



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

GESTÃO SOCIAL COM A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO CONSELHO ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO

Dioni Brant e Silva Vianna *

Márcio de Albuquerque Vianna **

* Mestre em Educação pela UNESA, Professora da Graduação em Pedagogia das Faculdades São José e Diretora Escolar da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro, e-mail: brantdioni@bol.com.br

** Doutor pelo PPGCTIA/UFRRJ, docente do DTPE/IE/UFRRJ e do mestrado do PPGEduCIMAT/UFRRJ, e-mail: marcioviannamat@ufrj.br

*** Parte desse artigo é resultado da pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Especialização em Gestão Escolar realizado pela primeira autora na Faculdade Internacional Signorelli - FISIG.

Percebe-se que, na grande maioria dos casos, há assimetria na participação dos membros do Conselho Escola Comunidade (CEC) de escolas públicas. A sobreposição de representantes de alguns segmentos sobre outros evidenciam as relações de poder que se estabelecem e acabam por privilegiar as ideias do representante da direção escolar. Assim, essa pesquisa busca investigar à luz da teoria da Gestão Social, como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o CEC objetivando identificar os limites e possibilidades da construção de uma gestão participativa nas escolas. A pesquisa qualitativa contou com levantamento bibliográfico e documental, além de realizar estudo de caso em uma escola no município do Rio de Janeiro onde foi realizada triangulação de dados: (i) aplicação de entrevista semiestruturada de diferentes segmentos que compõe o Conselho Escola Comunidade; (ii) observação participante; e (iii) a análise dos documentos legais. Submetidos à análise de conteúdo, os dados coletados denotaram um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

Palavras-chave: Conselho Escolar; Gestão Social; Participação.

It is noticed that, in the great majority of cases, there is asymmetry in the participation of the members of the Community School Council (CSC) of public schools. The overlapping of representatives of some segments over others shows the power relations that are established and end up privileging the ideas of the representative of the school leadership. Thus, this research seeks to investigate in the light of the Social Management theory, as it is the participation of the different actors that compose the CSC aiming to identify the limits and possibilities of the construction of participatory management in schools. The qualitative research had a bibliographical and documentary survey, as well as a case study in a school in the city of Rio de Janeiro, where data triangulation was performed: (i) application of a semi-structured interview of different segments that compose the Community School Council; (ii) participant observation; and (iii) the analysis of legal documents. Subjected to the content analysis, the collected data denoted a mismatch between the representations about the School Councils and what is actually experienced in these spaces. This is because the discourses of the actors involved in the research reveal contradictions within these organizations. On the one hand we can see the defense of a democratic CEC, on the other, we do not see the implementation of concrete actions that allow the effective participation of the different segments.

Key words: School Board; Social Management; Participation.

Se observa que, en la gran mayoría de los casos, existe una asimetría en la participación de los miembros del Consejo Escolar Comunitario (CSC) de las escuelas públicas. La superposición de representantes de algunos segmentos sobre otros muestra las relaciones de poder que se establecen y terminan privilegiando las ideas del representante del liderazgo escolar. Por lo tanto, esta investigación busca investigar a la luz de la teoría de la Gestión Social, ya que es la participación de los diferentes actores que componen el CSC con el objetivo de identificar los límites y posibilidades de la construcción de la gestión participativa en las escuelas. La investigación cualitativa contó con una encuesta bibliográfica y documental, así como un estudio de caso en una escuela de la ciudad de Rio de Janeiro, donde se realizó la triangulación de datos: (i) aplicación de una entrevista semiestruturada de los diferentes segmentos que componen la Comunidad Consejo Escolar; (ii) observación participante; y (iii) el análisis de documentos legales. Sometido al análisis de contenido, los datos recopilados denotaron un desajuste entre las representaciones sobre los Consejos Escolares y lo que realmente se experimenta en estos espacios. Esto se debe a que los discursos de los actores involucrados en la investigación revelan contradicciones dentro de estas organizaciones. Por un lado podemos ver la defensa de un CEC democrático, por otro lado, no vemos la implementación de acciones concretas que permitan la participación efectiva de los diferentes segmentos.

Palabras-clave: Junta Escolar; Gestión social; Participación.

Introdução

No início do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo passa por profundas transformações. Diante dos prejuízos deixados com gastos excessivos na corrida armamentista e com a perda de vidas inocentes, o mundo desperta para a necessidade de se salvaguardar a dignidade humana.

