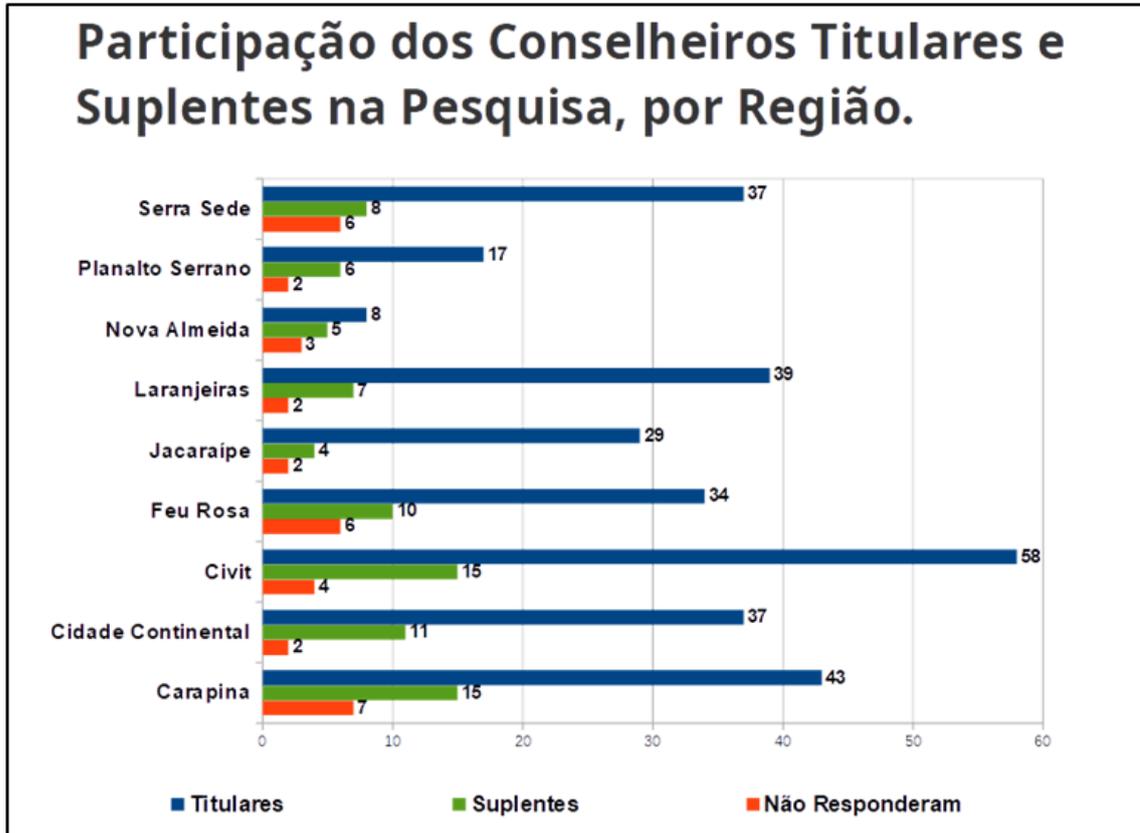
Esse percentual é considerado baixo e lança luz ao que Brayner (2008) discorre sobre a formação da identidade cidadã. A crença na correlação entre democracia e educação, defendida a partir do período republicano, sustenta-se ao considerar que a entrada do ser humano na esfera política é iniciada na escola — uma construção da participação democrática que se dá no cotidiano das práticas, com relações não autoritárias, como sugere Paro (2005).

A participação será frágil se houver uma democracia frágil, ou seja, se restringirem os espaços de participação dos cidadãos na esfera política (participação política restrita ao voto, por exemplo). Ou ainda, como afirma Paro (2005), quando se perpetuam relações de gestão marcadas pelo autoritarismo (ao esperar que alguém propicie a participação ou deixe a decisão a cargo de um indivíduo) comuns em nossa sociedade. Logo, observar a pouca participação dos conselheiros de escola na formação/pesquisa demanda uma reflexão sobre a formação dessa cidadania, que se inicia na escola, em uma sociedade democraticamente enfraquecida.

²⁴ São eleitos em assembleia, no mínimo 02 (dois) representantes titulares e respectivos suplentes dos segmentos: alunos, magistério, pais e/ou responsável, demais servidores da unidade de ensino e comunidade local, conforme a Lei municipal Nº 2478/2002.

Há também de se considerar, dentre o número de participantes da formação/pesquisa, a discrepância entre a quantidade de titulares e suplentes, conforme expresso no gráfico 02 a seguir:

Gráfico 2 – Participação dos Conselheiros Titulares e Suplentes na Pesquisa, por região.



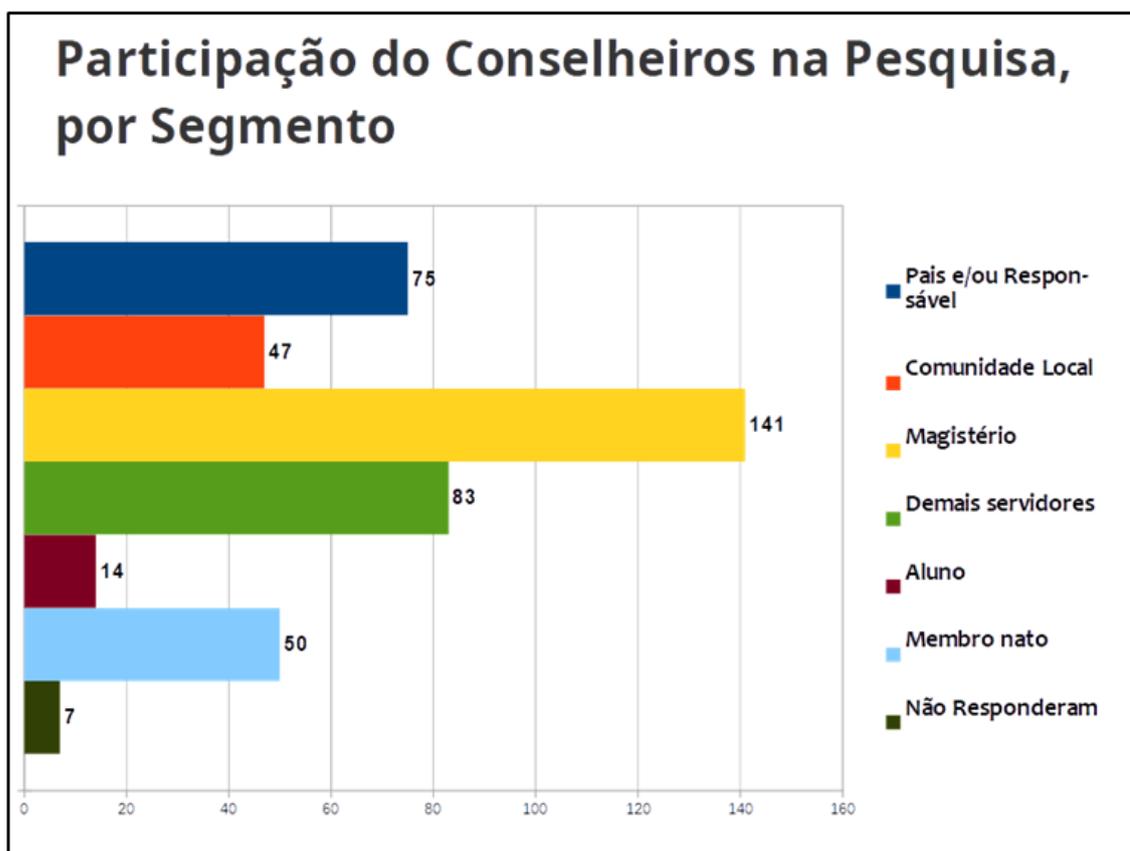
Fonte: autora.

Esse dado chama a atenção sobre o papel do suplente no conselho de escola. Conforme determina a legislação, o suplente tem a função de substituir o titular quando necessário. Uma reserva em circunstância de falta. Uma vez que seu envolvimento fica em suspenso até que seja acionado, sua participação também é restrita quando há ausência de convite para uma reunião ou ação específica — ou, ainda, quando não lhe é dado lugar de fala. Além disso, a própria estrutura dos conselhos de escola perde ao adotar essa postura diante dos conselheiros suplentes, considerando que, ao assumir como titular no decorrer no período de vigência daquele pleito, o grupo precisará desenvolver estratégias para sua inserção na dinâmica adotada.

Os conselheiros titulares e suplentes que participaram da formação/pesquisa também foram classificados pelos segmentos aos quais representam. Conforme determina a legislação

municipal da Serra, a comunidade escolar é composta por alunos, pais, profissionais do magistério, demais servidores da unidade de ensino e comunidade local, havendo paridade na quantidade de representantes de cada segmento no conselho de escola. Além da comunidade escolar, o colegiado conta com o membro nato, que é o diretor escolar. Este, por sua vez, será sempre o presidente do conselho de escola, conforme preconiza a Lei municipal 2478/2002 (Art. 13, § 1º). Dentre os representantes de cada segmento, verifica-se que houve uma participação mais ativa dos profissionais do magistério, conforme expresso no gráfico 03:

Gráfico 3- Participação dos Conselheiros na Pesquisa, por segmento.



Fonte: autora.

Assumindo 33,8% do total de participantes da formação/pesquisa, é importante examinar o que justifica esse dado. Um apontamento interessante foi o fato de as formações terem ocorrido dentro do horário de trabalho (período letivo) e a Secretaria de Educação ter garantido a ida dos professores que atuam no conselho de escola. Para que não ficasse comprometida a carga horário letiva do aluno, foi oportunizado que a escola organizasse uma extensão de carga horária a outro professor(a) que pudesse assumir aquelas aulas enquanto o

representante do conselho de escola estivesse em formação. Isso demandou um planejamento e organização da instituição e do professor representante do conselho de escola para encontrar um profissional habilitado, dentro da rede municipal, com disponibilidade para estender sua carga horária e executar a tarefa.

Essa estratégia pode ser encarrada como um marco significativo de investimento na gestão democrática pela Secretaria de Educação, haja vista que essa extensão de carga horária exonera o município, mas garante a formação em serviço. Também cabe ressaltar que os profissionais do magistério (professores, pedagogos, coordenadores de turno) estão mais envolvidos com a gestão democrática da educação — mesmo porque esse é um assunto na formação acadêmica. Os avanços no município em relação ao direito à educação e à gestão democrática são frutos, também, de conquistas do magistério por meio de lutas sindicais e movimentos da categoria pela educação com qualidade.

O segmento “demais servidores” também se destacou na participação da formação/pesquisa, conforme pode ser observado. Essa categoria é composta por secretários(as) escolares, cozinheiros(as), auxiliares de serviços gerais, estagiário, dentre outros que assumem funções dentro da escola. Cabe ressaltar que a ida desses profissionais à formação em período de trabalho também exige organização e planejamento da escola. É sabido que a maioria das escolas da rede municipal conta com número limitado desses profissionais; logo, a presença desse contingente requer uma consciência coletiva da equipe escolar quanto a importância e garantia de sua participação.

Em menor número de conselheiros representantes na formação/pesquisa, temos o segmento de “alunos”. Mesmo esse número sendo baixo, sabe-se que nem todas as unidades de ensino conseguem preencher a vaga dessa representação. As unidades de educação infantil e escolas de ensino fundamental I atendem a faixa etária de idade menor e esses alunos não ocupam cadeira no conselho. Outro fator que pode ter levado a baixa presença de alunos, é a necessidade de autorização dos pais e/ou responsável e o devido acompanhamento do menor de idade até o local da formação quando esta não ocorreu na própria escola e turno frequentado pelo aluno. De fato, para que a escola consiga articular a presença do aluno representante do conselho de escola na formação, ela necessitaria, dentre outros, de um transporte escolar adequado e um profissional acompanhante.

Contudo, é importante frisar que é necessário avançar na participação dos alunos na gestão democrática da escola, tanto nas atividades diárias que estimulam a participação e educam

para a democracia, quanto nas garantias de sua participação nas decisões que permeiam o referido ambiente, oportunizando que seus interesses, reivindicações e opiniões sejam reverberadas nas mesas de decisão.

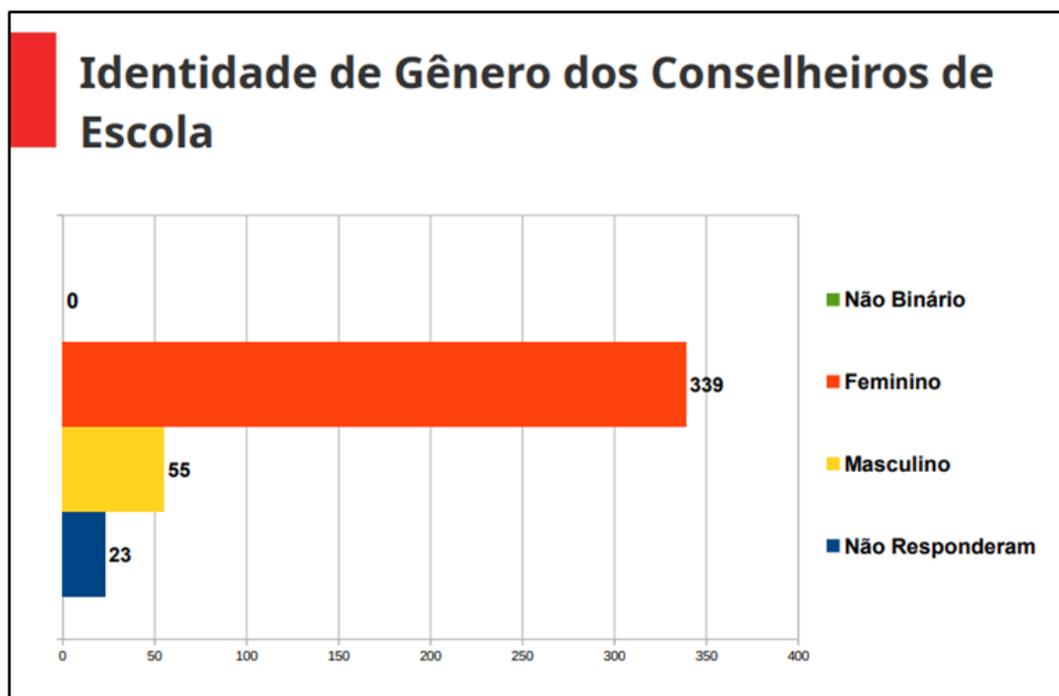
A respeito dos segmentos “pais” e “comunidade local”, pode-se pressupor que a presença na formação também requer disponibilidade e planejamento, tendo em vista que o horário da formação e as demandas de trabalho são impeditivos expressivos para a presença destes sujeitos em uma formação que, na maioria das regiões, abarcou todo o período da manhã ou da tarde. Cabe afirmar, portanto, que o indicativo de 18% de pais e 10,7% de comunidade local dentre o número de participantes presentes na formação é sinal de que ainda se pode avançar no fortalecimento da gestão democrática.

Além de multiplicadores e fomentadores de uma boa relação da instituição com a comunidade do entorno, pais e pessoas da comunidade local contribuem com seus saberes do mundo profissional, apresentando ideias e propostas inovadoras e articulando parcerias com outras instituições que podem auxiliar direta e indiretamente a escola. Uma visão contrária a essa, que também se faz presente nos conselhos de escola, como discorre Werle (2003, p. 129), concebe a participação dos pais como possibilidade de dominação e manutenção da hegemonia de uma hierarquia escolar — isso, no caso, quando a equipe gestora da escola utiliza-se do nível socioeconômico e cultural baixo dos pais ou da comunidade local para legitimar seu autoritarismo.

Compreender os fatores que direcionam o maior ou menor percentual de participação de cada segmento do conselho de escola demanda uma análise mais ampla, para além deste trabalho. Esses fatores não são naturais e merecem ser discutidos e refletidos à luz das ciências sociais. Ainda assim, para um primeiro passo de formação para fortalecimento dos conselhos de escola a nível municipal, todos os segmentos necessitam igualmente serem vistos como impulsionadores de transformação.

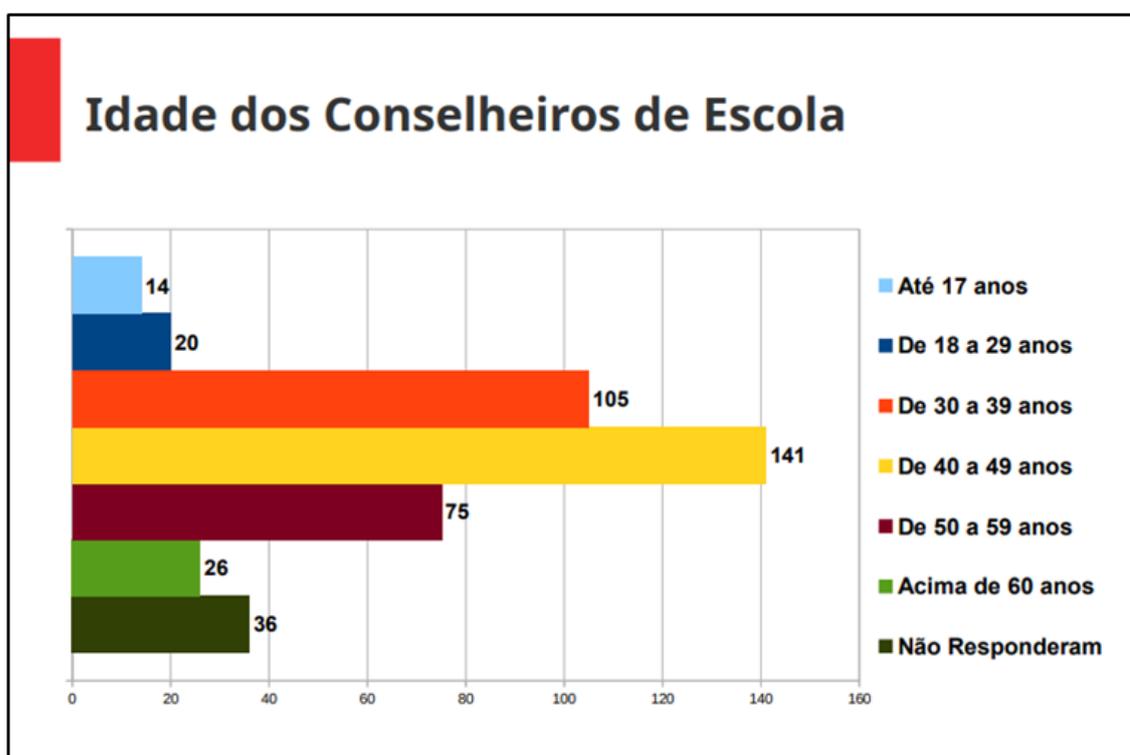
A maior participação do segmento do magistério na formação remete a outros dados importantes sobre o perfil dos conselheiros. Grande parte dos conselheiros participantes da formação/pesquisa são mulheres entre 40 a 49 anos, pós-graduadas. Nos gráficos 04, 05 e 06 — expressos nas páginas seguintes — observam-se os dados referentes a gênero, idade e escolaridade:

Gráfico 4- Identidade de Gênero dos Conselheiros de Escola



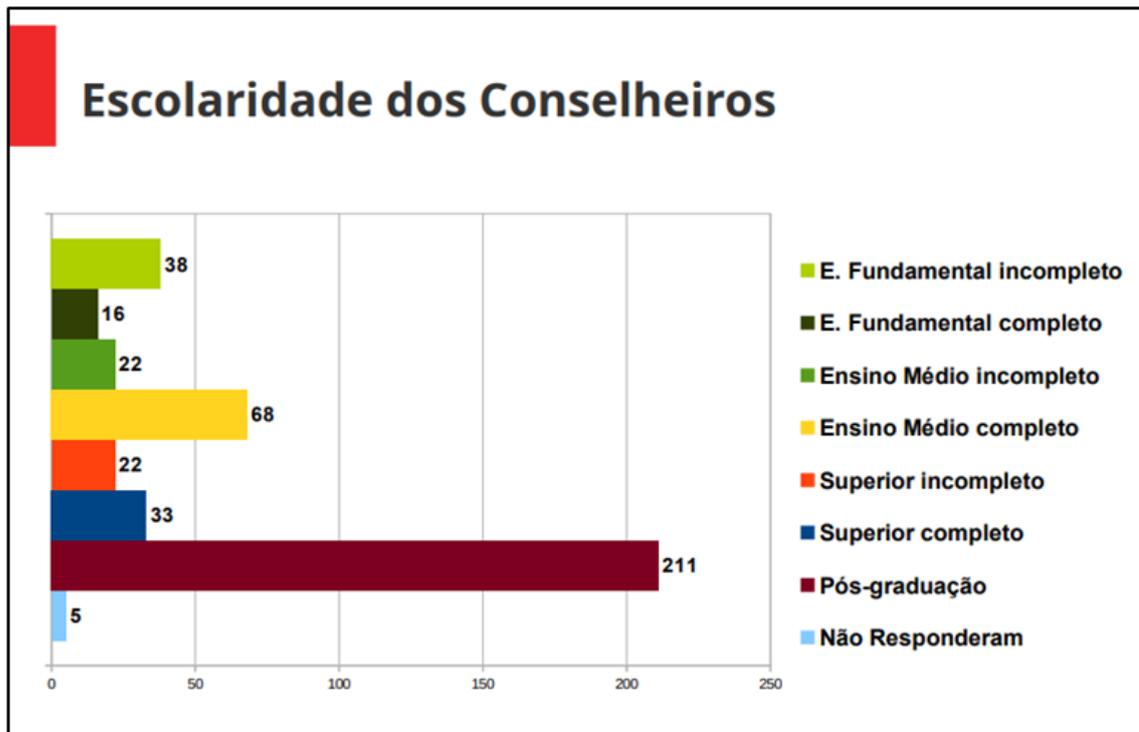
Fonte: autora.