Este princípio, cuja origem nos remete ao período Iluminista, passa a ser difundido e a fazer parte dos inúmeros acordos internacionais, forjando a consciência coletiva mundial. Em consequência, o direito a dignidade humana passa a inspirar as reformas Constitucionais em vários países (ADRIOLLI, 2002).

No Brasil, tais transformações ganham espaço nas últimas décadas do século XX, com o fim da ditadura militar e com os avanços dos movimentos populares, acarretando significativas modificações na esfera das políticas públicas nacionais (PEREIRA, 2017).

A democracia é instaurada e com ela a necessidade de reformulação da Carta Magna do país. Sendo assim, em 1988, a Constituição Nacional, ganha novos ares, trazendo como destaque o Estado de Direito e de Justiça Social (BIANCHINI, 2008).

Entende-se como Estado Democrático de Direito e de Justiça Social o reconhecimento igualitário e a participação política de todo cidadão, conferindo, sobremaneira, o respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que, todos precisam ter garantidos os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além desses direitos, são também conferidos os direitos sociais, destacando-se o direito a saúde, a educação, a alimentação, a previdência social, dentre outros.

É diante desse cenário que é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº9394-96 que, em consonância com as ideias da Nova Constituição, propõe novas formas de se pensar e organizar a escola. A bandeira democrática é exaltada na nova LDB em seu Art. 14, I e II, onde prevê que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”. O que reafirma seu compromisso com a democracia, mediante a criação de conselhos escolares, cujo objetivo é envolver a comunidade na tomada de decisões, em âmbito político-pedagógico, administrativo e financeiro.

A criação dos Conselhos Escolares torna-se um marco na implantação de uma política educacional

democrática, com vias a novos arranjos no que se refere à participação Escola, Família e Comunidade. Entretanto, de acordo com o Censo Escolar em 2004 a organização dos conselhos escolares ainda se mantém pequena, apesar das determinações legais, sobretudo, nos municípios brasileiros. Em resposta à discreta participação dos municípios, o MEC implanta através da Portaria Ministerial nº 2.896/2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no país.

Este programa surge com o

objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016).

Em 2011 esse quadro se altera, já que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que 76,2% dos municípios das cinco regiões do país passam a se organizar em Conselhos Escolares (SEDUC, 2016). Em contrapartida, e, apesar da melhoria no percentual de adesão dos municípios, pesquisas (MARTINS, FOSSATTI e SILVA, 2016) apontam que ainda é prematuro afirmar que a gestão democrática se faz presente nos Conselhos Escolares. Muitas vezes encontra-se presente nos discursos oficiais, porém distante da prática, em situações engessadas e autoritárias na dinâmica escolar.

É diante desse contexto que esse estudo se justifica, em virtude da necessidade de se construir efetivamente práticas democráticas no interior das escolas, sendo os Conselhos Escolares espaços por excelência do exercício constante da participação e diálogo entre escola, família e comunidade.

Sendo assim, esse trabalho de pesquisa torna-se útil no sentido de buscar refletir sobre estruturas de poder verticais e autoritárias, ainda presentes no interior das escolas, rumo à tomada de decisões de forma coletiva e colaborativa,

uma vez que, ao assumir a gestão social como referencial conceitual, reconhece e legitima os diferentes pontos de vista, dos diferentes segmentos que compõe a instituição escolar, com vias a emancipação.

Mais ainda, essa pesquisa se faz relevante na medida em que possibilita aos diferentes atores envolvidos na dinâmica dos Conselhos Escolares, quer seja a nível nacional, municipal ou local, a reflexão sobre a função e atuação participativa desses grupos.

Em específico, em âmbito social esse estudo permite a reflexão sobre as políticas públicas atuais, na busca de novas ações que favoreçam o empoderamento dos atores que compõe o Conselho Escolar, na tentativa de buscar caminhos que fortaleçam cada vez mais a democracia dentro da escola. Tem-se, por exemplo, a implantação de fóruns coletivos de debate, a elaboração de cursos de formação continuada que realmente atendam as demandas que emergem no exercício dos Conselhos Escolares, dentre outros.