Gráfico 5 – Idade dos Conselheiros de Escola



Fonte: autora.

Gráfico 6 – Escolaridade dos Conselheiros



Fonte: autora.

A profissão docente na educação básica é predominantemente exercida por mulheres. Trata-se de um processo histórico, fruto de modelos que configuram a forma de ser e fazer de homens e mulheres em sociedade, principalmente no final do século XIX e início do século XX.

Os dados apontados nessa pesquisa coadunam com os dados do censo escolar de 2017 apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP²⁵. Nesse censo foi constatado que, dos 2,2 milhões de docentes que atuam na educação básica brasileira, 80% são mulheres. A maior parte (52,2%) possui mais de 40 anos de idade. O censo também apontou que 78,4% dos professores que atuam na educação básica possuem nível superior completo.

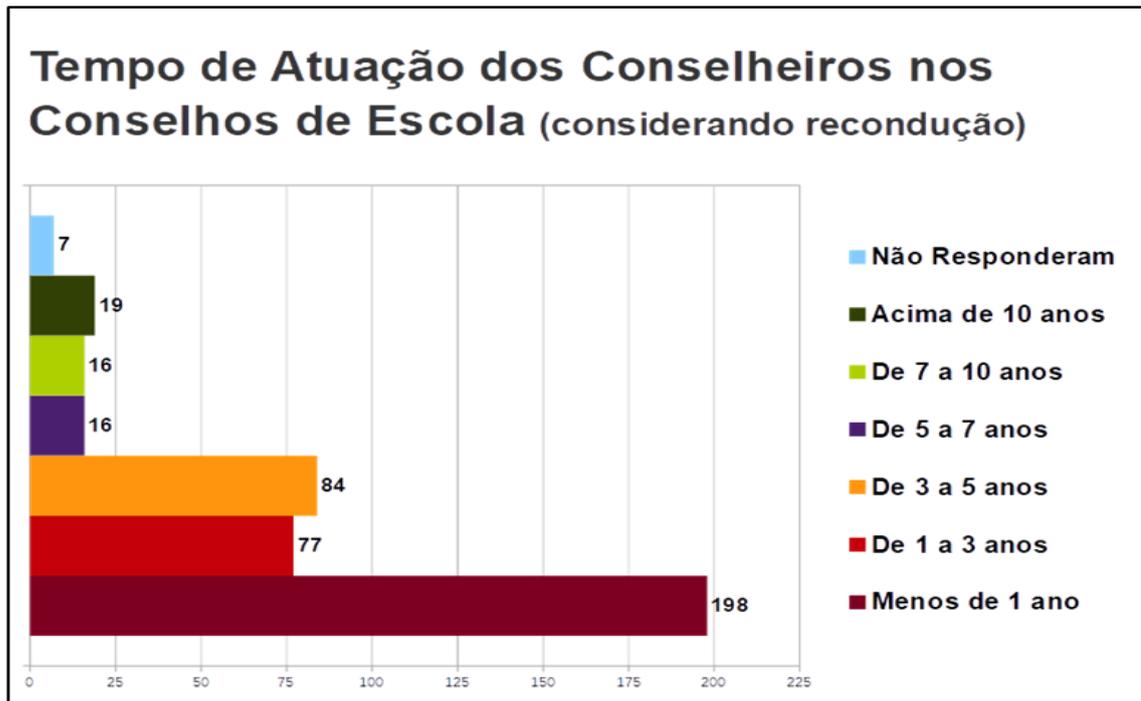
Essas informações evidenciam o protagonismo feminino nos colegiados de controle social e se inserem numa luta maior de ampliação dos espaços políticos para as mulheres na sociedade. Também destacam que o alcance de níveis elevados de escolaridade não garantem uma formação política para a participação.

²⁵ Informações obtidas no site: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. (Acesso em: 04/01/2020)

Ter conselhos de escola ocupados por profissionais em sua maioria pós-graduados não é o suficiente para que as práticas democráticas sejam fortalecidas na gestão escolar. Quanto a isso, Werle (2003) acredita que a aprendizagem teórica e conceitual do fazer democrático tem menor relevância em comparação ao fazer e vivências de processos e espaços participativos. Nesse sentido, pode-se afirmar que o conselho de escola em si é um espaço de formação por tornar possível o exercício da participação.

Isso também vale para o tempo de atuação dos sujeitos participantes da formação/pesquisa no conselho de escola. No gráfico 07 é possível observar o dado referente ao tempo de atuação nos conselhos de escola.

Gráfico 7 – Tempo de Atuação dos Conselheiros nos Conselhos de Escola (considerando recondução)



Fonte: autora.

Presume-se que quanto maior o tempo de envolvimento em conselhos de escola ou outro tipo de colegiado de participação, mais o sujeito engajado irá comprometer-se nas ações de gestão escolar. Contudo, o gráfico acima revela que o maior percentual de participação se deu entre os que atuam há menos tempo nesse colegiado. Foram 47,5% de participantes com menos de um ano de atuação como conselheiros de escola — estes, elegeram-se no início do ano letivo que se deu a formação.

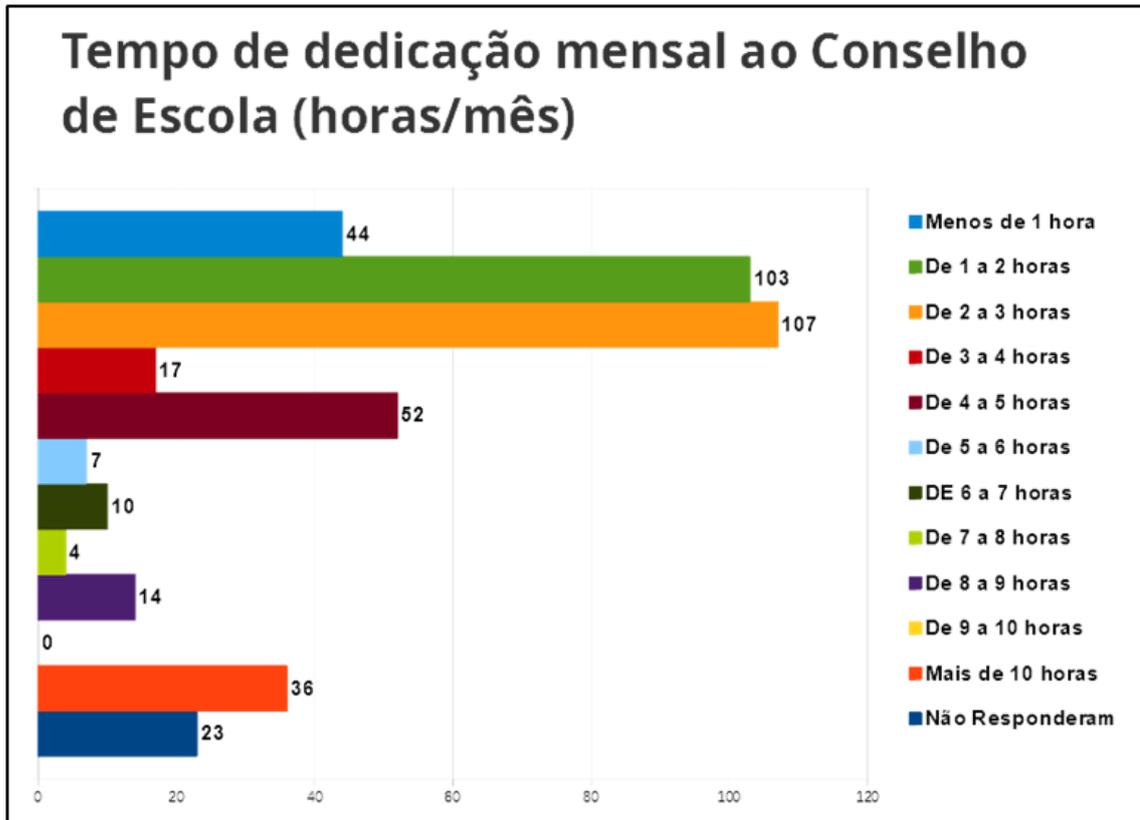
Tal fato expõe que dentro da renovação dos representantes dos segmentos há um potencial interesse pela participação, bem como pela busca de conhecimento e de engajamento para se concretizar as transformações presentes nos discursos que atravessam o desejo por uma educação de qualidade capaz de efetivamente atender aos interesses da comunidade. Todavia, é necessário considerar — ultrapassando o senso comum de que os novatos estão com sede de conhecimento — como se deu o processo de entrada dos novos membros nos conselhos de escola.

Conforme afirma Werle (2003), institucionalizar o processo de acesso à participação — no caso, a renovação de representantes nos conselhos de escola — não garante o avanço da participação e maior democratização da gestão escolar. A autora pondera a importância de se compreender a formação política dos sujeitos que ingressam nessa empreitada.

Nesse sentido, cabe evocar as contribuições de Demo (1996), para quem a participação também pode estar a serviço da dominação ao ser utilizada das mais diversas maneiras para legitimar a ordem vigente. Ou seja, não é possível, através dos dados do gráfico, compreender se o processo de eleição dos novos membros e sua maior participação na formação é resultado de uma participação conquistada, fundamentada na autonomia, com distribuição de responsabilidades e cooperação entre os envolvidos — como especifica Libâneo (2004) —, ou se foi constituída enquanto uma participação tutelada, que precisa ser administrada pela direção e consentida na execução das atividades. De qualquer modo, a presença de novos integrantes interessados em adquirir conhecimentos a serem utilizados nas práticas dos conselhos de escola constitui um elemento de potencialização de suas respectivas formações políticas — desde que este seja também o objetivo da formação.

Seguido do tempo de atuação em conselhos de escola, foi perguntado aos conselheiros escolares quanto tempo eles se dedicam às atividades do conselho mensalmente. As informações foram tabuladas no gráfico 08, expresso na próxima página:

Gráfico 8 – Tempo de dedicação mensal ao Conselho de Escola (horas/mês)



Fonte: autora.

O tempo de dedicação compreende as atividades realizadas pelo conselho de escola, que basicamente são as reuniões ordinárias e extraordinárias e assembleias gerais e de segmento. Entretanto, pensar esse tempo de dedicação do conselheiro abarca outras interpretações, como o tempo dedicado à escuta e diálogo com os pares, bem como ao estudo de documentos e outros materiais de interesse dos conselhos e, além disso, a reflexão e o envolvimento daqueles que se comprometem com a causa e se empenham na elaboração de ideias e buscas de soluções para os problemas que atravessam o conselho de escola. Ademais, a palavra “dedicação” carrega como possibilidade semântica “condição de afeto” e “entrega ao que se dedica”. Desse modo, indagar sobre o tempo de dedicação permitiu que cada sujeito fizesse sua interpretação e assinalasse um tempo estimado que desse conta dessa subjetividade.

Isto posto, analisa-se no Gráfico 08 que 61% dos sujeitos participantes da formação/pesquisa julgaram dedicar-se entre menos de uma hora e até três horas mensais ao conselho de escola. Um tempo pequeno considerando as necessidades de gestão da instituição nas esferas financeiras, administrativas e pedagógicas. A vivência no espaço escolar permite

concluir que os conselheiros que mais se dedicam ao conselho de escola nas atividades burocráticas são os membros do conselho fiscal, especificamente o(a) diretor(a) escolar como sendo o presidente nato, o(a) secretário(a) e o(a) tesoureiro(a).

O percentual se apresenta significativamente variável quando não se garante uma paridade nas funções de cada segmento. Caso não ocorra uma distribuição de responsabilidades, autonomia e cooperação entre os envolvidos, como afirma Libâneo (2004), haverá um desequilíbrio — por exemplo, quando o conselheiro fiscal, o secretário, ou os segmentos que estão na escola diariamente assumem mais tarefas que conselheiros que atuam apenas nas reuniões e assembleias.

Considerando que os participantes foram, em sua maioria, o segmento do magistério e dos demais servidores, é sabido que estes estão na escola diariamente e têm mais oportunidades de se aterem às atividades do conselho de escola — ainda que sob a perspectiva de participação tutelada.

Considerando que a gestão escolar demanda uma série de atividades e encaminhamentos a partir das decisões tomadas em reunião; que essa gestão não se refere apenas às questões administrativas e financeiras, mas também pedagógicas; e que a escola está em constante movimento, questiona-se se um período de até 3 horas mensais é o suficiente para que haja uma participação consistente dos conselheiros escolares.

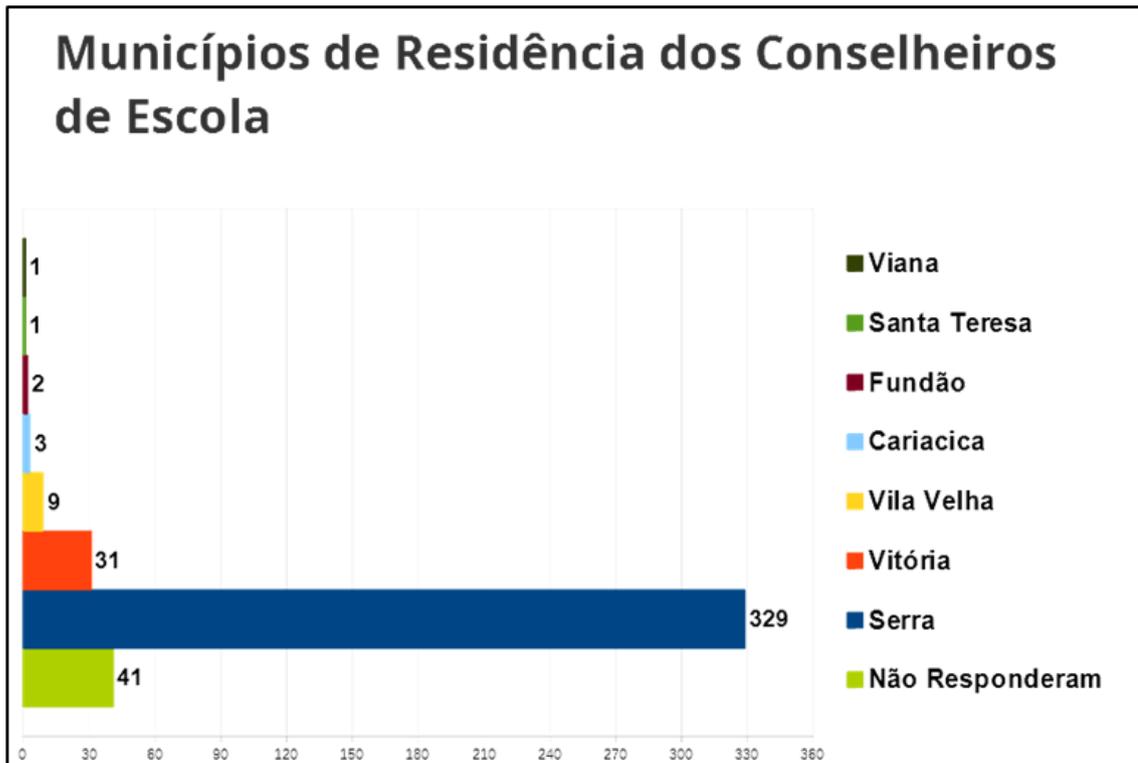
É evidente que a escola conta com uma equipe gestora constituída pela direção escolar, pedagogo e coordenador de turno, com funções pré-definidas e responsabilidades quanto ao bom funcionamento da rotina escolar e a salvaguarda das condições para a aprendizagem. No entanto, a participação direta dos conselheiros escolares envolve não apenas a presença nas reuniões, mas as trocas com seus segmentos, o acompanhamento das ações planejadas, a presença mais ativa na escola, entre outras demandas que, somadas, tendem a extrapolar o tempo de até 3 horas mensais.

Ao se verificar que a maioria dos participantes da formação/pesquisa declara uma dedicação ainda pequena em relação ao conjunto de ações próprias da gestão escolar, avalia-se que as potencialidades dos conselhos de escola não foram plenamente alcançadas. Ou, ainda, como elucida Paro (2005), que há relações de gestão marcadas pelo autoritarismo estrutural da sociedade. Esse autoritarismo fica refletido na personificação do poder, ao se esperar que alguém permita ou propicie a participação.

Esse dado também aponta para a necessidade do exercício de reflexão a respeito de elementos que perpassam o conselho a partir das seguintes questões: qual o tempo é garantido na legislação aos conselheiros para que eles se envolvam na participação da gestão escolar? Os dias e horários dos encontros são organizados de modo a possibilitar a presença de todos? Quais os tempos/espacos para escuta, diálogo, trocas, estudos e demais atividades, para além das reuniões formais, são propostos e incentivados, a fim de fortalecer o pertencimento e engajamento dos conselheiros no exercício da gestão democrática?

Ainda sobre a análise da dedicação aos conselhos de escola, julgou-se importante perguntar o município de residência dos conselheiros participantes da formação/pesquisa. Como especificado anteriormente, Serra faz parte da Região Metropolitana da Grande Vitória junto com outros seis municípios. Dessa forma, é comum a locomoção de grande quantidade de pessoas entre os municípios nas atividades diárias, inclusive para o trabalho e estudo. Isso engloba professores, funcionários e até alunos que, mesmo não residindo no município da Serra, vinculam-se à escola e aos seus conselhos. As respostas foram tabuladas no próximo gráfico:

Gráfico 9 – Municípios de Residência dos Conselhos de Escola



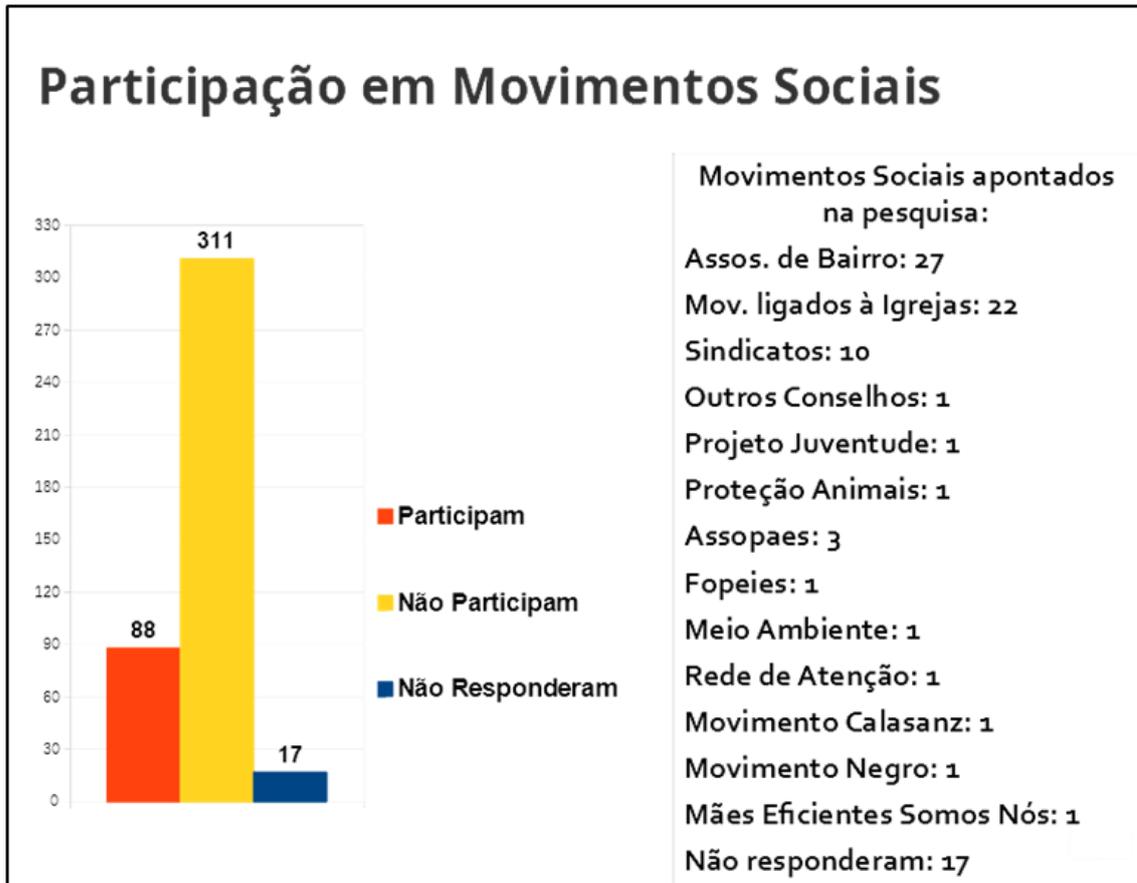
Fonte: autora.

O dado gerado revela que a grande maioria dos conselheiros escolares reside no município da Serra. Além do envolvimento direto com a escola e seu conselho, eles mantêm laços com a cidade em maior ou menor proporção. Também há um número significativo de conselheiros residentes na capital do estado, Vitória, e outros poucos nos demais municípios. Ser morador do mesmo município em que se localiza a escola não garante maior interesse acerca da dedicação e participação na gestão democrática da instituição. Porém, o quanto isso poderia estimular ou despertar o interesse pela participação necessitaria ser analisado mais a fundo em algum outro trabalho. O que é possível conjecturar a partir dos números presentes no gráfico 09, é que o conselho de escola não é um colegiado restrito a uma comunidade local, mas que conta com a participação de sujeitos de outros lugares que contribuem com outras realidades e perspectivas para a educação municipal como um todo. Essa diversidade também é favorável nas trocas e no compartilhamento de ideias.

Contudo, chama a atenção no gráfico 09 o número de sujeitos que não responderam a essa pergunta. Esse percentual de quase 10% dos respondentes reflete uma possível preocupação de que essa informação possa restringir a atuação de alguns sujeitos nos conselhos de escola por parte da Secretaria de Educação — ainda que isso não tenha fundamento, pois não há nada nos documentos legais que conduza a uma restrição em virtude do local de moradia dos conselheiros. Sabe-se que o acesso a outras políticas públicas — tais como saúde, serviços sociais, entre outras — exige da população a comprovação de sua residência no mesmo município. São limitações que se baseiam na justificativa de capacidade estrutural do município de prestar os serviços que competem à prefeitura. Porém, não se estendem à participação em colegiados e/ou outras instâncias democráticas.

Ser representante no conselho de escola também não limita a participação em outros colegiados e movimentos sociais. Por isso, foi questionado aos conselheiros participantes da formação/pesquisa se estes participavam de movimentos sociais — caso sim, foi pedido também que o movimento fosse especificado. Esse dado encontra-se no gráfico 10, na página próxima página:

Gráfico 10 – Participação em Movimentos Sociais



Fonte: autora.

Mesmo que a maioria dos conselheiros tenha afirmado não participar de movimentos sociais, é possível notar que 21% dos entrevistados constituem outras instâncias de participação. Dentro desse percentual, destacam-se os que declaram envolvimento com Associações de Bairro, movimentos ligados a Igrejas e sindicatos. As três têm cunho social, mas organizam-se de forma distinta. As associações de bairro e sindicatos possuem amparo legal²⁶ e formalidades na organização para atender aos interesses sociais. Os movimentos ligados às igrejas, por sua vez, têm caráter assistencialista e religioso. Ainda que levantem bandeiras de políticas públicas, não se fundamentam na transformação social.

Chama a atenção o fato de nenhuma das três organizações destacadas serem próximas do modelo de colegiado representativo que define o conselho de escola. As experiências advindas de participação nesses movimentos, ainda que carreguem naturezas distintas,

²⁶ Art. 5º, inciso XVII e Art. 8º da Constituição Federal de 1988.

contribuem para desenvolver uma postura engajada, o pensamento coletivo e a vivência em reuniões e assembleias.

Em suma, se fossemos retratar o perfil dos conselheiros participantes do curso de formação, de modo geral, teríamos a maioria mulheres, representantes dos segmento do magistério, acima de 40 anos, pós-graduadas, residentes no município da Serra, com menos de um ano de atuação no conselho de escola, que não participam de outros movimentos sociais e que, enfim, dedicam de 01 a 03 horas mensais às atividades do colegiado. É possível, com esse retrato, pensar em uma formação que fortaleça o envolvimento e a participação diante de tantos desafios.

5.2. Curso de formação para conselheiros de escola do município da Serra.

A formação pode se tornar um mecanismo capaz de fortalecer os conselhos de escola na medida em que, segundo Werle (2003), volta-se à ação política dos sujeitos. A princípio, a nível de orientação para a comunidade, que é a base das aprendizagens políticas e possibilita a construção da identidade política individual — responsável, por sua vez, pela fundamentação de noções e valores que desenvolvam um sentido de “adesão, lealdade, solidariedade para com seus membros” (WERLE, 2003, p. 23). Posteriormente adentra-se no nível de orientação para o regime através do qual se desenvolvem as capacidades psicológicas de aceitar ou rejeitar as regras do sistema político — uma postura de confiança política (WERLE, 2003, p. 23).

Para compreendermos como se deu o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra, entrevistamos representantes da Secretaria Municipal de Educação e do Lagebes/UFES. A escolha dos entrevistados teve como critério a sua participação em todo processo de planejamento, organização e avaliação da formação. Em ambas entrevistas foram feitas três perguntas discursivas que permitiram uma visão global do processo de planejamento e organização da formação, da avaliação e de novas possibilidades de ações junto aos conselhos de escola (APÊNDICES 06 E 07).

No decorrer da pesquisa, o formato das entrevistas necessitou ser modificado em virtude da Pandemia do Covid-19. Dentro das recomendações de distanciamento social indicadas nesse período, o roteiro com as perguntas foi enviado por e-mail aos entrevistados, que o responderam por escrito.

5.2.1. Planejamento e organização do curso

Segundo a Secretaria de Educação da Serra, os conselhos de escola estão vinculados à Gerência de Assessoramento e Controle do Fluxos Escolares (GEAF). Há, neste setor, desde 2014, um núcleo informal de Gestão Escolar que, mesmo não constando no organograma da Secretaria, dedica-se ao assessoramento e ao planejamento das ações relacionadas aos conselhos de escola. É de competência da equipe que compõe esse núcleo as formações junto aos conselheiros. Foi também em 2014 que se iniciaram as ações de formações junto aos conselheiros escolares. Considerando que a legislação que dispõe sobre a gestão democrática e a estrutura dos conselhos de escola no município da Serra data de 2002 (Lei Nº 2478/2002), observa-se um espaço de doze anos entre o período de promulgação da lei e o início de um movimento específico voltado ao assessoramento e formação junto aos conselhos de escola.

Ainda de acordo com os dados da Secretaria de Educação, as formações realizadas são organizadas, desde seu início, a partir das reivindicações internas acolhidas pelos assessores junto aos conselhos, e sustentadas pelas normativas legais e literatura acadêmica. A Secretaria reconhece a necessidade de incluir os conselheiros de escola no planejamento das formações; entretanto, considera a falta de sistematização das formações um impeditivo para tal. Para potencializar as formações, a Secretaria busca parcerias com outras instituições, Sistemas de Ensino e profissionais da Rede Municipal de Educação, como aconteceu na formação ofertada em 2019, data de início da parceria com o Lagebes/UFES.

Em comparação com a primeira formação para conselheiros de escola ofertada em 2014, a Secretaria de Educação aponta dados importantes a serem evidenciados neste trabalho. A opção por ofertar a formação nas regiões geopedagógicas²⁷ é uma das estratégias mantidas para facilitar a participação do maior número de sujeitos. Considerando a extensão geográfica do município já apresentada anteriormente, realizar as formações nas regiões em vez de em um polo central facilita o deslocamento e atende às especificidades dos conselhos dessas regiões.

A primeira formação, realizada em 2014, foi um encontro de duas horas em cada região para os segmentos de demais servidores, pais e comunidade. O entrevistado representando a secretaria de educação relatou os seguintes dados:

Ao total foram convidados, aproximadamente, 1.000 conselheiros e compareceram 126, representando 75 Conselhos de escola, dos 125 existentes na rede municipal. Em

²⁷ A princípio eram 08 e atualmente são 09 regiões geopedagógicas que agrupam um número aproximado de unidades de ensino de acordo com a localização.

termos de porcentagem tivemos os seguintes resultados: 12,6% dos membros dos referidos segmentos participaram das formações e 60% dos Conselhos de escola estiveram representados. Esta formação foi ofertada no noturno e tinha como objetivo potencializar a atuação dos segmentos convidados no Conselho de Escola (Representante da Secretaria de Educação da Serra, 2020).

Foi a partir dessa primeira formação que a Secretaria de Educação pôde constatar a pouca participação dos pais e da comunidade nos conselhos de escola e a não realização regular das assembleias de segmento, que ocorriam apenas para escolha dos representantes ou eram ordenadas pelo órgão central. Sem as assembleias e com pouca participação dos pais e comunidade, observaram que os conselhos de escola pouco atuavam diretamente nas decisões tomadas pela instituição.

No ano seguinte, em 2015, a formação manteve o formato e contou com a participação de 131 conselheiros de escola. Mesmo que já cientes das demandas dos conselhos de escola levantadas na primeira formação em 2014, as formações continuaram com apenas um encontro de duas horas para os segmentos de demais servidores, pais e comunidade.

Chama a atenção a ausência dos segmentos de professores e alunos nessa formação ofertada. Tal fato pode ser explicado pelo horário de oferta do curso (horário das aulas), como também pela compreensão equivocada de que os professores saem formados para a participação nos cursos de graduação. Aponta-se o equívoco nesta compreensão, pois a formação básica dos cursos de graduação não dá conta das particularidades de cada sistema de ensino, como também não há garantias de que haja o compromisso de formação à participação social desses profissionais.

A esse respeito, Werle (2003) afirma que ao educador é demandada uma autoridade cívica num contexto que requer modificação das relações de poder tradicionais. A profissionalização dos educadores exige aprendizagem contínua e as complexidades dos processos participativos são pleitos dessa continuidade, pois encontram-se relacionadas às situações concretas da prática profissional. A autora afirma ainda que

a formação do educador, muitas vezes, está apoiada na racionalidade técnica, deixando de reconhecer a diversidade e a imprevisibilidade do mundo social dentro do qual, como profissionais, devem operar. [...] A Educação envolve seus participantes num processo de constante aprender: aprender sobre a diferença, como ela incide sobre a participação e como lidar com isso, em proposta participativa de negociação e acordo (WERLE, 2003, p. 29).

Sobre a não participação dos alunos, a Secretaria de Educação justificou que houve interesse da equipe em ofertar uma formação específica para o segmento nos anos de 2014 e

2015. Porém, a proposta era ofertar as formações em polos regionais, como as dos outros segmentos, o que não foi possível por questões que envolviam transporte, local, entre outras.

Os anos de 2014 e 2015 também foram marcados pelo movimento de formação de conselheiros de escola, através do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), a formação que aconteceu no Espírito Santo nesses anos contou com a participação de 23 conselheiros de escola participantes no município da Serra, no ano de 2014, e 31 no ano de 2015. Foram 40 horas totais de curso em cada ano, nas modalidades presencial e a distância. Além de participarem das formações, os assessores técnicos da Secretaria de Educação contribuíam com a organização do curso e mediavam a interação entre participantes e formadores.

Nos anos seguintes, mesmo já estando aprovadas as leis do PNE e do PME, que estabelecem estratégias envolvendo a formação dos conselhos de escola, essas não ocorreram por parte da Secretaria de Educação. Considerando o contexto político nesse período, observa-se que coincide com um momento de mudanças do bloco no poder, com o golpe sofrido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que culminou com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. As alterações de governo são possíveis respostas à suspensão das atividades externas do PNFCE a partir de 2016. No âmbito municipal, enquanto as formações forem iniciativas exclusivas da Secretaria de Educação, também dependerão das organizações políticas de cada governo municipal.

No ano de 2019, a Equipe de Gestão da Secretaria e Educação é reestruturada e as formações para conselheiros de escola passam por uma reformulação teórica e metodológica. De acordo com o representante entrevistado, a proposta é oferecer um curso certificado com atividades presenciais e a distância. Esse momento de reformulação, planejamento e organização do atual curso para os conselheiros de escola, contou com o apoio da Universidade Federal do Espírito Santo, através do Lagebes/UFES.

Para o representante do Lagebes/UFES entrevistado, o curso para os conselheiros entra como projeto de extensão da universidade. A programação foi organizada de acordo com as demandas da Secretaria de Educação, tendo o laboratório viabilizado palestrantes e membros que são alunos do Programa de Mestrado Profissional em Educação do Centro de Educação, orientandos de professores pertencentes ao laboratório. Em reunião com a Equipe de Gestão da SEDU, foram discutidas as demandas do curso, o conteúdo dos encontros presenciais e as atividades não presenciais dentro da carga horária disponível.

Nesses momentos de reunião entre SEDU e Lagebes/UFES que se atenuaram algumas tensões entre o que se espera dos conselhos de escola e suas demandas reais. De um lado, os representantes da SEDU propuseram uma formação a partir das emergências apresentadas pelos conselheiros de escola durante as assessorias, com base no que estabelece as legislações e as necessidades do município. Do outro, o Lagebes/UFES enfatizou a importância de uma formação política voltada à participação e à compreensão global da gestão democrática em suas bases teóricas. Ou seja, pensou-se em uma formação não demasiadamente técnica, que minimize os momentos de reflexão e debate, nem tão teórica, que deixe de ofertar ferramentas importantes que atendam às situações concretas do cotidiano.

5.2.2. O Projeto de Formação

O Projeto de formação para conselheiros de escola apresentado pela Equipe de Gestão da SEDU/Serra foi elaborado numa perspectiva crítica. A introdução apresenta um breve percurso histórico da implementação dos conselhos de escola, inserido nas lutas populares pela democracia no Brasil na década de 1980. Nessa passagem, o texto contextualiza a importância dos conselhos dentro da gestão democrática (garantido na Constituição de 1988) e seu posterior enfraquecimento com as reformas do Estado na década de 1990. Ainda que o documento evidencie as garantias dos conselhos de escola nas legislações, denuncia as dificuldades de sua efetivação enquanto instrumento de participação social.

Apesar de a lei garantir a gestão democrática das unidades de ensino e obrigar a participação de diferentes segmentos no conselho de escola, que é o seu principal órgão deliberativo; não são criadas e nem ao menos discutidas condições mínimas para a participação desses segmentos nas reuniões dos referidos conselhos. A estrutura de funcionamento das escolas não possibilita a professores, funcionários da escola, alunos, pais, membros da comunidade em que as escolas estão inseridas e até mesmo o diretor, participem ativamente das suas reuniões e se preparem para elas (SERRA, 2019, p. 5).

A proposta se justifica enquanto possibilidade de os conselheiros de escola conhecerem a legislação e compreenderem a importância e funcionamento do órgão para o desenvolvimento da democracia como prática social. Para tanto, estabelece como objetivo geral “possibilitar aos conselheiros de escola o conhecimento e a reflexão acerca de sua atuação no processo de gestão da unidade de ensino bem como o fortalecimento de práticas democráticas” (SERRA, 2019, p. 06).

A metodologia elencada para o curso se apoiou na regionalização dos encontros presenciais a fim de facilitar o deslocamento dos participantes. Nas 09 regiões geopedagógicas

foram ofertadas o mesmo curso com 30 horas, divididos em quatro encontros presenciais de 03 horas cada, mais 18 horas de atividades não-presenciais. Dos encontros presenciais, três aconteceram nas regiões e um encontro geral para os conselheiros de todas as regiões. O curso teve duração total de três meses. Os fundamentos metodológicos da formação se basearam nos diálogos e trocas de experiências. O projeto propõe:

A metodologia adotada visa a construção de diálogos entre os conselheiros e destes com os assessores da SEDU/SERRA, de forma a potencializar trocas de experiências e análises conjuntas de situações reais relativas ao trabalho dos conselheiros. Nesse sentido, propomos, além das apresentações expositivas sobre legislações e conceitos básicos, os trabalhos em grupo, os estudos de caso e os relatos de experiência. Por fim, consideramos fundamental para os objetivos descritos acima, que em cada encontro seja destinado tempo para que os conselheiros se conheçam, conversem de forma informal sobre suas atuações enquanto conselheiros e criem laços de proximidade a partir do lugar comum que ocupam, o conselho de escola. Estes momentos denominamos de “Momentos de Convivência” (SERRA, 2019, p. 07)

No primeiro encontro, o tema escolhido foi “Estrutura e Funcionamento do Conselho de Escola” (SERRA, 2019, p. 11). Na ocasião foram apresentados a estrutura e funcionamento dos conselhos de escola de acordo com as legislações nacionais e municipais. A cada início de encontro presencial era feita uma apresentação cultural com alunos de uma das unidades de ensino da região em que acontecia o encontro. A proposta foi dar visibilidade às atividades culturais que as escolas estavam promovendo naquele momento.

O segundo encontro propôs a apresentação das atribuições de cada membro da diretoria e do conselho fiscal, detalhando as competências dos conselhos de escola. O terceiro, por sua vez, objetivou abordar a importância da gestão democrática e a participação social para o funcionamento das unidades de ensino. No último encontro, que reuniu todas as regiões para a cerimônia de certificação, os palestrantes convidados trataram dos temas financiamento da educação e alcance da meta 19 dos planos de educação.

A avaliação com os conselheiros foi feita ao final de cada encontro, no período em que se abria espaço para dúvidas, orientações e encaminhamentos. Além disso o Projeto propôs que os participantes avaliassem cada encontro por meio de um questionário estruturado de opinião. Esses questionários serviriam como um dos instrumentos de avaliação ao oferecerem informações básicas importantes para análise, como o local do encontro, a metodologia adotada, o desempenho do palestrante, a relevância do tema escolhido, entre outros. Esse material serviu de análise para a SEDU/Serra.

5.3. A avaliação da formação

A avaliação da formação pelos participantes e pelas instituições organizadoras é fundamental para definir estratégias de ação que atendam às reivindicações apresentadas. A partir das avaliações feitas junto com os conselheiros participantes no decorrer do curso, a SEDU/Serra e o Lagebes/UFES se reuniram com suas equipes com o objetivo de avaliar o curso como um todo. Desse modo, foi perguntado aos representantes entrevistados qual avaliação as instituições fizeram da formação, considerando os aspectos positivos e negativos. Ambos apresentaram as seguintes considerações.

Para a SEDU/Serra, o curso teve boa avaliação considerando o número de alcance dos conselheiros de escola participantes. De acordo com o representante entrevistado, os dados tabulados quanto a participação na formação revela que

Em termos de porcentagem, alcançamos os seguintes resultados: 84% dos Conselhos de Escola estiveram representados em, pelos menos, 01 encontro formativo; 19% dos conselheiros da Rede Municipal de Ensino participaram de, pelo menos, 1 encontro; e 20% dos conselheiros que estiveram presentes em algum momento (4% de todos os conselheiros da rede municipal) foram certificados, cumprindo a carga horária mínima de presença e de atividades não-presenciais (Representante da SEDU/Serra, 2020).

A Equipe de Gestão também apresentou gráficos com informações quantitativas sobre a participação dos conselheiros cursistas, conforme o leitor ou a leitora pode observar na página seguinte:

Figura 2- Presença dos Conselheiros de Escola nos encontros formativos**Gráfico 1 – Presença dos Conselheiros de Escola nos encontros formativos**

Fonte: GEAF/Equipe de Gestão Escolar, 2019.