Já em âmbito educacional, essa pesquisa poderá favorecer gestores, educadores e estudiosos no tema oferecendo subsídios teórico-práticos, com vias a criação de ações pautadas na governância participativa como, por exemplo, a criação de proposta de intervenção local, sob a ótica da gestão social, com vias ao fortalecimento institucional.

O problema da pesquisa se refere às relações de poder que se estabelecem na escola pública, as quais privilegiam as ideias dos representantes da direção escolar. Assim, professores, funcionários, alunos e suas famílias ficam em segundo plano, evidenciando uma relação de poder vertical na tomada de decisões dentro da escola. Portanto, o papel dos Conselhos Escolares, sob a ótica da gestão social, a qual deveria ser um espaço de participação cidadã no sentido de promover a dialogicidade e a igualdade entre os atores são, na maioria dos casos, excludentes.

Ainda dentro desse contexto, percebe-se a subjugação das organizações escolares a uma visão tecnocrata de educação ao avaliar a gestão em virtude de seu desempenho escolar. Tal desempenho é estimulado por meio da implementação da meritocracia e da competitividade como estratégia de capturar os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Sendo assim, evidencia-se como problema dessa pesquisa a urgência de se garantir a participação dos membros dos Conselhos Escolares na tomada de decisões dentro da escola. Para tanto, essa pesquisa buscará responder

a seguinte questão investigativa: como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o Conselho Escola Comunidade de uma escola municipal da cidade do Rio de Janeiro na perspectiva da gestão social?

Para responder a essa indagação esse estudo apresenta como suposição o fato de que existe um discurso legal na defesa e implementação da gestão social nas escolas, porém a vivência nos Conselhos revela entraves que dificultam a efetivação da participação de todos os segmentos da comunidade escolar de forma a garantir a dialogicidade na tomada de decisões cooperativas e coletivas, balizadas no interesse comum.

Sendo assim, torna-se urgente investigar a vivência dos Conselhos Escolares, buscando analisar o longo caminho que precisam percorrer rumo à gestão social, ou seja, a participação horizontal do Conselho Escolar na tomada de decisões dentro da escola.

Para tanto, este estudo de caso a pesquisa buscou: (1) recuperar a origem e formação dos Conselhos Escolares no Brasil; (2) conceituar os Conselhos Escolares, bem como sua função no cenário educacional brasileiro; (3) analisar o papel dos Conselhos Escolares a luz da teoria da gestão social; (4) identificar como se organiza os conselhos escolares no sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro; (5) identificar o que pensam os diferentes atores escolares de uma escola municipal do Rio de Janeiro, sobre sua participação no Conselho Escolar; (6) observar as formas de atuação e participação do Conselho Escola Comunidade; (7) analisar os documentos legais que regulam o Conselho Escolar a nível nacional, municipal e local; e, por fim, (8) contrastar as ações que se evidenciam na prática do Conselho Escolar, com os discursos dos seus participantes, bem como com os documentos legais que regulam no Conselho Escola Comunidade.

Os Conselhos Escolares e o sonho democrático: emancipação ou dominação?

Os Conselhos Escolares no Brasil têm sua origem vinculada às transformações ocorridas no cenário político e econômico no final do século XX. Dentre essas transformações, destaca-se, como por exemplo, o esgotamento do autoritarismo militar, que associado ao aumento da pobreza, da violência e da marginalização leva o país a buscar empréstimos externos, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), colocando-o em uma situação de subserviência ao capital internacional.

Com o enfraquecimento da ditadura e com a abertura

política, as lutas populares em defesa da democracia no país ganham voz na figura dos Conselhos. Na verdade, os Conselhos faziam parte dos discursos de movimentos sociais mais progressistas, em oposição ao regime militar, como estratégia de participação popular junto ao poder Executivo, na tentativa de implantar

uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2006, p. 06).

No final da década de 1970, com o crescimento dos movimentos sociais, surgem algumas organizações sindicais, tais como os Conselhos Populares e as Comissões de Fábricas em São Paulo, que de certa forma, contribuíram para modificar velhas culturas verticalizadas de fazer política, buscando novas alternativas que, contrárias a estas, fundamentavam-se na ideia de participação popular.

Sendo assim, as pressões internas aliadas a demandas internacionais fortalecem o discurso da democracia, tornando-se evidente com a promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal. Esta Constituição ao comprometer-se com o Estado Democrático prevê o princípio da soberania popular através do voto direto e secreto, com valor igual para todos, já que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, e 14 da [Constituição Federal](#), 1988).