PRESENÇA DOS CONSELHEIROS NOS ENCONTROS							CERIMÔNIA	PARTICIPAÇÃO NOS ENCONTROS	
501	TOTAL DE CURSISTAS	1º	VARIAÇÃO 1º PARA O 2º	2º	VARIAÇÃO 2º PARA O 3º	3º			
SERRA SEDE	59	47	-25,53%	35	-28,57%	25	S E M	220	PARTICIPARAM DE APENAS 1 ENCONTRO
LARANJEIRAS	58	50	-26,00%	37	-24,32%	28			
NOVA ALM.	23	12	50,00%	18	-66,67%	6			
CIDADE CONT.	54	47	-23,40%	36	-44,44%	20	D A	148	PARTICIPARAM DE 2 ENCONTROS
CARAPINA	73	67	-41,79%	39	-38,46%	24			
PLANALTO S.	34	30	-53,33%	14	-50,00%	7	D O S	133	PARTICIPARAM DE TODOS OS ENCONTROS
CIVIT	84	74	-27,03%	54	-44,44%	30			
JACARAÍPE	48	38	-15,79%	32	0,00%	32			
FEU ROSA	68	53	-49,06%	27	22,22%	33			

Gráfico 2 – Representação do Conselho de Escola na Formação

REPRESENTAÇÃO DAS UNIDADES DE ENSINO NA FORMAÇÃO	
Unidades de Ensino Representadas Apenas Pelo Diretor	03
Unidades de Ensino Representadas Apenas Por Conselheiro	55
Unidades de Ensino Representadas pelo Diretor e Por Conselheiro	59
Total de Unidades de Ensino com representação na formação	117
Unidades de Ensino Sem Representação	22

Fonte: GEAF/Equipe de Gestão Escolar, 2019.

Para a Equipe de Gestão, ainda que se observe uma queda gradual na presença dos conselheiros de escola nos encontros presenciais por região, houve uma rotatividade significativa. Ou seja, alguns conselheiros não participaram do primeiro encontro, mas compareceram ao segundo ou ao terceiro — o inverso também ocorreu. O número total de conselheiros que compareceram a pelo menos um encontro foi de 501. Desse total, apenas 133 estiveram presentes nos três encontros presenciais. Isso mostra que o curso conseguiu alcançar um número maior de conselheiros do que o número total dos que completaram toda a carga horária.

Para a Equipe de Gestão, não há clareza quanto às causas dessa rotatividade, pois as avaliações feitas ao final de cada encontro presencial não apontam motivação nesse sentido. Ao contrário, observaram que o curso foi bem avaliado pelos participantes. Na análise da Equipe, um fator motivacional para a queda na presença dos conselheiros é a demanda das atividades não presenciais, que consistiam em ações pontuais dentro do próprio conselho de escola.

Na primeira atividade foi solicitado aos participantes que se reunissem com seus conselhos e realizassem uma assembleia de segmento. Essa deveria ser uma ação corriqueira, já que se trata de algo exigido na legislação. No entanto, o representante da SEDU/Serra faz a seguinte análise:

A participação dos representantes de segmento nas assembleias do Conselho de Escola, em cada uma das unidades de ensino, tem sido, ao longo dos últimos anos, alvo constante de reclamações por parte dos Diretores Escolares. Estes afirmam, inclusive, a dificuldade de conseguir pessoas para compor seus respectivos conselhos, com a quantidade de membros exigida pelas normas legais vigentes. Cada segmento tem suas particularidades quanto à dificuldade de se fazerem representados nas assembleias dos conselhos (Representante da SEDU/Serra, 2020).

Para a Equipe de Gestão, as ausências nas assembleias são motivadas por fatores já identificados e historicamente enraizados em nossa cultura, sendo alguns deles: quando desconsideram a capacidade do segmento de alunos de contribuir nas discussões, numa perspectiva adultocêntrica que inviabiliza sua participação; quando aceitam, e até mesmo compactuam, com a excessiva carga horária do segmento do magistério, que não pode assumir atividades no contraturno, pois necessita trabalhar em mais de uma unidade de ensino; quando há conflito de horários das reuniões com o horário de trabalho dos representantes dos segmentos de pais, comunidades e demais servidores, uma vez que não há garantias legais de que possam liberá-los do trabalho para que a participação seja efetiva.

Esses apontamentos também foram relatados, em alguns momentos, pelos conselheiros durante a formação. Apesar de já serem de conhecimento de todos, não há nenhum movimento para elaboração de estratégias que visem sanar tais impeditivos. Imersos no atual sistema capitalista neoliberal, a lógica econômica exige que os sujeitos sejam constantemente produtivos. Toda atividade necessita gerar um resultado explícito, que justifique o tempo empregado. Nessa lógica, não há espaço para movimentos de participação social, pois estes têm a natureza do fazer democrático — que exige, por sua vez, diálogo, escuta e tempos burocráticos importantes que garantam os interesses da maioria.

Com o levantamento do perfil dos conselheiros participantes da formação, um outro dado importante foi observado pela Equipe de Gestão para ajudar a compreender a baixa frequência e rotatividade de presença nos encontros. Ao serem questionados sobre o tempo dedicado aos conselhos de escola, a maioria dos respondentes (60,9%) afirmou se dedicar de zero a três horas mensais às atividades. Nota-se: “Considerando que o Curso foi organizado de forma a ofertar um encontro mensal de 3h, o tempo de dedicação ao conselho de escola mais

que dobrou para a maioria dos participantes do curso, o que pode ter dificultado a presença em todos os encontros” (Representante da SEDU/Serra, 2020).

Para o Lagebes/UFES, a avaliação do curso não foi realizada até o momento em virtude da Pandemia Covid-19. O retorno imediato que obtiveram da SEDU/Serra no primeiro momento põe em destaque que o curso foi bem acolhido e avaliado pelos participantes.

5.4. Novos horizontes de ação

As demandas dos conselhos de escola não se esgotam, pois são paralelas à busca pela qualidade de educação para a sociedade. O movimento da SEDU/Serra, na garantia do cumprimento da Meta 19 do PME, e do Lagebes/UFES, enquanto compromisso institucional com o princípio da extensão dos saberes entre universidade e comunidade, devem ser constantes. Desse modo, interessa saber quais novas experiências e ações vêm sendo desenvolvidas ou planejadas por essas instituições junto aos conselhos de escola; experiências que atendam às demandas levantadas pelos conselheiros no decorrer da formação.

Para a SEDU/Serra, no ano seguinte (2020) estava previsto a continuidade da formação, mantendo a dinâmica da regionalização geopedagógica e potencializando a integração e o debate entre os participantes. A proposta inicial era manter três encontros presenciais e uma cerimônia de certificação que reunisse todas as regiões. Segundo o representante entrevistado:

O objetivo seria aprofundar a discussão sobre o conselho de escola enquanto ferramenta da estrutura democrática brasileira, prevista para a participação direta da população nos processos de gestão do espaço público; e, concomitantemente, trabalhar questões práticas relativas ao funcionamento cotidiano dos Conselhos de Escola, como a elaboração de atas, o acompanhamento da aplicação dos recursos e organização das assembleias de segmento (Representante da SEDU/Serra, 2020).

Após a avaliação do curso oferecido em 2019, do diagnóstico elaborado e dos objetivos estabelecidos, a Equipe de Gestão definiu três metas para a formação a ser oferecida em 2020, a saber:

Ampliar o quantitativo de participantes para 672, o que compreende 25% dos 2.686 conselheiros. Esta meta se dá em relação ao número total de presentes, considerando aqueles que frequentam, pelo menos, 01 encontro formativo); Ampliar o quantitativo de conselheiros certificados para 30% do total de participantes; Atingir 100% dos Conselhos de escola da Rede Municipal de Ensino da Serra, 141 no total (Representante da SEDU/Serra, 2020).

Tais metas, ao mesmo tempo que visam ampliar o alcance da formação, preveem a continuidade da participação flutuante identificada na avaliação do curso oferecido em 2019.

Ou seja, a estratégia principal da SEDU/Serra é ampliar o quantitativo de escolas e conselheiros, porém sem fazer frente à rotatividade e baixa frequência dos participantes.

Quanto ao Lagebes/UFES, a instituição afirma que “tem trabalhado em parceria com o Programa de Pós-graduação de Mestrado Profissional em Educação na recepção de demandas dos municípios, especialmente os da Grande Vitória” (Representante do Lagebes/UFES, 2020). No contexto atual da Pandemia Covid-19, o laboratório também suspendeu algumas atividades e tem acompanhando os encaminhamentos políticos do estado para com a educação de forma geral. Ainda assim, não se furta a acolher e discutir possíveis reivindicações apresentadas pelas secretarias de educação municipais.

5.5. Com a palavra, os conselheiros

Após analisar a formação na perspectiva das instituições organizadoras, chega o momento de dar voz aos participantes. No contexto de pandemia do Covid-19 que atravessa esta pesquisa, a entrevista com os conselheiros de duas escolas que participaram da formação teve que ser feita de forma remota por meio de um questionário semiestruturado enviado pela internet. As medidas de distanciamento social e protocolos de segurança que mantiveram as aulas presenciais suspensas e as escolas fechadas durante essa fase da pesquisa impediram que a pesquisadora pudesse buscar maior aproximação com os conselheiros. Para possibilitar o contato foi solicitado a contribuição da direção escolar, que mediou o encaminhamento dos questionários e atuou diretamente para que eles fossem respondidos e devolvidos em um prazo de quinze dias.

O questionário (APÊNDICE 08) foi composto por oito perguntas, sendo as três primeiras voltadas à identificação da unidade de ensino, segmento de representação e tempo de atuação no conselho. As outras cinco voltavam-se à avaliação da formação para conselheiros de escola realizada em 2019. O mesmo questionário foi enviado para quatorze conselheiros de duas unidades de ensino de uma mesma região geopedagógica da Serra.²⁸ Desse total, apenas cinco retornaram — um número abaixo do esperado, mas que se justifica pelo distanciamento social provocado pela pandemia Covid-19, que inviabilizou alternativas de contato mais próximo com os entrevistados. Não obstante, os dados dessa amostragem revelam apontamentos importantes que serão analisados aqui.

²⁸ Foram uma escola de ensino fundamental e um centro de educação infantil, cada uma com sete conselheiros titulares, na região CIVIT.

A respeito do perfil dos respondentes, 02 representam o segmento de demais servidores, 01 representa pais e/ou responsáveis, 01 membro nato e 01 representante do magistério. Desse grupo, 03 atuam no conselho de escola há mais de 04 anos e 02 atuam de 01 a 02 anos. A partir desse dado, é possível conjecturar que a maioria atuava nos conselhos de escola quando foi ofertada a formação anterior a essa analisada, no ano de 2015. Desse modo, a avaliação da formação realizada em 2019 é permeada pela referência de outras formações.

Considerando a rotatividade característica da formação ocorrida em 2019, em que foi observado que a maioria dos conselheiros não estiveram presentes em todos os encontros presenciais, foi perguntado em quantos encontros cada um participou. Três deles estiveram presentes em 02 encontros, um em 03 encontros e apenas um entrevistado esteve presente nos 04 encontros presenciais. Esses dois últimos, que foram ao maior número de encontros, representaram os demais servidores. Se apenas ao segmento do magistério foi garantida a disponibilidade para participação nos encontros — sendo este o segmento que compareceu em maior número na formação —, esperava-se maior adesão de sua parte.

A rotatividade identificada e a não garantia de participação mais ampla do segmento do magistério, mesmo diante de algo inovador para as formações da secretaria de educação (a disponibilidade de professores substitutos), revela que esta não é a condição maior de participação. As dificuldades em participar das reuniões e assembleias do conselho de escola se arrastam há anos em virtude — dentre outros fatores — da sobrecarga de trabalho dos professores, que atuam em dois ou mais turnos, como foi apontado pela Equipe de Gestão da SEDU/Serra. A pouca participação também remete ao pouco engajamento — este, necessário para que os professores deixem suas atividades cotidianas na escola e dirijam-se aos encontros. Além disso, não cabe apenas aos professores se organizarem para estarem presentes nos encontros, mas a colaboração de toda a equipe escolar que precisa se envolver e planejar as estratégias de ação para a ausência desse profissional nos dias das formações.

Para que a ação da SEDU/Serra em garantir a disponibilidade de participação dos conselheiros do segmento de magistério gere os efeitos esperados, é importante uma aproximação e articulação maior com as escolas. A comunicação apenas por ofício, como é de praxe nas redes de ensino, não é o suficiente para fortalecer a participação e o envolvimento da escola.

Foi perguntado aos entrevistados a respeito da avaliação geral que fizeram dos encontros frequentados. A maioria — quatro respondentes — afirmou que os encontros atenderam

satisfatoriamente a suas expectativas. Apenas um entrevistado, do segmento de pais e/ou responsáveis, respondeu que os encontros atenderam parcialmente a suas expectativas. De modo geral, esse dado revela que o empenho das instituições organizadoras em atender às demandas de formação dos conselhos de escola, aliado à metodologia adotada, teve boa aprovação. Entretanto, se o segmento de pais avalia que suas expectativas foram parcialmente atendidas, é importante analisar o que esse segmento espera da formação.

O terceiro segmento que mais esteve presente na formação foi o de representantes de pais e/ou responsáveis, conforme mostra o gráfico 03 do perfil dos conselheiros participantes desta pesquisa. Um número expressivo que evidencia o desafio de se pensar uma formação que atenda a um grupo tão eclético.

Posteriormente foi questionado a avaliação da formação enquanto ação para o fortalecimento dos conselhos. Tendo em vista que esta é a estratégia do PNE e do PME da Serra, interessa saber se, na perspectiva dos conselheiros, a formação contribui de fato para esse fortalecimento. Quanto a essa pergunta, 04 conselheiros afirmaram que sim: a formação contribui para fortalecer os conselhos. Apenas 01 entrevistado, novamente o segmento de pais e/ou responsável, respondeu que a formação contribui parcialmente para fortalecer os conselhos de escola.

Barcelli (2014), ao pesquisar o funcionamento dos conselhos escolares a partir da visão de técnicos/cursistas que participavam de um curso de extensão vinculado ao PNFCE, expôs as dificuldades de atuação dos conselhos de escola. Dentre as dificuldades que impediam o colegiado de ser fortalecido, segundo dados da pesquisa, estava a ausência de conhecimento de suas funções por parte dos conselheiros. Não entender a função do conselho de escola e seu funcionamento insidia sobre o engajamento na participação, segundo a autora.

A mesma dificuldade foi concluída na pesquisa de Almeida (2017). A autora pesquisou o funcionamento do conselho de escola de uma determinada instituição de ensino. Destacou que o não conhecimento dos representantes das funções do colegiado e suas atribuições é um desafio para a efetivação da gestão democrática escolar.

Esse apontamento reverbera nas orientações de Gohn (2011, p. 115):

Os conselheiros devem ter cursos de formação e atualização enquanto sujeitos políticos, que precisam ter como referência um modelo de participação social cidadã – com pluralidade que respeite as diversidades culturais e as diferenças de raça, etnia, sexo, geração, etc. respaldado por um projeto emancipatório, que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo, e não se circunscrevam às ações imediatistas da conjuntura (GOHN, 2011, p. 215).

Desse modo, a formação como elemento fortalecedor dos conselhos de escola está atrelada à motivação e é também um requisito para a participação.

Nesse projeto de formação pesquisado, a metodologia incluía atividades não presenciais que demandavam interações com os conselhos de escola. Uma forma de movimentar as ações dos conselhos e estimular a busca por estratégias nas resoluções de problemas. Pensando nessas atividades, foi perguntado aos conselheiros se, durante ou após o curso, alguma nova ação positiva ou experiência foi colocada em prática. Quatro (04) dos cinco (05) respondentes disseram que sim.

Sabendo que houve iniciativas com intuito de movimentar os conselhos de escola, a troca de experiências pode ser acrescentada nas próximas formações. Antunes (2002) orienta que

A escola que se quer autônoma, democrática e participativa não pode prescindir da pesquisa, do diálogo, da organização das fontes de conhecimento que a ajudará a superar as dificuldades enfrentadas em seu cotidiano (ANTUNES, 2002, p. 173).

A autora sugere ainda que “todos os segmentos da comunidade devem ser desafiados a pesquisar, a debater, a registrar, a sistematizar suas experiências, a divulgá-las para a escola como um todo e, também, para outras escolas” (ANTUNES, 2002, p. 173). Essas ações podem valorizar os conhecimentos que emergem da prática e fortalecem os colegiados.

Por fim, foi solicitado aos conselheiros que deixassem um depoimento a respeito dessa formação realizada pelo município e das suas expectativas para o conselho da sua escola. Todos os depoimentos elogiaram a formação, ressaltando a sua importância. Dentre eles, destacamos alguns:

A formação possibilitou compreender melhor a atuação do conselho e também da responsabilidade imputada a cada um de seus membros. No primeiro ano, colocamos algumas ações aprendidas em prática e após a pandemia teremos novos desafios e expectativas de ações a serem implementadas (CONSELHEIRO REPRESENTANTE DO SEGMENTO MAGISTÉRIO, 2020, p. 01).

A formação foi extremamente importante, durante o nosso encontro ficou esclarecida dúvidas e nos deixou mais preparados para estarmos atuando como conselheiro (COSENLHEIRO REPRESENTANTE DO SEGMENTO DEMAIS SERVIDORES, 2020, p. 01).

Considero importante os momentos de formação para aprender algo novo ou mesmo para rever e/ou validar algumas práticas de gestão (CONSELHEIRO MEMBRO NATO, 2020, p. 01).

As falas dos conselheiros mostram como a formação pode fortalecer a participação e o envolvimento da sociedade na gestão escolar. As formações são espaços não só para novos

aprendizados técnicos e científicos. Elas são espaços que, além disso, endossam os saberes adquiridos nas práticas dos conselhos, esclarecem dúvidas, consolidam vínculos, qualificam o discurso e problematizam as condições de participação. Sendo assim, é necessário que a formação seja garantida como uma política educacional permanente e não apenas como ação isolada.

6. PROPOSIÇÕES PARA ESTRUTURAÇÃO DE UM PROGRAMA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE ESCOLA

A natureza epistemológica do Programa de Mestrado Profissional em Educação atribui aos cursistas a elaboração de um produto que visa contribuir para o aprimoramento e aplicação dos conhecimentos produzidos no decorrer do curso, com foco na inovação e resolução de situações e problemas concretos. Compreendendo o “produto” como algo a ser utilizado por outras pessoas, planejou-se para esta pesquisa a produção de um material que contribua para o fortalecimento dos conselhos de escola, coadunando com as estratégias da meta 19 do PME da Serra (ES). Desse modo, fundamenta-se as estratégias 19.2 e 19.5 do referido Plano, que aponta para a formação dos conselheiros escolares ao dispor o seguinte:

19.2) implementar **políticas de apoio e formação aos (às) conselheiros** (as) dos Conselhos de Educação, de Escola, de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselho de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico apropriado e acessível, equipamentos e meios de transporte, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.5) estimular e promover a constituição e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de **programas de formação de conselheiros (as)**, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (SERRA, 2015, n.p, grifo nosso).

Optou-se, neste trabalho, pela elaboração de sete propostas de ações que sirvam de subsídio para elaboração e implantação de um programa de formação aos conselheiros de escola ofertado pelo município. Alicerçado nos dados levantados nesta pesquisa, o material será hospedado em um arquivo a ser disponibilizado para a Secretaria de Educação da Serra e para a sociedade.

6.1. Apresentação

As propostas expressas neste trabalho configuram-se como produto educacional integrante da dissertação de mestrado intitulada *Formação de Conselheiros de Escola no município da Serra(ES): desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação*. Foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE), na linha de "Docência e Gestão de Processos Educativos", da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, aliando-se, ainda, ao Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e avaliação Educacional - GETAE e ao Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo – Lagebes/CE/UFES.

A investigação empreendida teve como objeto de análise as ações para formação de conselheiros de escola no município da Serra, no ano de 2019. Interessou saber como têm se organizado e desenvolvido os processos de formação para conselheiros de escola, em atendimento à Meta 19 do PME. Buscou-se desenvolver uma investigação de natureza qualitativa, cujo percurso metodológico se deu por meio de uma pesquisa exploratória. Optou-se pela perspectiva crítica para a análise dos processos que envolvem os conselhos de escola, uma vez que tal perspectiva contribui para o caminho analítico reflexivo condizente com as bases teóricas escolhidas.

O percurso da pesquisa partiu da revisão literária e bibliográfica das bases teóricas e produções de conhecimentos que se aproximam do objetivo desta pesquisa, a fim de se compreender melhor a função e complexidade dos conselhos de escola no atual contexto sociopolítico. Em seguida, realizou-se uma análise dos documentos e legislações que dão suporte à gestão democrática no município da Serra, bem como da relação do PME/Serra com os demais PME dos municípios da RMGV. De igual modo, executou-se um estudo sobre o perfil dos conselheiros escolares participantes dos cursos de formação oferecido pela Secretaria de educação em parceria com o Lagebes/UFES, no ano de 2019, além da análise do projeto de formação elaborado. Após o cumprimento de tais etapas, seguiu-se para a realização de entrevistas semiestruturadas com um representante da Secretaria Municipal de Educação da Serra e um representante do Lagebes/UFES que atuaram diretamente no planejamento e organização do curso de formação, abordando os desafios encontrados, a avaliação da formação oferecida aos conselheiros e novas propostas de ação. Por fim, um questionário foi aplicado, com perguntas fechadas e abertas aos conselheiros escolares de duas unidades de ensino da Rede Municipal de Educação, localizadas na Região 1 (Civit), compreendendo a avaliação da formação da qual participaram.

A partir da análise das respostas, foi possível detectar avanços e entraves na formação para conselheiros de escola e, com efeito, no cumprimento da estratégia 19.5 do PME/Serra. As considerações dessa abordagem estão aqui organizadas enquanto um conjunto de proposições com o objetivo de contribuir para a composição de um programa municipal de Formação para Conselheiros de Escola. Tais propostas, elaboradas a partir de pesquisa científica, apresentam-se à Secretaria Municipal de Educação da Serra, a quem é demandada a instituição do Programa de Formação disposto no PME/Serra (Lei N° 4432/2015).

6.2. Introdução

Os conselhos de escola são importantes mecanismos de participação e controle social — são, portanto, fundamentais para a democracia. Esses colegiados atuam com base no princípio da gestão democrática da educação, garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206 – inciso VI, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público. Mais adiante, foi estabelecido na LDBEN-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Nº 9.394/1996, que os Sistemas de Ensino definiriam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, fundamentando-se na participação das comunidades escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes (Artigo 14, incisos II).

Em 2014, o PNE - Plano Nacional de Educação – Lei Nº 13005/2014 reafirma a importância da atuação dos conselhos de escola para a consolidação da gestão democrática ao definir o seguinte como estratégia para a Meta 19:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de **conselhos escolares** e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014, n.p., grifo nosso).

Ao direcionarmos o olhar ao âmbito dos sistemas de ensino, mais especificamente ao município da Serra — lócus desta pesquisa — observamos que, semelhantemente, o PME/Serra edita, dentre as estratégias para o cumprimento da sua Meta 19, o fortalecimento dos conselhos de escola por meio de programas de formação de conselheiros, na estratégia 19.5, a saber:

19.5) estimular e promover a constituição e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros (as), assegurando-se condições de funcionamento autônomo (SERRA, 2015)

O município também conta com uma legislação que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal - Lei Nº 2478/2002. Esse amparo legal é fundamental para o exercício dos conselhos de escola, considerando que Serra é o maior sistema de ensino do estado. Com 141 unidades de ensino, conta atualmente com 1.428 conselheiros de escola atuando nos colegiados. Um número expressivo, que exige ações amplas e bem estruturadas por parte da Secretaria de Educação.

Entre essas ações, o PME/Serra aponta para os programas de formação para conselheiros de escola. A formação para o fortalecimento dos conselhos é sustentada pela participação. Diante das dificuldades de conquista e avanço na participação direta nas decisões que dizem respeito à gestão da escola, são exigidos da comunidade escolar constantes movimentos de pressão junto ao poder público. Esses movimentos emergem de processos educativos e do ativismo da comunidade. É a participação, segundo Libâneo (2014), o principal meio para se assegurar a gestão democrática da escola. Ela possibilita o envolvimento da comunidade escolar, o conhecimento dos objetivos e metas, o fortalecimento das relações interpessoais e principalmente, “experimentar formas não autoritárias de exercício do poder, de intervir nas decisões da organização e definir coletivamente os rumos dos trabalhos” (LIBÂNEO, 2014, p.102). Essa participação deve estar fundamentada na autonomia, a fim de que seja viabilizada a livre determinação em detrimento do autoritarismo na tomada de decisões.

Esse caminho formativo que conduz ao fortalecimento dos conselhos de escola e amplia a participação da comunidade se estabelece, na estratégia do PME/Serra, por meio de um programa de formação. Para além de ações isoladas, o programa pressupõe um plano de atividades, uma política de formação para conselheiros. Tal programa também encontra amparo na Lei Nº 2478/2002 que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal ao estabelecer que:

Art. 27 Cabe à Secretaria Municipal de Educação a oferta de cursos de qualificação dos integrantes das instâncias e segmentos dos Conselhos de Escola, no sentido de prepará-los para melhor atendimento aos dispositivos desta Lei (SERRA, 2002).

Nesse contexto, participamos do rol de pesquisas científicas sobre ações para formação de conselheiros de escola e reiteramos a importância dessas ações na oferta de conhecimentos consistentes para assegurar práticas democráticas nas escolas públicas, na contramão das ideologias centralizadoras. A importância da realização deste trabalho se dá na compreensão de que as formações para conselheiros de escola são dispositivos que potencializam o fazer democrático — as formações precisam, desse modo, serem compreendidas enquanto espaços de inclusão e de heterogeneidade.

Para tanto, a investigação empreendida analisou o curso de Formação de Conselheiros de Escola na Rede Municipal de Ensino, realizado em 2019. Após quase quatro anos de aprovação do PME que a Equipe de Gestão — que integra o GEAF/SEDU-Serra, em parceria com o Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo – Lagebes/UFES — realizou uma formação para representantes da comunidade escolar. Esse curso contou com

carga horária total de 30 horas, divididas em 04 encontros presenciais que aconteceram em 09 regiões geopedagógicas do município. O objetivo do curso foi possibilitar aos conselheiros de escola o conhecimento e a reflexão acerca de sua atuação no processo de gestão da unidade de ensino, bem como o fortalecimento de práticas democráticas (SERRA, 2019).

A ação, mesmo isolada, avançou em alguns aspectos em relação às formações realizadas em anos anteriores. A parceria com a universidade oportunizou não só a expansão dos conhecimentos e oportunidades de trocas, como também estruturou a formação num curso com certificação para os conselheiros. Outro avanço significativo foi a maior disponibilidade para o segmento do magistério participar dos encontros presenciais. Ao arcar com a extensão de carga horária para professores substitutos, os conselheiros representantes do magistério puderam se ausentar da sala de aula para irem aos encontros. Dessa forma, a SEDU/Serra garantiu o direito à formação em serviço e reafirmou a importância desses profissionais para a efetivação da gestão democrática.

Em contrapartida, a pesquisa identificou demandas importantes que necessitam ser observadas pelo município para que se avance no fortalecimento dos conselhos de escola e no alcance da META 19 do PME. Para além de apontar as falhas e ineficiências, a proposta desse produto educacional foi transformá-las em oportunidades de ação. Nesses termos, sugerimos a criação de um Programa Municipal de Formação para Conselheiros de Escola, no âmbito do Sistema de Ensino, com parâmetros que contribuam com os conselhos e suas demandas, possibilitando também a interlocução de uns com os outros.

6.3. Propostas

Para a execução desse programa, é importante observar as sete propostas abaixo, elaboradas a partir dos dados levantados na pesquisa.

1 - Estruturar a Equipe de Gestão da SEDU/Serra.

Organizar uma equipe de profissionais com coordenação própria e incluí-la no organograma da Secretaria de Educação, com atribuições específicas e com foco em potencializar a gestão escolar democrática na rede de ensino municipal.

2 - Definição das diretrizes para as formações continuadas dos conselheiros de escola.

Estabelecer, por meio de normativa legal, as diretrizes do programa de formação. As diretrizes definirão os parâmetros quanto aos processos formais de transmissão e construção de conhecimentos por meio de encontros, cursos, oficinas de trabalho, seminários e o uso de metodologias de educação a distância. Tornar o Programa de formação uma política pública com garantias à continuidade das ações, mesmo com alternância no poder público.

3 - Realização de pesquisas prévias e regulares com conselheiros de escola nas regiões geopedagógicas.

Considerando as diferentes características e necessidades de cada região/escola, e as mudanças periódicas na composição dos representantes dos segmentos dos conselhos, é fundamental realizar o levantamento das necessidades específicas para a formação. A pesquisa, por meio de questionário estruturado, possibilita que as escolas apresentem suas demandas de forma compreensível e explícita.

4 - Formações por segmento

Uma vez identificadas as dificuldades pontuais de cada segmento em participar das formações — horário e local dos encontros, deslocamento, assuntos de maior relevância, abordagem das temáticas, entre outros — faz-se necessário pensar em encontros formativos específicos para cada segmento. Incluir momentos distintos dentro da formação que atendam a essa necessidade.

5 - Ampliar a participação dos alunos.

Garantir que o segmento de alunos possa exercer sua atuação nos conselhos de escola, contribuindo efetivamente com a gestão escolar. Desenvolver estratégias para que as escolas possam assegurar que os representantes dos segmentos de alunos colaborem com os conselhos. Possibilitar troca de experiências entre os conselhos de escola para a divulgação de ideias.

6 - Estimular a parceria com outros movimentos sociais de participação

Os conselhos de escola são uns dos colegiados que desempenham o controle social. Os demais movimentos de participação social e popular são fundamentais para o fortalecimento da democracia. É importante oferecer oportunidades de interlocução entre os movimentos sociais presentes na comunidade local. As parcerias com outros movimentos possibilitam o fortalecimento da participação e ampliam os horizontes de ação.

7- Criação de um Fórum de Conselheiros de Escola

Os fóruns constituem-se em espaços com o objetivo de manter a articulação e informação entre os pares. Nele, os conselheiros discutem, propõem, acompanham e avaliam as políticas públicas no âmbito do sistema de ensino. Oportunizar esses espaços dentro do Programa de Formação objetiva potencializar o exercício de interlocução.

6.4. Mecanismos de acompanhamento e avaliação

Com base nos objetivos propostos pelo Programa Municipal de Formação para Conselheiros de Escola, é importante garantir que as atividades de acompanhamento e avaliação sejam desenvolvidas para oferecer subsídios às etapas de adequação e aperfeiçoamento do Programa. A definição das atividades deve adotar estratégias que possibilitem o acompanhamento e a avaliação de forma contínua e não somente em seu encerramento, incluindo a participação dos sujeitos sociais envolvidos nesse processo.

As avaliações do programa deverão ter como base os objetivos alcançados, conteúdos desenvolvidos, metodologias aplicadas, troca de experiências e, principalmente, a reflexão acerca das deliberações dos conselhos de escola. Os mecanismos de acompanhamento e avaliação adotados devem se voltar tanto ao processo de educação permanente para o controle social, quanto aos seus resultados.

Quanto aos resultados, é importante enfatizar a necessidade da realização de estudos que possam identificar o impacto das ações de formação para os conselhos de escola, como

também estudos sobre a prática, a atuação e a contribuição dos conselheiros de escola na gestão democrática da escola.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação para conselheiros de escola é uma ação que traz em seu cerne o anseio pelo fortalecimento da gestão democrática da educação. Isto se concretiza através da preparação dos representantes dos segmentos da comunidade escolar para atuarem nos conselhos de escola, dinamizando, assim, a participação destes sujeitos na gestão escolar. A oferta da formação pelo poder público se concretiza a partir das garantias legais da atuação dos conselhos e das políticas públicas, que formalizam essa oferta visando ao fortalecimento dos colegiados enquanto caminho para a educação pública de qualidade. Nesse sentido, as formações realizadas têm como amparo mais recente o PNE 2014 – 2024 (BRASIL, 2014), mais especificamente nas estratégias da Meta 19, que trata da consolidação da gestão democrática da educação.

O atual PNE se tornou o “[...] epicentro da política educacional na conjuntura” (FERNANDES, 2018, p. 131). Foi construído e aprovado em um período conquistado de abertura às políticas sociais no Brasil, entre os anos de 2003 a 2015. A sociedade, por meio das entidades, instituições e movimentos que defendem a educação pública de qualidade, puderam reverberar anseios por uma educação que, além de atender às demandas da sociedade, fosse democraticamente aberta à participação. Fato semelhante ocorreu com o PME da Serra que, guiado pelas metas e estratégias do PNE, elaborou um plano junto ao Fórum Municipal de Educação, respeitando sua autonomia de ente federado.

No PNE e no PME da Serra, o fortalecimento dos conselhos de escola, por meio de programas de formação de conselheiros, configura-se como estratégia para a efetivação da gestão democrática da educação. Esse avanço é reflexo de todo um caminho de consolidação dos conselhos, que ganhou força nos anos 80, conquistou espaço na LDB (BRASIL, 1996) e foi impulsionado pelo PNFCE.

Atualmente, a luta pela educação de qualidade tem sido também a luta para a implementação dos planos de educação. Essa implementação demanda, dentre muitos fatores, o financiamento da educação e interesses políticos. Porém, as crises econômicas, associadas às políticas neoliberais de redução do Estado, tem travancado a implementação das metas e estratégias traçadas. Se por um lado os planos de educação têm sido diferidos pelo poder público, por outro são observadas ações organizadas e movimentos de resistência que pressionam o poder público e freiam os retrocessos.

Esse tem sido o caso da Meta 19 do PNE e do PME da Serra na garantia da efetivação da gestão democrática escolar. Na esfera nacional, testemunhamos retrocessos contra a gestão

democrática como, por exemplo, a suspensão das ações do PNFCE, o avanço de políticas privatistas e gerencialistas que mercantilizam a educação (PERONI; CAETANO, 2015) e, principalmente, a aprovação da Emenda à Constituição nº 95/2016²⁹ que atingiu a força motriz de qualquer PNE: os recursos financeiros (FERNANDES, 2018, p. 130). No campo municipal, o fortalecimento da gestão democrática é sustentado pelas garantias legais e com ações isoladas, como a que foi analisada nesta pesquisa.

Tanto no PNE, quanto no PME da Serra, a estratégia para o fortalecimento dos conselhos de escola está vinculada aos programas de formação. Essa ideia foi impulsionada pelo PNFCE, que foi um programa criado com a finalidade de fomentar a criação de conselhos escolares e fortalecer os já existentes. Mas sendo um programa de governo, perde-se com a alternância de poderes, justamente por não se consolidarem enquanto política pública de Estado. Desse modo, assim como o PNE, o PNFCE foi esquecido pelo atual governo federal, ficando a cargo dos estados e municípios desenvolverem outras ações de formação para os conselhos de escolas com vistas ao seu fortalecimento.

Diante desse cenário, a investigação empreendida teve como objeto de análise as ações para formação de conselheiros de escola no município da Serra. Interessou saber como têm se organizado e desenvolvido os processos de formação para conselheiros de escola, em atendimento à Meta 19 do PME.

Para tanto, optou-se pela pesquisa qualitativa de cunho exploratório, utilizando-se das técnicas de entrevistas estruturadas e questionários estruturados e semiestruturados com representantes da Secretaria de Educação da Serra e do Lagebes/UFES, além dos conselheiros de escola participantes da formação.

Neste percurso investigativo, o respaldo teórico se sustentou através do diálogo com autores como Nico Poulantzas (1979, 1985), Libâneo (1990, 2004), Saviani (2002, 2008, 2012, 2013), Flávio Brayner (2005, 2008), Paro (2005, 2012), Werle (2003), Gadotti (2004) e Gohn (2011) — além de outros que compartilhavam da perspectiva aqui investigada.

No município, o fortalecimento dos conselhos de escola é uma demanda da Secretaria de Educação, mais especificamente da Equipe de Gestão que atua junto à Gerência de Assessoramento e Controle de Fluxos Escolares – GEAF. Essa Equipe não consta no

²⁹ Instituiu o novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 19/10/2020.

organograma da SEDU/Serra, mas é responsável por promover as formações junto aos conselheiros de escola do sistema de ensino desde o ano de 2014.

Sendo o maior sistema de ensino do estado, com 141 unidades de ensino, Serra conta atualmente com 1.428 conselheiros de escola atuando nos colegiados em todas as unidades de ensino. Um número expressivo que exige ações amplas e bem estruturadas por parte da SEDU/Serra para garantir o fortalecimento desses conselhos. Ainda que seja atribuição da GEAF, e que esta delegue a uma equipe específica as ações de fortalecimento dos conselhos de escola, é preciso garantir que essa mesma equipe não fique à mercê das mudanças de governo e interesses que ocupam lugar no poder.

A pesquisa levantou que Serra conta com um conjunto de dispositivos legais que normatizam a atuação dos conselhos desde 2002. Quanto ao PME, ainda que tenha sido aprovado em 2015, verificou-se que somente em 2019 ocorreu uma ação de formação para os conselheiros de escola — em parceria com o Lagebes/UFES — para garantir o cumprimento da estratégia 19.5. A ação, mesmo isolada, avançou em alguns aspectos em relação às formações realizadas em anos anteriores. A parceria com a universidade permitiu não só expandir os conhecimentos e oportunidades de trocas, como também estruturou a formação num curso com certificação para os conselheiros. Outro avanço significativo foi a maior disponibilidade para o segmento do magistério participar dos encontros presenciais. Ao arcar com professores substitutos para que o conselheiro representante pudesse acompanhar os encontros, a SEDU/Serra garantiu o direito à formação em serviço e reafirmou a importância desses profissionais para a efetivação da gestão democrática.

Convém observar que a carga horária reduzida (40 horas), com somente quatro encontros presenciais e a falta de um projeto de formação mais amplo e estruturado que pensasse a formação para além do curso em si, aliada à falta de uma cultura de formação nos conselhos de escola, são pontos importantes que enfraqueceram a ação. Como efeito, foi verificado pouca adesão (dos 1.428 conselheiros de escola, apenas 501 participaram) e alta rotatividade nos encontros presenciais (apenas 133 conselheiros participaram de todos encontros).

A oferta dos encontros presenciais nas 09 regiões geopedagógicas tem sido a estratégia utilizada pela Equipe de Gestão para possibilitar maior participação de todos os segmentos na formação — algo desafiador para o sistema de ensino em um município com grande extensão territorial. Provavelmente, o horário dos encontros (matutino ou vespertino em dias úteis)

tornou-se um fator impeditivo à adesão dos segmentos de pais e comunidade local. Em reunião dos conselhos, apontou-se que mantê-las em horários de trabalho dos conselheiros é uma ação que impede sua efetiva participação. Há uma relação direta entre a ausência dos participantes e as condições de participação. Nesse sentido, cabe à comunidade escolar identificar alternativas que eliminem esse impasse, tendo em vista a previsão legal de participação de conselheiros.

Na oportunidade dos encontros presenciais, traçou-se o perfil dos conselheiros. Este perfil apontou dados importantes sobre os conselhos de escola no município, os quais devem contribuir com o planejamento das formações e ações de fortalecimento da participação. Dentre os principais dados, verificou-se que a maioria dos conselheiros de escola são mulheres na faixa etária de 30 a 50 anos, pós-graduadas e moradoras do município. Também foi apurado que a maior parte dos conselheiros presentes na formação atuavam há pouco tempo nos conselhos de escola — menos de um ano — e se dedicavam em média de 01 a 03 horas mensais às atividades do conselho. Outro dado importante foi a reduzida participação em outros movimentos sociais, tornando o conselho de escola o único canal de participação democrática. O conjunto dessas informações permite a elaboração de estratégias importantes para ações futuras — inclusive pensar em formações específicas para cada segmento de acordo com necessidades previamente apontadas.

Diante dessas considerações, conclui-se que as formações para conselheiros de escola necessitam ser perpetuadas, porém, as investidas por parte da Secretaria de Educação devem avançar para um programa mais amplo e estruturado. Os conselheiros que adentram os colegiados necessitam de formação básica sobre o funcionamento dos conselhos de escola, mas é preciso garantir que as formações sejam cabo de força para as transformações da realidade. Para tanto, foi elaborado um conjunto de sete propostas de ações que sirvam de subsídio à elaboração e implantação de um Programa Municipal de Formação aos Conselheiros de Escola. Tais ações objetivam contribuir com o município da Serra e se sustentam pelos dados analisados nesta pesquisa. Do mesmo modo, a realização das ações propostas e a efetivação do Programa tem como propósito final o alcance da Meta 19 do PME da Serra.

Investir na formação crítica dos sujeitos é uma forma de intervir, via educação, na realidade. Adotar esse exercício de práxis educativa é, portanto, aliar perspectivas teóricas a uma concepção de mundo através de uma prática — neste caso, as ações dos conselhos de escola — que seja capaz de dar aos sujeitos as condições necessárias para que eles se insiram em um projeto coletivo de mudança da sociedade por meio da participação.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Gestão da Escola Pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para Uma Conceitualização Alternativa de Accountability em Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- AGUIAR, Márcia Angela de S., Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR.
- ALMEIDA; Márcia Pereira de. **O Funcionamento Efetivo Do Conselho Escolar Como Prática De Gestão Democrática**. 2017. Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal De Juiz De Fora, 2017.
- ALTHUSSER, Louis. **A favor de Marx**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- BARCELLI, Juliana Carolina. **Função, Composição e Funcionamento dos Conselhos Escolares: participação e processos democráticos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- BRASIL/MEC. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: 20 de dezembro de 1996.
- _____. **Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 26 jun 2014. Disponível em <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>> Acesso em: 17 de abril de 2018
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Elaboração Ignez Pinto Navarro... [et. al.]. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Programa nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno para gestores)
- BRAYNER, Flávio. **Educação e republicanismo: experimentos arendtianos para uma educação escolar melhor**. Brasília, DF: Liber Livro Editora, 2008.
- _____. **Fundamentos da Educação: crise e reconstrução**. Campinas, SP: mercado das letras, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra. 2006.