Sendo assim, o conceito de democracia no Brasil difunde-se no discurso oficial, bem como no senso comum atrelado a concepção clássica de democracia representativa, onde acredita-se que “a voz do povo é a voz de Deus”. Isto quer dizer que os representantes eleitos pelo povo, governarão em prol do bem comum. Tal concepção fundamenta-se no modelo centrípeto, onde a democracia representa apenas um centro de poder.

Contrário a essa ideia de democracia, Bobbio (1992) afirma ser inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos. Portanto, há diferentes centros de

poder, numa relação centrífuga, que se opõem e disputam incessantemente pela soberania.

Dentro dessa perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988, ao levantar a bandeira da democracia, consolida interesses de grupos sobre outros, em nome do bem estar coletivo. Assim, o sonho democrático de consolidação de uma nação mais justa, igualitária, autônoma, participativa e emancipada deixa de contribuir para um modelo de “bem estar social” e passa a colaborar com os princípios neoliberais impostos pelos organismos financeiros internacionais, com vias ao enfraquecimento do Estado nacional brasileiro.

Isto porque

retirando de cada povo a identidade nacional e sua importância diante da sociedade global, os processos de globalização desestabilizam as identidades coletivas oportunizando uma suposta democracia formal a partir do poder local e, com isto, se afirma uma dúbia e contraditória relação entre o global e o local evidenciando uma “complexa e contraditória desterritorialização e reterritorialização do poder econômico, político e social” (GÓMEZ, 2000, p. 9).

Logo, o “Estado de Bem Estar Social”, cujo objetivo pautava-se na redução do desemprego e no aumento da produção, é substituído pelo discurso a favor do “Estado Mínimo”, que por sua vez, fundamenta-se na transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade redimensionando, assim, sua atuação e tamanho, mediante o incentivo às privatizações com vias a redução dos gastos públicos.

Dentro dessa lógica, os Estados Nacionais se enfraquecem como organização territorial mediante implantação de um processo de descentralização de poder. Em consequência ocorre a “transferência total ou parcial de funções das organizações burocráticas públicas estatais para as instituições sociais, quadro este em que, se inserem, de forma exemplar, as políticas educativas” (PEREIRA, 2007, p.19).

Isto porque, segundo Adrioli (2002, p.03)

a educação ocupa um lugar central na sociedade e, por isso, precisa ser incentivada. De acordo com o Banco Mundial são duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas para a educação: a) ampliar o mercado consumidor, apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania (incluir mais pessoas como consumidoras); b) gerar estabilidade política nos países com a subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade).

Isto porque para que a educação seja verdadeiramente democrática o país precisará passar por

sérias e profundas alterações políticas, pois, caso contrário, a gestão democrática torna-se mais um discurso em que o apelo a uma ideologia democrática, libertária e descentralizadora encobre, nas novas condições políticas, a continuidade e até o aprofundamento de políticas oriundas dos regimes ditos autoritários (COGGIOLA, 2008 apud KRAWCZYK, 2008, p. 02).

Os Conselhos Escolares e as políticas públicas na Cidade do Rio de Janeiro: compromisso com a cidadania?

Os Conselhos Escolares, incitados pela Constituição Federal de 88, denominada de Constituição *Cidadã*, começam a ganhar legitimidade no Brasil em nome da democratização da gestão pública nas escolas.

Em consonância com a Carta Magna, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases é reformulada, prevendo a participação *cidadã* na *gestão* pública, já que em seu Art. 14, sugere a criação de Conselhos Escolares garantindo a participação das comunidades no pensar e fazer a escola.

Assim, também, inspirada nos ideais democráticos e de cidadania, a Lei nº 10.172, em 2001, institui o Plano Nacional de Educação (PNE) que, em seus objetivos, propõe o compromisso com a democratização educacional, em termos sociais e regionais, bem como com a democratização da gestão do ensino público.

Nesse contexto, as políticas públicas nacionais inserem o Brasil no processo de descentralização da educação universalizando os Conselhos Escolares, já que passam a ser “obrigatórios por lei federal, nos vários níveis: federal, estadual e municipal” (TEIXEIRA, 2005, p.20).