CARIACICA (Município). **Lei nº 5.465, de 22 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Cariacica – P MEC e dá outras providências. Cariacica, 2015.

COELHO, Paula Cristiane Andrade. **A participação das crianças na gestão escolar**. 2013. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2013

COSTA, Andreia Mendes. **Conselho Escolar: desafios e novas possibilidades de promoção da participação democrática em escolas estaduais de Governador Valadares**. 2018. Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal De Juiz De Fora, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V.18, n.2, jul./dez. 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FÉLIX, Robson Gonçalves. **Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010)**. 2012. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Programa de Pós-graduação em Educação, Campo Grande/MS, 2012

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Pedagogia da Pesquisa-Ação. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 483-502, set./dez. 2005.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndula. **Gestão Democrática da Educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. 1. ed. - Curitiba: Appris, 2018.

FERREIRA, Andreza Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do conselho municipal de educação da Serra**. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2006.

FERREIRA, Naura S.C. **Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades**. Em aberto, Brasília, v.17, n.72 p.167-17, fev./jun., 2000. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/>. Acesso em: 13 ago. 2017.

FUNDÃO (Município). **Lei nº 1.019, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação (ME) para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. Fundão, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. Texto CONAE 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. **Organização do trabalho na escola:** alguns pressupostos. Série Educação Em Ação. 1993. Ed. Ática

_____. **Escola cidadã:** uma aula sobre a autonomia da escola. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

GASPARELLO, Vânia Medeiros. **A Pedagogia da democracia de Paulo Freire.** Trabalho apresentado no GT5 na 25ª. Reunião Anual da ANPED, 2002. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso 15/07/ 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** (Coleção questões da nossa época; v. 32) 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

GUARAPARI (Município). **Lei nº 3.934, de 1º de setembro de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação - PME – período 2015-2025, edá outras providências. Guarapari, 2015.

_____. **Lei nº 4.195 de 28 de dezembro de 2017.** Altera o dispositivo da Lei nº 3.934, de 1º de setembro de 2015, e dá outras providências. Guarapari, 2017.

INEP. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 96, n. esp. – Brasília, DF : O Instituto, 2015.

JESUS, Wellington Ferreira. Alto lá! Uma nova ordem é possível: contribuições do materialismo histórico-dialético à pesquisa e às políticas em educação. In: **O Método Dialético na Pesquisa em Educação** / organizadores Célio da Cunha, José Vieira de Sousa, Maria Abádia da Silva. - Campinas, SP: Autores Associados/ Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014. - (Coleção Políticas Públicas de Educação).

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública:** A pedagogia crítico-social dos conteúdos. Coleção Educar 1. 9 ed. São Paulo: Editora Loyola, 1990.

_____. **Organização e gestão da escola:** teoria e prática. 5 ed. Revista e ampliada – Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio. **Organização escolar e democracia radical:** Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

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

MASCARENHAS, Angela Cristina Belém. A contribuição do materialismo histórico-dialético para a análise das políticas educacionais. In: **O Método Dialético na Pesquisa em Educação** / organizadores Célio da Cunha, José Vieira de Sousa, Maria Abádia da Silva. - Campinas, SP: Autores Associados/ Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014. - (Coleção Políticas Públicas de Educação). P. 177-182.

MOREIRA, H. CALEFFE. L. G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador.** 2. ed. São Paulo: DP&A, 2008.

OLIVEIRA, Eduardo A. Moscon. **A descentralização e a autonomia no contexto da gestão democrática da escola pública**. 1997. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 1997.

_____. A Centralidade da Escola na Reforma Educacional dos anos de 1990. In Oliveira et al. (Org.). **Política Educacional e Gestão na Escola Básica: perspectivas**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2014. p. 65 – 77.

OLIVEIRA, Dalila A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

OLIVEIRA, Maria de Fátima. **A prática dos conselheiros numa escola estadual de ensino fundamental: um estudo de caso**. 2007, Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, 2007.

PALUDO, Conceição; VITÓRIA, Fernanda Bilhalva. Contribuições do materialismo histórico-dialético para o entendimento da política pública social na atualidade. In: **O Método Dialético na Pesquisa em Educação** / organizadores Célio da Cunha, José Vieira de Sousa, Maria Abádia da Silva. - Campinas, SP: Autores Associados/ Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014. - (Coleção Políticas Públicas de Educação). P. 99-130.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: Projetos em disputa? **Retratos da Escola**. Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – Anpae. v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 2 ed. São Paulo, 1989.

SANDER, Benno. **A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação**. Linhas críticas, v.11. n.20. p.41-54, jan./jun.2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/>> Acesso em: 05 jul 2018.

SAVIANI, Dermeval, DUARTE, Newton (orgs.). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 40. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2008.

_____. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

_____. **Da nova LDB ao plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 4. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, Coleção educação contemporânea, 2002.

SERRA (Município). **Lei nº 4.432 de 04 de novembro de 2015**. Aprova o plano municipal de educação da serra - PMES e dá outras providências. Serra, 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município da Serra nº 02/1990**. Dispõe sobre os princípios pelos quais o município será regido. Serra, 1990.

_____. **Lei nº 2478, de 08 de Janeiro de 2002**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal e dá outras providências. Serra, 2002.

_____. **Projeto de Formação para os Conselheiros de Escola**. Secretaria Municipal de Educação. 2019.

SCHANE, Rita. **Conselho Escolar: Possibilidades E Desafios Na Implementação Da Gestão Democrática**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Tuiuti Do Paraná, 2013.

SOUSA, José Vieira de. Método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais: uma relação em permanente construção. In: **O Método Dialético na Pesquisa em Educação** / organizadores Célio da Cunha, José Vieira de Sousa, Maria Abádia da Silva. - Campinas, SP: Autores Associados/ Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014. - (Coleção Políticas Públicas de Educação). P. 01-12.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Tais Moura. Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática. In: **Qualidade Social da Educação Básica** / Janete Maria Lins de Azevedo, Márcia Ângela da S. Aguiar (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. P. 63-83.

VIANA (Município). **Lei nº 2. 726, de 03 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação. Viana, 2015.

VILA VELHA (Município). **Lei nº 5.629, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Vila Velha, 2015.

VITÓRIA (Município). **Lei nº 8.829, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de educação de Vitória. Vitória, 2015.

WERLE. Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

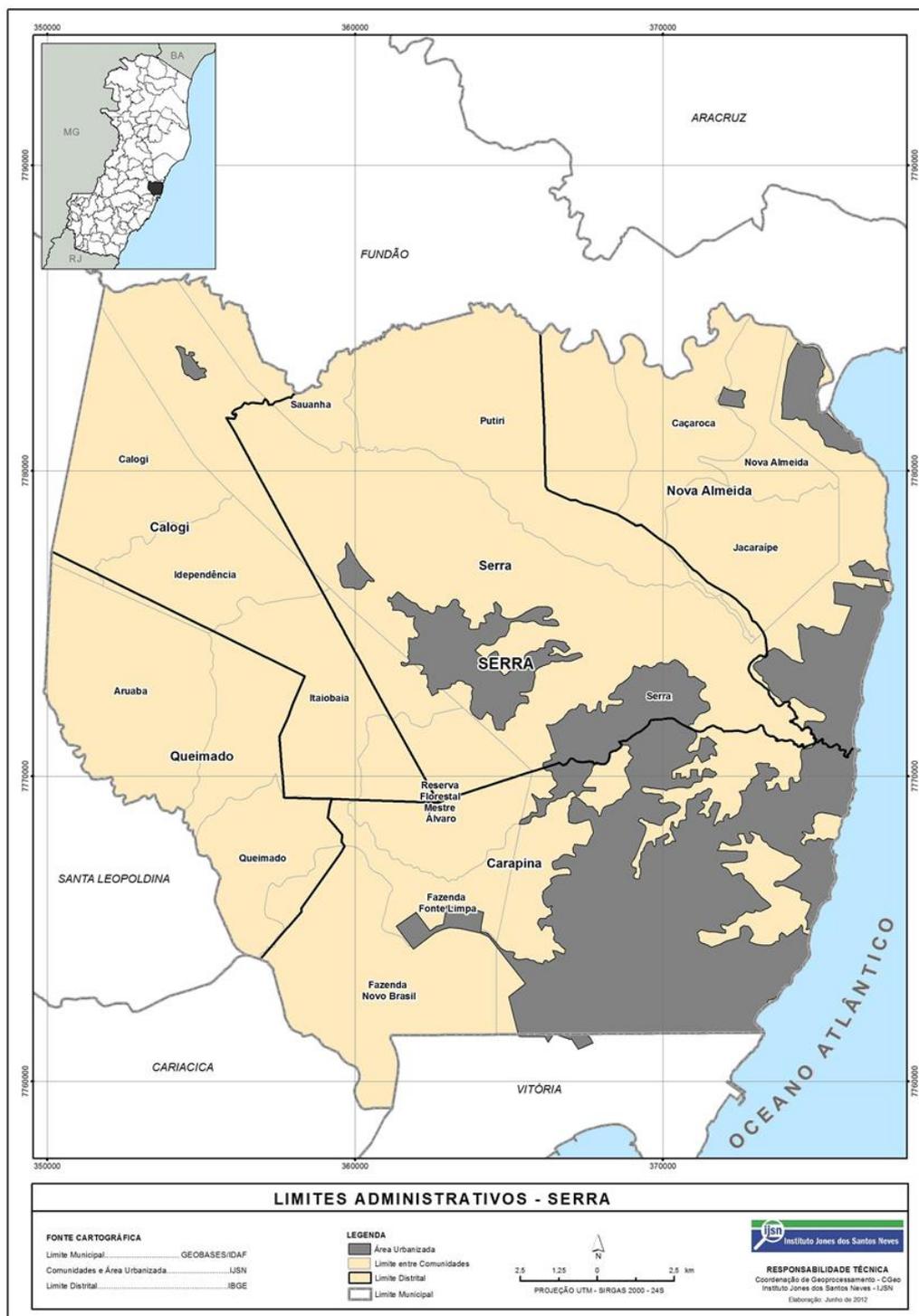
APÊNDICE 01**MUNICÍPIOS QUE JÁ CONSTITUÍRAM SEUS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO**

1. Sistema Municipal de Educação de Alegre: Lei nº. 2.422/1999
2. Sistema Municipal de Educação de Alto Rio Novo: Lei nº. 582/2008
3. Sistema Municipal de Educação de Anchieta: Lei nº 423/2006
4. Sistema Municipal de Educação de Aracruz: Lei nº 12.023/2004
5. Sistema Municipal de Educação de Boa Esperança: Lei nº 1.325/2007
6. Sistema Municipal de Educação de Bom Jesus do Norte: Lei nº 059/2012
7. Sistema Municipal de Educação de Cachoeiro de Itapemirim: Lei nº 4.962/2000
8. Sistema Municipal de Educação de Conceição da Barra: Lei nº 3.305/2006
9. Sistema Municipal de Educação de Cariacica: Lei nº 4.373/2006
10. Sistema Municipal de Educação de Guarapari: Lei nº 164/2000
11. Sistema Municipal de Educação de Ibitirama: Lei nº 718/2010
12. Sistema Municipal de Educação de Itapemirim: Lei nº 2.762/2014
13. Sistema Municipal de Educação de Iúna: Lei nº 2.176/2008
14. Sistema Municipal de Educação de Jaguaré: Lei nº 740/2006
15. Sistema Municipal de Educação de Laranja da Terra: Lei nº. 421/2006
16. Sistema Municipal de Educação de Muniz Freire: Lei nº 1.921/2007
17. Sistema Municipal de Educação de Nova Venécia: Lei nº 2.783/2006
18. Sistema Municipal de Educação de Pinheiros: Lei nº. 913/2008
19. Sistema Municipal de Educação de Piúma: Lei nº 175/2005
20. Sistema Municipal de Educação de São Mateus: Lei nº 327/2004
21. Sistema Municipal de Educação da Serra: Lei nº 265/2003
22. Sistema Municipal de Educação de Sooretama: Lei nº 1.964/2000
23. Sistema Municipal de Educação de Viana: Lei nº 1.874/2006
24. Sistema Municipal de Educação de Vargem Alta: Lei nº 683/2007
25. Sistema Municipal de Educação de Vila Velha: Lei nº 4.100/2003
26. Sistema Municipal de Educação de Vitória: Lei nº 4.747/1998

Fonte: <https://cee.es.gov.br/sistema-municipal-de-educacao> Acesso em: 30 de maio de 2019.

APÊNDICE 02

MAPA DE LIMITES ADMINISTRATIVOS – SERRA (ES)



Fonte: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/> Acesso em: 10 de junho de 2019.

APÊNDICE 03

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA – TESES E DISSERTAÇÕES

Palavras chaves para pesquisa: conselho escolar; conselho de escola

Plataformas pesquisadas: CAPES, BDTD, Domínio Público

Quantidade total: 57 trabalhos

2006-02	2008-01	2010-03	2012-01	2014-03	2016-09	2018-05
2007- 05	2009- 04	2011- 05	2013- 05	2015- 07	2017- 07	

Categ: Dissertação	Autor: Costa, Andreia Mendes	Palavras chaves: Conselho Escolar; Gestão participativa do ensino público; Participação democrática; Educação e tecnologia; Gestão e tecnologia
Ano: 2018	Título: Conselho Escolar: Desafios E Novas Possibilidades De Promoção Da Participação Democrática Em Escolas Estaduais De Governador	Objetivo: Investigar o modo como se dá a participação democrática nas escolas estaduais valadarenses e que maneira a Superintendência Regional de Ensino (SRE) Governador Valadares pode aprimorar sua atuação com o intuito de contribuir para a consolidação da participação democrática nestas instituições.
	Instit.: Universidade Federal De Juiz De Fora	
Categ: Dissertação	Autor: Albuquerque, Cíndia Maria Braga	Palavras chaves: Gestão democrática; Escolas públicas – Alagoas; Cultura organizacional; Conselho escolar; Conselheiros – Formação
Ano: 2018	Título: A gestão democrática na rede estadual de ensino de Arapiraca/AL: a atuação do conselho escolar	Objetivo: Analisar se o caráter participativo, descentralizado e autônomo da gestão democrática está realmente sendo efetivado através dos Conselhos Escolares das escolas estaduais localizadas no município de Arapiraca.
	Instit.: Universidade Federal de Alagoas	
Categ: Dissertação	Autor: Vargas, Ana Lúcia Silva	Palavras Chaves: Gestão Democrática; Conselho Escolar; Participação.
Ano: 2018	Título: A Gestão Democrática Na Escola Municipal: O Conselho Escolar Em Questão	Objetivo: Analisar os conselhos escolares em escolas municipais de Alegrete como espaços de democracia e participação no sistema municipal de educação, a partir de suas concepções e ações.
	Instit.: Universidade Federal De Santa Maria	
Categ: Dissertação	Autor: Andrade, Divan Da Silva De	Palavras Chaves: Participação Social; Gestão Democrática; Conselho Escolar
Ano: 2018	Título: Conselho Escolar: Uma Perspectiva De Implementação Da Gestão Democrática Em Uma	Objetivo: Analisar a prática do conselho escolar da escola estadual “a”, buscando identificar os motivos que dificultam

	Escola Da Rede Pública Estadual Do Amazonas	o seu pleno funcionamento e propor ações para torná-lo mais efetivo na atuação de uma gestão compartilhada.
	Instit.: Universidade Federal De Juiz De Fora	
Categ: Disser	Autor: Barros, Maria Luciene Urbano De	Palavras Chaves: Função Político-pedagógica; Conselho Escolar; Autoridade Pedagógica
Ano: 2018	Título: A Função Político-pedagógica Do Conselho Escolar Da Escola Municipal Professor Antônio Campos	Objetivo: Esta dissertação tem como objeto de pesquisa a função político-pedagógica do conselho escolar da escola municipal antônio campos. Objetivamos compreender como essa função é exercida no cotidiano de uma escola que conquistou a credibilidade da comunidade onde ela se situa e que atingiu 6.5 no ideb, além de ter reprovação e evasão 0,0.
	Instit.: Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte	
Categ: Disser	Autor: Almeida; Márcia Pereira De	Palavras Chaves: Gestão Democrática; Participação; Conselho Escolar
Ano: 2017	Título: O Funcionamento Efetivo Do Conselho Escolar Como Prática De Gestão Democrática	Objetivo: Investigar as causas que dificultam o funcionamento efetivo do conselho escolar da escola estadual de tempo integral Raimundo Lourenço.
	Instit.: Universidade Federal De Juiz De Fora	
Categ: Disser	Autor: Jesus, Marcela Santos De	Palavras Chaves: Conselho Escolar; Participação; Gestão Democrática
Ano: 2017	Título: Conselho Escolar Como Estratégia De Fortalecimento Da Gestão Democrática Da Escola: Limites E Possibilidades Em Uma Escola Pública De Ilhéus/Ba	Objetivo: Analisar as contribuições do conselho escolar para a democratização da gestão de uma escola pública no município de Ilhéus/Ba.
	Instit.: Universidade Estadual De Santa Cruz	
Categ: Disser	Autor: Dias, Marilene Fonseca	Palavras Chaves: Gestão Democrática; Conselho Escolar; Participação Social.
Ano: 2017	Título: Os Conselhos Deliberativos Das Escolas Públicas: Democracia Ou Simulacro?	Objetivo: O objetivo deste estudo é investigar o funcionamento e o desempenho do Conselho Deliberativo Da Comunidade Escolar (Cdce) Da Rede Estadual De Cuiabá – Mt.
	Instit.: Universidade Federal De Mato Grosso	
Categ: Disser	Autor: Rieger, Adriana	Palavras Chaves: Direção Escolar; Participação; Órgãos Colegiados
Ano: 2017	Título: Conselho Escolar: O Papel Do Diretor Na Participação Em Escolas Públicas	Objetivo: Este estudo analisa o papel do diretor na organização e funcionamento do conselho de escolas, na Rede Municipal De Santo André.

	Instit.: Universidade Cidade De São Paulo	
Categ: Dissert	Autor: Barbosa, Gevan Pires	Palavras chaves: Implementação; Conselho escolar; Gestão democrática
Ano: 2017	Título: A implementação do conselho escolar como estratégia de gestão democrática em uma escola no município de Apuí – AM	Objetivo: Analisar o que dificulta criação do Conselho Escolar e a sua implementação, para a efetivação da gestão democrática na Escola A.
	Instit.: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	
Categ: Dissert	Autor: Serafini, Rossonia Marini	Palavras Chaves: Conselho Escolar; Gestão Democrática; Participação; Educação Infantil
Ano: 2017	Título: Os Conselhos Escolares Na Efetivação Da Gestão Democrática: Alguns Limites E Possibilidades	Objetivo: Analisar o processo de descentralização do poder com vistas a democratizar as relações de gestão da escola a partir da atuação do conselho escolar em escolas de educação pública.
	Instit.: Universidade Federal De Santa Maria	
Categ: Dissert	Autor: Buraki, Gislaine	Palavras chaves: Reforma do Estado. Neoliberalismo; Gestão Democrática; Conselho Escolar.
Ano: 2017	Título: A Gestão Democrática E Os Conselhos Escolares Na Rede Pública Municipal De Ensino De Cascavel – Pr: Implantação, Limites E Possibilidades	Objetivo: Compreender e analisar a forma de efetivação e as contradições existentes referentes à Gestão Democrática e a atuação do Conselho Escolar, bem como em qual perspectiva de gestão este órgão colegiado atua e sua interlocução com o PDDE Interativo – Mecanismo do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação e Cultura.
	Instit.: Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná	
Categ: Tese	Autor: Franzini, Ana Paula	Palavras Chaves: Conselho Escolar; Gestão Democrática; Participação Popular; Escola; Comunidade Escolar.
Ano: 2016	Título: Gestão Democrática E Conselhos De Escola No Município De Araraquara/Sp.	Objetivo: Analisar os motivos pelos quais a gestão democrática não se realiza em função dos entraves que a comunidade escolar encontra para uma participação efetiva.
	Instit.: Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho	
Categ: Dissert.	Autor: Cândido, Rita De Kassia	Palavras Chaves: Gestão Democrática – Gestão Escolar – Ldb – Participação – Pais
Ano: 2016	Título: Gestão Democrática Da Escola: Possibilidades E Dificuldades Na Percepção Dos Pais E Dos Gestores Do Ensino Fundamental	Objetivo: O objetivo desta dissertação é apontar as possibilidades, mas também as dificuldades e entraves à participação dos pais em escolas de ensino fundamental.