Portanto, a gestão pública, uma vez que concede a autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas por meio da operacionalização de uma proposta pedagógica que atenda as necessidades da comunidade (Art. 15), transfere ao poder local à responsabilidade para

resolver e/ou assumir parte dos problemas da educação

O acesso à educação pública ganha destaque nas discussões de diversos segmentos da sociedade, levando a nova Constituição a garantir ao povo o direito à educação. A educação popular, então, passa a ser defendida, já que estrategicamente possibilita equalizar as injustiças sociais. Portanto, a democratização educacional, marcada pela expansão quantitativa da educação básica, passa a fazer parte do discurso oficial, tornando-se um projeto a serviço dos interesses do capitalismo globalmente hegemônico (LUHMANN, 2010).

Isto que dizer que o *slogan* “Escola para Todos”, mascara o poder que a educação sempre exerceu sobre os sujeitos, capturando-os e moldando-os de acordo com os interesses econômicos do mercado. A educação, neste sentido, assume contradições, já que ora assume posição reprodutivista, ora inovadora, tornando-se uma saída para minimizar os conflitos que emergem das injustiças e contradições produzidas pelo próprio sistema hegemônico (SOUZA, 2009).

É então, dentro desse contexto que os Conselhos, em específico, os escolares se constituem como órgão representativo da comunidade, com vistas à construção da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, proporcionando a experiência participativa e autônoma das instituições escolares em nome da democratização da educação (SOUZA, 2009). Cabe aqui, portanto, compreender os interesses subjacentes à disseminação de práticas democráticas no interior das escolas, já que não é tão fácil substituir as experiências de autoritarismo pela tão sonhada gestão popular.

brasileira, tais como: a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, a violência escolar, depredação, resultado do sucateamento das escolas, com estruturas físicas deficitárias e precarização do trabalho docente (LIMA, 2017, p. 02).

Neste sentido, as políticas de participação cidadã implantadas no Brasil, como por exemplo, os Conselhos Escolares, sob a égide de um Estado Social que preconiza a ampliação dos direitos sociais, em nome da autonomia e participação na gestão pública, nascem fundamentados na noção de governança.

Isto quer dizer que os governos passam a compartilhar com a sociedade o poder decisório das políticas públicas, já que o país passava por uma crise, tornando-se urgente a modernização dos processos administrativos.

Tal modernização previa o ajuste dos serviços coletivos e sua administração financeira ao corte dos recursos públicos, a introdução dos procedimentos de consulta, o diálogo com a sociedade e a intensificação das parcerias público-privadas, entre outras (STARLING, 2017, p. 15).

Este modelo de gestão confere aos Municípios papel executivo central, além de colaborar com o empoderamento local, dando voz a novos atores e setores sociais como, por exemplo, as associações, as ONGs, os empresários, os grupos religiosos e culturais, as comunidades, etc. que passam a fazer parte da gestão pública (STARLING, 2017).

É dentro desse contexto que a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), dá seus primeiros passos rumo à democratização da educação ao criar no início da década de 80 um órgão colegiado, “com o objetivo de fornecer subsídios à direção da escola para uma prática administrativa mais democrática, baseada não só nos interesses pessoais, mas coletivos de toda a comunidade interna e externa da escola” (ZARGIDSKY, 2006, p. 11).

Surge, de forma discreta, em 1983 a Associação de Pais e Mestres (APM) como instância colegiada que objetivava fomentar o exercício da democracia através da mobilização

da comunidade na construção de uma proposta pedagógica com vias a melhoria da qualidade da educação. Infelizmente não obteve êxito, já que “a escola como reprodutora das ideologias do Estado (AIE), teve importante papel no sentido de execrar a participação dos pais, sob a alegação do poder institucional que a escola possuía” (ZARGIDSKY, 2006, p. 14).

Um ano depois a SME-RJ, por meio da Resolução nº 212 de 1984, cria o Conselho Escola-Comunidade (CEC) nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro com a finalidade: de (1) criar uma forma de organização coletiva mais complexa que a Associação de Pais e Professores; (2) de promover debates acerca das necessidades e demandas da Comunidade Escolar, com vias a soluções dos problemas da escola; e (3) de implementar um espaço democrático dentro da escola que valorizasse a parceria entre Escola/Família/Comunidade (RIO DE JANEIRO, 1984, p. 10).