	Instit.: Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho (Araraquara)	
Categ: Dissertação	Autor: Barroso, Deoclecio Tadeu Alves	Palavras Chaves: Conselho Escolar; Participação; Autonomia.
Ano: 2016	Título: Conselho Escolar E Os Desafios Da Participação E Da Autonomia Na Escola Pública. Instit.: Universidade De Pernambuco	Objetivo: A Presente pesquisa tem como objeto de estudo, o conselho escolar com possibilidades de participação e autonomia no contexto da escola pública.
Categ: Dissertação	Autor: Pereira, Antônio Cezar	Palavras Chaves: Gestão Democrática; Participação; Conselho Escolar
Ano: 2016	Título: Democratização Da Gestão E Conselho Escolar: O Caso De Uma Escola Pública No Município De Ipubi/PE Instit.: Universidade Federal Da Paraíba	Objetivo: Analisar a implantação, funcionamento e contribuições do Conselho Escolar Paulo Freire Da Escola Pequeno Príncipe – Ipubi-PE para a democratização da gestão e para o cotidiano escolar e social.
Categ: Tese	Autor: Dublante, Carlos André Sousa	Palavras chaves: Democracia; Representação; Participação; Conselhos escolares
Ano: 2016	Título: Gestão democrática: o processo de representação nos conselhos escolares na rede pública municipal de São Luís, MA Instit.: Universidade Federal do Rio Grande do Norte,	Objetivo: Analisar as práticas instituídas no processo de representação nos Conselhos Escolares. De forma mais específica: a
Categ: Dissertação	Autor: Castro, Maria Lúcia Silva de	Palavras chaves: Conselho escolar; Ações democráticas; Corresponsabilização
Ano: 2016	Título: Conselho Escolar: A Busca Pela Solução De Entraves No Funcionamento Do Trabalho Pedagógico Instit.: Universidade Federal De Juiz De Fora	Objetivo: Verificar como a Escola X, na cidade de Coari, implementou a prática dos conselhos escolares.
Categ: Dissertação	Autor: Sousa, Soliene Queiroz De	Palavras chaves: Escola Pública; Gestão Democrática; Conselho Escolar; Participação; Gestão Colegiada
Ano: 2016	Título: Análise Da Atuação Do Conselho Escolar Em Uma Escola Da Rede Municipal De Manaus-AM Instit.: Universidade Federal De Juiz De Fora	Objetivo: Este trabalho teve como objetivo central identificar os motivos pelos quais o Conselho Escolar não está funcionando como um instrumento de gestão democrática em uma escola da rede pública municipal do município de Manaus –AM.

Categ: Dissert	Autor: Soares, Gilson Lopes	Palavras chaves: Política Educacional; Gestão democrática; Conselho escolar; Participação; Educação
Ano: 2016	Título: Conselho Escolar: Instrumento Da Gestão Democrática Ou Autoritarismo Velado? Instit.: Universidade Federal De Mato Grosso	Objetivo: Tem, como objeto de análise, os conselhos escolares de três escolas estaduais no município de Ji-Paraná – Rondônia. Para isso, definem-se como objetivos norteadores: refletir sobre a gestão escolar democrática priorizada nas diretrizes educacionais, destacando-se os marcos legais: Constituição Federal de 1988, Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e a Lei nº 3.018/2013, do Estado de Rondônia, que dispõem sobre a gestão democrática, com o propósito de analisar o papel dos conselhos escolares.
Categ: Dissert	Autor: Soares, Elane Da Silva	Palavras chaves: Conselho Escolar; Gestão Democrática; Reforma Educacional
Ano: 2016	Título: Um Estudo Do Conselho Escolar Em Escolas Da Rede Municipal De Rio Branco/Acre: Instrumento De Democracia Ou Regulação? Instit.: Universidade Federal Do Acre	Objetivo: Esta pesquisa teve como objeto de estudo o Conselho Escolar, considerado um mecanismo fundamental no processo de construção da democracia. O foco de investigação direcionou-se para as escolas de Ensino Fundamental localizadas no Município de Rio Branco-Acre.
Categ: Dissert	Autor: Dutra, Gislene Silva	Palavras chaves: Conselhos Escolares. Participação. Desenvolvimento Local. Gestão social.
Ano: 2015	Título: Participação Do Conselho Escolar Em Processos Decisórios De Escolas Municipais Instit.: Centro Universitário Una	Objetivo: Compreender os fatores que promovem e/ou que dificultam a participação do Conselho Escolar nas decisões das escolas municipais de Ensino Fundamental de Brumadinho/MG, visando organizar uma proposta de intervenção para o seu fortalecimento, com elementos da abordagem de gestão social e visando ao desenvolvimento local.
Categ: Disse	Autor: Silva, Elizangela	Palavras chaves: Conselho Escolar. Gestão Democrática. Participação.
Ano: 2015	Título: Organização E Gestão Escolar: Uma Análise Do Conselho Escolar Na Rede Pública Municipal De Cascavel Instit.: Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná	Objetivo: Nosso objetivo com a realização deste trabalho é apresentar uma análise do processo de implementação do Conselho Escolar no município de Cascavel no ano de 2012.
Categ: Dissert.	Autor: Ferreira, Maria Nilce Da Silva	Palavras chaves: Gestão democrática; Participação; Conselho escolar.
Ano: 2015	Título: Conselho Escolar: Avaliação De Um Espaço Democrático Em Construção No Município De Fortaleza	Objetivo: O estudo discute o papel do Conselho Escolar como mecanismo de participação no contexto educacional do município de Fortaleza e avalia sua contribuição para o exercício da autonomia democrática no ensino público local.

	Instit.: Universidade Federal Do Ceará	
Categ: Dissert	Autor: Martins, Gisele Bervig	Palavras chaves: Conselho Escolar. Gestão Escolar. Gestão Participativa
Ano: 2015	Título: Gestão Democrática Na Educação Infantil: Qual O Lugar Dos Conselhos Escolares? Instit.: Universidade La Salle	Objetivo: Compreender como se dá o processo de participação dos conselhos escolares na gestão democrática nas EMEI, no Município de Canoas.
Categ: Dissert	Autor: Lima, Joel Ribeiro Da Silva	Palavras chaves: Educação; Escolas Municipais; Gestão Democrática; Conselho Escolar; São Sebastião do Passé
Ano: 2015	Título: Conselhos Escolares Na Gestão Democrática Das Escolas Da Rede Municipal De São Sebastião Do Passé No Estado Da Bahia Instit.: Universidade Do Estado Da Bahia	Objetivo: Analisam-se nesta dissertação, a caracterização, o contexto e as atuações dos Conselhos Escolares nas escolas da Rede Municipal de Ensino de São Sebastião do Passé, revelando os fatores que interferem na participação como elemento de uma gestão democrática participativa das Escolas Públicas Municipais.
Categ: TESE	Autor: Pereira, Rodrigo	Palavras chaves: Conselhos escolares; Qualidade da escola; Participação comunitária
Ano: 2015	Título: Escola e participação: um estudo sobre os conselhos escolares em Aracaju-SE Instit.: Universidade Federal de Sergipe	Objetivo: Entender as modificações realizadas sobre a escola, com a finalidade de proporcionar alterações de caráter qualitativo nos processos políticos e pedagógicos de gestão, pode ser um exercício necessário para compreensão dos rumos e das estruturas definidas no sistema educacional. Por estas questões, escolhemos, como objeto de pesquisa, os Conselhos Escolares, que se afirmam como lugar de definições políticas e pedagógicas e que possui a finalidade de aperfeiçoar a dinâmica dos processos formativos empreendidos pela escola.
Categ: Dissert	Autor: Carozzi, Elizangela Silva	Palavras chaves: Conselho Escolar; Gestão Democrática; Participação
Ano: 2015	Título: Organização e gestão escolar: uma análise do conselho escolar na rede pública municipal de Cascavel Instit.: Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Objetivo: Nosso objetivo com a realização deste trabalho é apresentar uma análise do processo de implementação do Conselho Escolar no município de Cascavel no ano de 2012.
Categ: Dissert	Autor: Barcelli, Juliana Carolina	Palavras chaves: Educação; Gestão democrática; Participação política; Conselho de escola
Ano: 2014	Título: Função, composição e funcionamento dos conselhos escolares: participação e processos democráticos	Objetivo: Identificar a função, a composição e o funcionamento do CE a fim de compreender as dificuldades e as conquistas deste colegiado no processo de fortalecimento de princípios democráticos.

	Instit.: Universidade Federal de São Carlos	
Categ: Dissert	Autor: Cavalcante, Maria Do Socorro Silva	Palavras chaves: Conselho Escolar. Democracia contra-hegemônica. Gestão democrática, Comunidade.
Ano: 2014	Título: Conselho Escolar E A Configuração De Uma Democracia Contra-hegemônica Na Gestão Da Escola Pública: Considerações, A Partir Do Princípio Da Comunidade Instit.: Universidade Federal Da Paraíba (João Pessoa)	Objetivo: Este trabalho tem como objeto de estudo, Conselho Escolar como possibilidade de democratização da gestão da escola pública, na perspectiva da construção de uma democracia contra-hegemônica ao modelo liberal, a qual tem como cerne/eixo a comunidade.
Categ: Dissert.	Autor: Fujiye, Tiekio	Palavras chaves: Conselho de Escola. Escola Pública. Gestão Democrática. Participação.
Ano: 2014	Título: O Princípio Da Gestão Democrática E A Participação Nos Conselhos De Escola Instit.: Universidade Nove De Julho	Objetivo: A categoria definida para apreender as percepções de professores e pais sobre o princípio e o exercício da gestão democrática foi “participação” no Conselho de Escola, sob o entendimento de que as percepções sobre tal categoria, extraídas dos agentes implicados nas atividades e fins de uma unidade escolar pública de Ensino Fundamental da Zona Leste de São Paulo, permitiriam identificar as potencialidades e dificuldades de se construir uma cultura democrática no interior da escola.
Categ: Dissert	Autor: Dutra, Rosana Socorro Cavalcante De Souza	Palavras chaves: Políticas Públicas. Gestão Democrática. Conselho Escolar.
Ano: 2013	Título: Gestão E Processo De Implantação Do Conselho Escolar Nas Escolas Públicas Municipais De Manaus – Zona Leste (2008-2013) Instit.: Universidade Federal Do Amazonas	Objetivo: A pesquisa analisa a gestão e o processo de implantação do conselho escolar em três escolas públicas municipais da zona leste de Manaus em articulação com as políticas públicas para a educação nacional e local.
Categ: Dissert	Autor: Ramos, Renata Pierini	Palavras chaves: Educação; Gestão democrática da educação conselho escolar; Políticas Públicas; Gestor comunitário em educação; Comunidade e escola
Ano: 2013	Título: Conselho Escolar E Gestão Democrática: Análise Da Participação Dos Conselheiros Nas Escolas Municipais De São Carlos Instit.: Universidade Federal De São Carlos	Objetivo: O objetivo principal da pesquisa de que trata esta dissertação foi identificar quais são os principais fatores que interferem positiva ou negativamente na participação dos membros do Conselho Escolar nas escolas públicas do município de São Carlos/ SP.
Categ: Dissert	Autor: Schane, Rita	Palavras chaves: Conselho escolar. Democratização. Políticas públicas. Gestão democrática. Participação.

Ano: 2013	Título: Conselho Escolar: Possibilidades E Desafios Na Implementação Da Gestão Democrática Instit.: Universidade Tuiuti Do Paraná	Objetivo: O estudo e a investigação dos processos de constituição dos conselhos escolares a partir da década de 1990, a discussão das legislações vigentes e da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como os mecanismos de implementação e atuação desses órgãos colegiados no interior das escolas públicas da rede municipal de Curitiba, foram objetos de estudo da pesquisadora.
Categ: Dissert.	Autor: Monteiro, Edna Câmara	Palavras chaves: Democracia. Participação. Gestão democrática. Conselho escolar. Campina Grande.
Ano: 2013	Título: Gestão Escolar Democrática: A Participação Dos Conselhos Escolares Na Rede Municipal De Campina Grande (Pb) Instit.: Universidade Federal Da Paraíba (João Pessoa)	Objetivo: Analisar a atuação dos conselhos escolares em escolas da Rede Municipal de Campina Grande e verificar se sua instauração contribui para o processo de instauração de um novo modelo paradigmático, pautado em princípios democráticos, oportunizando compreender as concepções e vivências de gestores e conselheiros acerca de participação, democracia e gestão democrática nessas escolas.
Categ: Dissert.	Autor: Mendes Neta, Maria Adelina Hayne	Palavras chaves: Gestão escolar; Conselhos escolares; Participação; Gestão democrática; Autonomia escola
Ano: 2013	Título: Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Salvador: organização, dinâmica e funcionamento. Instit.: Universidade Federal da Bahia	Objetivo: Este estudo analisa a organização, a dinâmica e o funcionamento dos Conselhos Escolares e suas implicações com o desenvolvimento de práticas coletivas de gestão no ambiente gestor de escolas públicas do município de Salvador, tendo como pergunta de investigação: Em que medida a prática efetiva dos conselhos escolares da educação básica da rede municipal de Salvador corresponde a uma manifestação de caráter democrático no âmbito de uma gestão escolar do tipo colegiada?
Categ: Dissert.	Autor: Silva, Cleidilene Almeida.	Palavras Chaves: Democracia; conselho Escolar; significações Imaginárias Sociais
Ano: 2012	Título: A Instituição Do Conselho Escolar: Quando O Imaginário Social Se Diz Democrático. Instit.: Universidade Federal De Pernambuco	Objetivo: Analisar As Significações Imaginárias Sociais Sobre O “Conselho Escolar” Construída Entre As Instituições Políticas E Educacionais.
Categ: Dissert.	Autor: Dórea, Dione Sá Carvalho	Palavras chaves: Conselhos escolares; Escola e comunidade; Escolas; Descentralização; Participação social.
Ano: 2011	Título: Ação política e aprendizado: o papel da cultura local do bairro Calabar na constituição da identidade política no Conselho Escolar de uma escola municipal na cidade de Salvador Instit.: Universidade Federal da Bahia	Objetivo: Compreender em que medida a cultura local da comunidade do bairro Calabar contribui democraticamente na constituição da identidade política no CE de uma Escola Municipal.

Categ: Dissert	Autor: Lima, Iágrici Maria De.	Palavras Chaves: Participação; democracia; gestão Democrática; conselho Escolar
Ano: 2011	Título: Os Conselhos Escolares E A Construção Da Gestão Democrática No Município De Jaboatão Dos Guararapes Instit.: Universidade Federal De Pernambuco	Objetivo: compreender Como Esta Vem Se Materializando No Âmbito Da Escola Através Das Ações Do Conselho Escolar.
Categ: Dissert.	Autor: Dias, Josiane Moreira.	Palavras Chaves: Conselhos De Educação; Escolas Públicas Distrito Federal, Escolas, Organização, Administração
Ano: 2011	Título: Conselhos Escolares: Instrumentos De Gestão Democrática? Uma Experiência Em Duas Escolas Públicas Do Distrito Federal. Instit.: Universidade Católica De Brasília	Objetivo: Este Trabalho Teve Como Principal Objetivo Investigar Se A Atuação Do Conselho Escolar De Duas Escolas Públicas De Ensino Médio Do Distrito Federal Atende Aos Incisos I, II E V Do Decreto Nº 29.207/08, Cuja Temática É Focalizar A Realidade Dos Conselhos Escolares Dentro Do Modelo De Gestão Compartilhada.
Categ: Dissert.	Autor: Campos, Nadja Fonseca da Silva Cutrim	Palavras chaves: Política educacional; Conselho escolar; Gestão democrática; Participação
Ano: 2011	Título: A Gestão Da Política Educacional No Cotidiano Da Escola: Perspectiva Democrática Da Atuação Do Conselho Escolar No Município De São Luís-MA Instit.: Universidade Federal do Maranhão	Objetivo: Analisar a concepção de (des)centralização da gestão da política educacional e dos princípios de democratização da gestão da escola. Investiga-se o cenário educacional brasileiro a partir dos anos de 1990, centrando o foco da análise na reforma de Estado e suas implicações na gestão da política educacional, em um contexto de implantação da ideologia neoliberal.
Categ: Dissert	Autor: Chaves, Luiza Maria Martins	Palavras chaves: Gestão democrática; Conselhos escolares; Formação de conselhos escolares; Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
Ano: 2011	Título: Conselhos escolares nas escolas municipais de Duque de Caxias: tensões e perspectivas Instit.: Universidade Estadual do Rio de Janeiro	Objetivo: A pesquisa objetivou investigar a formação dos conselheiros escolares nas Escolas Municipais de Duque de Caxias a partir da adesão do Município ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, coordenado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.
Categ: Tese	Autor: Silva, Glaucia Regina Da.	Palavras Chaves:
Ano: 2010	Título: O Conselho Dos Conselhos: Uma Experiência A Gestão Da Escola Pública Instit.: Universidade Federal De São Carlos	Objetivo: Esta Tese Trata Da Participação De Pais E Alunos Na Dinâmica Do Conselho De Escola De Uma Unidade De Ensino Municipal De São Carlos. Nosso Objetivo Foi Analisar A Participação Desses Dois Segmentos Da Comunidade Escolar Buscando Compreender Em Que Medida Essa Participação Representa Uma Prática Democrática.

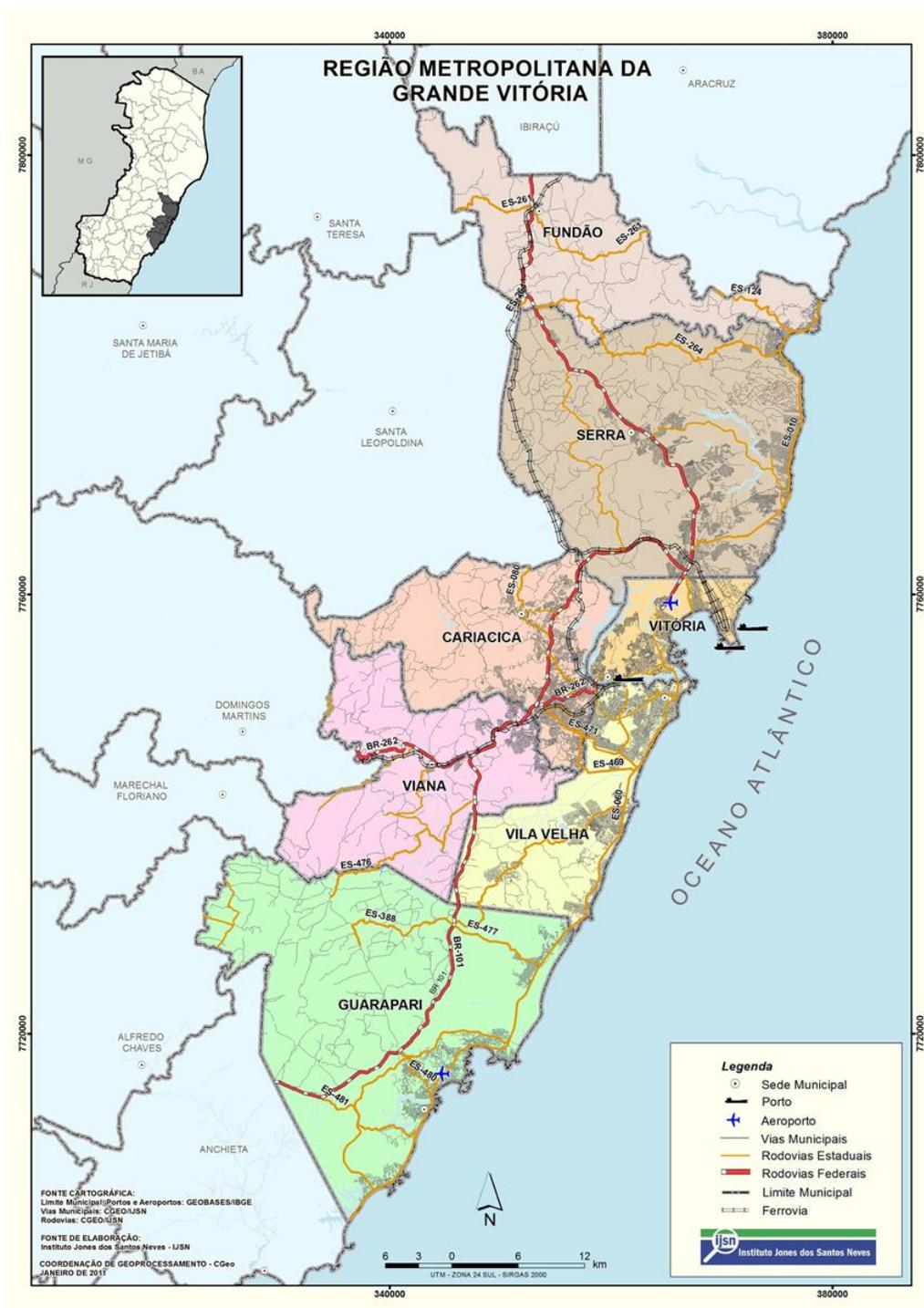
Categ: Dissert.	Autor: Nascimento, Joselma Fernandes Do	Palavras Chaves: Democracia. Participação. Conselho Escolar
Ano: 2010	Título: conselho Escolar: Lócus De Cidadania E Participação Popular: Um Estudo De Caso Em Duas Escolas Públicas De Altamira – PA	Objetivo: Analisar Criticamente A Política De Implementação E O Modo De Funcionamento Dos Conselhos Escolares, No Período De Agosto De 2008 A Dezembro De 2009, Em Duas Escolas Da Rede Municipal De Ensino.
	Instit.: Universidade Estadual Do Ceará	
Categ: Dissert	Autor: Alves, Andréia Vicência Vitor	Palavras chaves: Gestão democrática; Educação básica; Política educacional
Ano: 2010	Título: Fortalecimento De Conselhos Escolares: Propostas E Práticas Em Municípios Sul Mato-Grossenses	Objetivo: Esta pesquisa tem como objetivo examinar a relação entre iniciativas locais, apoio técnico específico da União a Conselhos Escolares e ganhos obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
	Instit.: Universidade Federal Da Grande Dourados	
Categ: Disse	Autor: Taborda, Cleuza Regina Balan	Palavras chaves:
Ano: 2009	Título: Conselho escolar como unidade executora: limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática	Objetivo: O objeto dessa pesquisa foi o processo de implantação dos Conselhos Escolares como Unidades Executoras (UEX) e sua influência no processo de construção da gestão democrática das escolas municipais de Juara (MT). tura escolar quanto aos processos de deliberação coletiva.
	Instit.: Universidade Federal de Mato Grosso	
Categ: Dissert	Autor: Caldas, Edla Cristina Rodrigues	Palavras chaves: Políticas Públicas; Gestão Escolar; Participação da Comunidade
Ano: 2009	Título: Gestão escolar e participação da comunidade leste de Manaus	Objetivo: A pesquisa verifica as formas de participação da comunidade no processo de gestão escolar, em especial no Projeto Político-pedagógico PPP e analisa essa participação à luz da gestão democrática do ensino público firmada nos princípios e nas diretrizes da educação nacional.
	Instit.: Universidade Federal do Amazonas	
Categ: Dissert	Autor: Pereira, Rodrigo	Palavras chaves: Participação popular; Conselhos escolares; Comunidades; Qualidade no ensino
Ano: 2009	Título: Conselhos escolares: a participação das comunidades e as implicações sobre o cotidiano da escola pública	Objetivo: Precisamente entende-se participação popular como mecanismo de alcance de níveis mais elevados da qualidade dos trabalhos desenvolvidos na escola. Nesse campo, encontramos os debates em torno do Conselho Escolar identificando-o como lugar privilegiado para o encontro, os diálogos e palco de decisões coletivas sobre os rumos da escola.
	Instit.: Universidade Federal de Sergipe	

Categ: Disser.	Autor: Aguiar, Clarissa Maria Bezerra de	Palavras chaves: Práticas participativas na escola; Conselhos Escolares; Olinda; Gestão Democrática da Educação, política Municipal de Educação.
Ano: 2009	Título: Gestão democrática da educação e o papel dos conselhos escolares: o caso do município de Olinda Instit.: Universidade Federal de Pernambuco	Objetivo: Essa pesquisa analisou a materialização de políticas de educação destinadas a contribuir com o estabelecimento da gestão democrática na rede municipal de ensino de Olinda Pernambuco.
Categ: Disser.	Autor: Bacelar, Lucidalva Pereira	Palavras chaves: Conselho Escolar, democracia, participação, gestão escolar.
Ano: 2008	Título: O Papel Do Conselho Escolar Para A Democratização Da Gestão Instit.: Universidade Estadual Do Ceará	Objetivo: Observar e analisar o papel dos Conselhos Escolares no contexto da Política de Gestão Democrática da escola pública no Ceará, avaliando a concepção, posição na estrutura de poder da escola, competências, representatividade, funcionamento e coordenação dos Conselhos na trajetória de consolidação de uma Gestão mais Democrática.
Categ: Disser.	Autor: Perini, Cleide Maria Fratantonio.	Palavras Chaves: Conselho De Escola, Gestão Democrática, Descentralização, Participação, Autonomia, Órgão Deliberativo
Ano: 2007	Título: Conselho De Escola: Limites E Possibilidades Da Gestão Democrática Instit.: Universidade Est. Paulista Júlio De Mesquita Filho/Araraquara	Objetivo: Compreender A Influência Do Conselho De Escola Na Gestão Democrática Da Escola Pública, Por Meio De Estudo Bibliográfico, Análise Documental E Estudo De Caso.
Categ: Disse	Autor: Oliveira, Maria de Fátima	Palavras chaves: atribuições; conselho escolar; gestão; teoria geral da administração.
Ano: 2007	Título: A prática dos conselheiros numa escola estadual de ensino fundamental: um estudo de caso Instit.: Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul	Objetivo: Compreender como se desenvolvem as atribuições do Conselho Escolar – CE, fixadas pelos dispositivos legais estabelecidos pelo artigo 42 da lei 10.576/95, alterada pela lei 11.695/01 de acordo com os integrantes desse organismo e as observações realizadas em uma escola estadual de ensino fundamental, localizada no centro da cidade de Porto Alegre, RS.
Categ: Disser	Autor: Gentil, Adriana De Bortoli.	Palavras Chaves: Educação E Estado, Gestão Democrática, Educação
Ano: 2007	Título: O Conselho Dos Conselhos: Uma Experiência A Gestão Da Escola Pública	Objetivo: Os Objetivos Principais Deste Trabalho Foi Apresentar, Discutir E Analisar As Ações E Metas Propostas Pelo Conselho Regional Sudoeste, Que Previã Resolver Os

	Instit.: Universidade Est. Paulista Júlio De Mesquita Filho/Araraquara,	Cinco Problemas Diagnosticados Como Mais Graves Nessa Região Na Área Educacional.
Categ: Tese	Autor: Assis, Ana Cláudia Lima De.	Palavras Chaves: Democracia, Conselhos Escolares, Gestão Democrática Da Escola Pública, Ajuste Neoliberal
Ano: 2007	Título: Conselho Escola: Instrumento De Gestão Democrática Em Tempos De Políticas Neoliberais: Experiências Em Questão No Município De Baturité Instit.: Universidade Federal Do Ceará	Objetivo: Analisar A Política De Gestão Democrática Na Escola Pública Cearense, Com Base Na Atuação Dos Conselhos Escolares.
Categ: Dissert	Autor: Conceição, Marcos Vinícius	Palavras Chaves: Gestão Democrática, Conselho Escolar E Comunidade Escolar.
Ano: 2007	Título: Constituição E Função Do Conselho Escolar Na Gestão Democrática Instit.: Universidade Federal De Santa Maria	Objetivo: Com O Objetivo De Verificar A Gestão Democrática Escolar Nos Seus Diversos Enfoques, O Presente Trabalho Centra A Atenção Especificamente No Conselho Escolar Como Objeto De Pesquisa Por Ser Uma Representação Da Comunidade Na Gestão Da Escola E, Neste Particular, Pela Inclusão Da Comunidade Escolar Constituída De Professores, Pais, Alunos E Funcionários.
Categ: Dissert	Autor: Camarão, Virna Do Carmo	Palavras Chaves: Participação; Representação Política; Análise Do Discurso E Conselho Escolar.
Ano: 2006	Título: A Participação No Discurso Do Conselho Escolar. Instit.: Universidade Federal Do Ceará	Objetivo: Analisar Os Efeitos De Sentidos Dos Dizeres Sobre Participantes Produzidos Pelos Diferentes Sujeitos Que Compõem O Conselho De Escola De Uma Escola Pública De Ensino Fundamental Do Município De Fortaleza.
Categ: Dissert	Autor: Veras, Maria Do Amparo Araújo.	Palavras Chaves:
Ano: 2006	Título: Conselho Escolar: Entre O “Sonho” E A “Realidade” (Estudo De Caso Em Duas Escolas Públicas Estaduais Na Cidade De Fortaleza-CE) Instit.: Universidade Estadual Do Ceará	Objetivo: Analisar A Realidade Vivenciada Pelas Escolas Públicas Da Rede Estadual De Ensino De Fortaleza Com Relação Às Experiências De Gestão Democrática Colegiada Implantada Enquanto Política De Educação Na Década De 1990 No Ceará Sob A Gestão “Todos Pela Educação De Qualidade Para Todos”, Mais Especificamente Com Relação Ao Conselho Escolar (Ce).

APÊNDICE 04

MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA (ES)



Fonte: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/> Acesso em: 09 de agosto de 2019.

APÊNDICE 05

**Prefeitura Municipal Da Serra
Secretaria Municipal De Educação
Questionário**

Conselho de Escola da:

() EMEF: _____
() CMEI: _____

Conselheiro: Titular () Suplente ()

Segmento que representa:

- () Pais e/ou responsáveis;
() Comunidade local;
() Magistério;
() Demais servidores;
() Alunos;
() Membro nato.

Tempo que participa do Conselho (Considerando Recondução):

- () Menos de 1 ano; - () De 1 a 2 anos;
() De 2 a 3 anos; - () De 3 a 4 anos;
() De 4 a 5 anos; - () De 5 a 6 anos;
() De 6 a 7 anos - () De 7 a 8 anos;
() De 8 a 9 anos; - () Mais de 10 anos.

Município/Bairro de residência:

Idade: __. **Gênero:** F () M () Não Binário ()

Escolaridade:

- () Fundamental incompleto;
() Fundamental completo;
() Ensino Médio incompleto;
() Ensino Médio completo;
() Superior incompleto;
() Superior completo;
() Pós-graduação.

Área de atuação profissional:

Participa em Movimento Social?

- () Sim;
() Não.

Qual?

Quantas horas por mês dedica ao Conselho?

- () Menos de 1 hora; - () De 1 a 2 horas;
() De 2 a 3 horas; - () De 3 a 4 horas;
() De 4 a 5 horas; - () De 5 a 6 horas;
() De 6 a 7 horas; - () De 7 a 8 horas;
() De 8 a 9 horas; - () Mais de 10 horas.

APÊNDICE 06

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO LAGEBES/UFES

Pesquisadora: Larissa Polyanna Molina

Prof. orientador: Prof. Dr. Augusto Moscon de Oliveira

Entrevistado: _____

Função que ocupa: _____

Setor onde atua: _____

Data: _____

Orientação:

Prezado entrevistado(a), em virtude da pandemia do Covid-19, torna-se necessário modificarmos o percurso da coleta de dados para garantir o isolamento social recomendado nesse período. No lugar da proposta de uma entrevista presencial, optamos por enviá-la por escrito para sua melhor comodidade. Pedimos, gentilmente, que responda as perguntas por escrito e nos envie por e-mail. Desde já, agradecemos a disponibilidade e valiosa contribuição.

1) No ano de 2019, o Lagebes/UFES firmou parceria com o município da Serra para a realização de formação para conselheiros escolares, com carga horária de 30 horas. Essa ação vai ao encontro do cumprimento da Meta 19 do PME da Serra que trata da efetivação da gestão democrática no município. Como se deu o papel do Lagebes/UFES na construção e desenvolvimento dessa formação?

2) Qual avaliação o Lagebes/UFES faz dessa formação (considerando os aspectos positivos e negativos)?

3) A partir dessa experiência e considerando as estratégias para fortalecimento dos conselhos escolares contidas na Meta 19 do PNE e do PME da Serra, o Lagebes/UFES pretende receber ou propor demandas para o município em relação ao fortalecimento dos conselhos escolares? Justifique.

APÊNDICE 07

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DA SERRA

Pesquisadora: Larissa Polyanna Molina

Prof. orientador: Prof. Dr. Augusto Moscon de Oliveira

Entrevistado: _____

Função que ocupa: _____

Setor onde atua: _____

Data: _____

Orientação:

Prezado entrevistado(a), em virtude da pandemia do Covid-19, torna-se necessário modificarmos o percurso da coleta de dados para garantir o isolamento social recomendado nesse período. No lugar da proposta de uma entrevista presencial, optamos por enviá-la por escrito para sua melhor comodidade. Pedimos, gentilmente, que responda as perguntas por escrito e nos envie por e-mail. Desde já, agradecemos a disponibilidade e valiosa contribuição.

1) *O PME da Serra estipula como Meta 19 “assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da Gestão Democrática no município [...]”. Para tanto, traça a estratégia 19.5 que pretende: “estimular a constituição e fortalecimento dos conselhos escolares [...], inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, [...]”.*

Considerando que formação para conselheiros escolares que aconteceu em 2019 no município teve o intuito de contemplar tal estratégia, como se deu o processo de planejamento e organização dessa formação?

2) Considerando todo o processo de organização e desenvolvimento da formação realizada em 2019 para os conselheiros escolares, qual avaliação a SEDU/Serra faz dessa formação (considerando os aspectos positivos e negativos)?

3) A respeito das demandas e apontamentos apresentados pelos conselheiros escolares no decorrer do curso, quais novas experiências e ações vem sendo desenvolvidas (ou planejadas), por parte da SEDU/Serra, junto aos conselhos escolares?

APÊNDICE 08

Questionário aplicado aos conselheiros de escola

Este questionário faz parte de uma pesquisa científica desenvolvida pela pesquisadora Larissa Polyanna Molina e orientada pelo pesquisador Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira, no âmbito do programa de mestrado profissional em educação da UFES intitulada: “O Conselho de Escola no município da Serra (ES): desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação”. A pesquisa se propõe a analisar as ações desenvolvidas pelo poder público em consonância com as estratégias que tratam do fortalecimento dos conselhos de escola na meta 19 do Plano Municipal de Educação.

Nome da Unidade de Ensino em que atua como conselheiro/a de escola:

- () CMEI Sonho Dourado
 () EMEF Sônia Regina Gomes Rezende Franco

Qual segmento você representa no conselho de escola?

- () Pais e/ou responsável
 () Magistério
 () Comunidade local
 () Demais servidores
 () Aluno/a
 () Membro nato

Há quanto tempo você atua nesse conselho de escola?

A respeito da formação para conselheiros de escola que aconteceu em 2019, em quantos encontros você esteve presente (contando com a cerimônia de certificação que aconteceu na EMEF Eulália Falqueto – Feu Rosa)

- () 1 encontro
 () 2 encontros
 () 3 encontros
 () 4 encontros

Faça uma avaliação geral dos encontros que participou. Marque uma das opções:

- () Atenderam satisfatoriamente minhas expectativas.
 () Atenderam parcialmente minhas expectativas.
 () Não atenderam minhas expectativas.

De que forma você avalia a formação ofertada, enquanto ação para o fortalecimento dos conselhos de escola?

- () A formação Contribui para fortalecer os conselhos de escola.
 () A formação Não Contribui pra fortalecer os conselhos de escola.
 () A formação Contribui Parcialmente para fortalecer os conselhos de escola.

No decorrer ou após período do curso, o conselho da sua escola colocou em prática alguma nova experiência ou ação positiva para a gestão escolar?

- () Sim
 () Não

Deixe seu depoimento a respeito dessa formação realizada pelo município e das suas expectativas para o Conselho da sua escola.

APÊNDICE 09

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DOS CONSELHEIROS DE ESCOLA PARTICIPANTES DA PESQUISA.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, _____, integrante do Conselho de Escola da unidade de ensino _____, RG: _____, CPF: _____ declaro estar ciente de minha participação voluntária na aplicação de instrumentos de pesquisa científica desenvolvida pela pesquisadora Larissa Polyanna Molina e orientada pelo pesquisador Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira, no âmbito do programa de mestrado profissional em educação da UFES intitulada: “Formação de Conselheiros de Escola no município da Serra(ES): desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação”.

A pesquisa se propõe a analisar o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra, a partir do que estabelece o PME.

Fui alertado/a de que, participando da pesquisa poderei contribuir com o levantamento de dados necessários ao fortalecimento dos conselhos de escola e alcance da Meta 19 do Plano Municipal de Educação da Serra (2015-2025).

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são a orientanda Larissa Polyanna Molina e o Professor orientador Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira do Programa de Pós Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) da Universidade Federal do Espírito Santo. Com eles poderei manter contato pelo telefone _____.

Autorizo a utilização das informações coletadas por meio de registros em diário de bordo, gravação de áudio e vídeo, entrevistas e observações, desde que sua divulgação seja por nome fictício, a fim de resguardar o sigilo necessário. Não haverá identificação em nenhum tipo de publicação, escrita ou não. Assim, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Cidade de _____, _____ de _____ de 2020.

Assinatura Conselheiro/a _____

Assinatura Pesquisadora _____

APÊNDICE 10

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA SERRA.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, _____, representante da Secretaria Municipal de Educação da Serra _____, RG: _____, CPF: _____ declaro estar ciente de minha participação voluntária na aplicação de instrumentos de pesquisa científica desenvolvida pela pesquisadora Larissa Polyanna Molina e orientada pelo pesquisador Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira, no âmbito do programa de mestrado profissional em educação da UFES intitulada: “Formação de Conselheiros de Escola no município da Serra(ES): desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação”.

A pesquisa se propõe a analisar o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra, a partir do que estabelece o PME.

Fui alertado/a de que, participando da pesquisa poderei contribuir com o levantamento de dados necessários ao fortalecimento dos conselhos de escola e alcance da Meta 19 do Plano Municipal de Educação da Serra (2015-2025).

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são a orientanda Larissa Polyanna Molina e o Professor orientador Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira do Programa de Pós Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) da Universidade Federal do Espírito Santo. Com eles poderei manter contato pelo telefone _____.

Autorizo a utilização das informações coletadas por meio de registros em diário de bordo, gravação de áudio e vídeo, entrevistas e observações, desde que sua divulgação seja por nome fictício, a fim de resguardar o sigilo necessário. Não haverá identificação em nenhum tipo de publicação, escrita ou não. Assim, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Cidade de _____, _____ de _____ de 2020.

Assinatura Representante da SEDU/Serra _____

Assinatura Pesquisadora _____

APÊNDICE 11

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO REPRESENTANTE DO LABORATÓRIO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESPÍRITO SANTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - LAGEBES/UFES

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, _____, representante do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo da Universidade Federal do Espírito Santo - Lagebes/UFES _____, RG: _____, CPF: _____ declaro estar ciente de minha participação voluntária na aplicação de instrumentos de pesquisa científica desenvolvida pela pesquisadora Larissa Polyanna Molina e orientada pelo pesquisador Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira, no âmbito do programa de mestrado profissional em educação da UFES intitulada: “Formação de Conselheiros de Escola no município da Serra(ES): desafios da gestão democrática na efetivação do Plano Municipal de Educação”.

A pesquisa se propõe a analisar o processo de formação para conselheiros de escola no município da Serra, a partir do que estabelece o PME.

Fui alertado/a de que, participando da pesquisa poderei contribuir com o levantamento de dados necessários ao fortalecimento dos conselhos de escola e alcance da Meta 19 do Plano Municipal de Educação da Serra (2015-2025).

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são a orientanda Larissa Polyanna Molina e o Professor orientador Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira do Programa de Pós Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) da Universidade Federal do Espírito Santo. Com eles poderei manter contato pelo telefone _____.

Autorizo a utilização das informações coletadas por meio de registros em diário de bordo, gravação de áudio e vídeo, entrevistas e observações, desde que sua divulgação seja por nome fictício, a fim de resguardar o sigilo necessário. Não haverá identificação em nenhum tipo de publicação, escrita ou não. Assim, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Cidade de _____, _____ de _____ de 2020.

Assinatura Representante _____

Assinatura Pesquisadora _____