Mas foi em 88 com a criação do Estatuto do Conselho Escolar, que o CEC, a princípio formado por responsáveis, professores, alunos, funcionários e representantes de associação de moradores, tem o diretor como membro nato, além de ser instituído como presidente do Conselho (RIO DE JANEIRO, 1998, Art 12).

Tal medida torna-se útil, já que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passa a conceder verbas, por intermédio da aprovação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pela Resolução nº 12, às escolas municipais, necessitando, pois, da figura do diretor como responsável legal no gerenciamento dos recursos financeiros (BRASIL, 1995).

Mais foi a partir de 1997 que o PDDE passa a exigir a criação do CEC para o repasse dos recursos financeiros. Tal exigência torna-se condição com a elaboração do Manual de orientação para constituição do CEC, transformando-o em uma Unidade Executora. Isto quer dizer que o Conselho passa a ser visto como “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (BRASIL, 2009, p. 3).

No sentido de se adequar as demandas do Governo Federal a SME elabora uma série de resoluções de forma a normatizar o CEC. Dentre essas resoluções destaca-se a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME N.º 212 de 24 de agosto de 1984 e dá uma série de providências.

Quanto a essas providências evidenciam-se as contidas

no Art 2, uma vez que definem as formas de atuação dos Conselhos. Dentre elas destacam-se: (1) a realização de reuniões com os diferentes segmentos, que compõe o CEC; (2) a definição de um conjunto de prioridades para aplicação dos recursos financeiros, bem como o acompanhamento e a execução no uso das verbas; e (3) por fim, a elaboração e desenvolvimento do Projeto Político- Pedagógico da Unidade Escolar.

Já no Art 3º fica explícita a composição do Conselho Escola-Comunidade que passa a ser constituída com a presença dos seguintes membros: (1) do diretor da Unidade Escolar; (2) de dois professores e/ou especialistas de educação; (3) de dois responsáveis por alunos; (4) de dois alunos; (5) de um funcionário que não ocupe o cargo de Professor; e (6) de um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída. Caso não haja representante da Associação de Moradores, na composição deverá então ser incluído mais um responsável.

E, por fim, o Art. 4º **que determina** a eleição direta para a Escolha dos membros do Conselho para um mandato de igual vigência ao do Diretor da Unidade Escolar, sem qualquer tipo de remuneração.

A SME-RJ ao cumprir as exigências do Governo Federal insere de vez as escolas do Rio de Janeiro na agenda política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã.

Entretanto, para Carvalho e Lima (2017, 08) os conselhos acabam se desviando de seu caráter democrático e participativo. Isto porque não compreendem “a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades, ou o seu funcionamento de fato” (CARVALHO e LIMA, 2017: 08).

Outro entrave, segundo os autores, relaciona-se a burocratização do CEC, uma vez que o gerenciamento das questões financeiras está atrelado ao cumprimento de uma série de procedimentos que formalizam e entram o seu funcionamento (CARVALHO e LIMA, 2017), distorcendo o viés original que preconizava a gestão democrática e participativa dessas organizações. Logo, as questões que envolvem a gestão pedagógica e comunitária são, na maioria das vezes, colocadas em segundo plano.

A hierarquização na estrutura do CEC é outro fator que dificulta a gestão democrática dessa organização que, associada a falhas no processo de comunicação, centra a tomada de decisões apenas na figura do diretor, ficando os demais segmentos sob sua subordinação.

Em alguns casos, a imposição de uma relação de poder verticalizada impede a participação dos demais elementos, em virtude do autoritarismo do diretor, não permitindo a divergência de opiniões. (ALVES, 2010; SOUZA, 2009).

Portanto, há que se compreender a existência de um hiato entre aquilo que é preconizado pelas políticas públicas de Estado no que se refere à implementação e atuação dos Conselhos e a forma como esses mesmos organismos se constituem na prática, isto porque se organizam a partir das diferentes realidades e contextos locais.

Os Conselhos Escolares: Gestão estratégica ou Gestão social?

Os conceitos de Gestão Estratégica e de Gestão Social, apesar de não serem tão comumente utilizados em estudos sobre os Conselhos Escolares, podem ser úteis na tentativa analisar a dinâmica desses espaços.

Apesar de serem conceitos antagônicos permitem compreender como os Conselhos Escolares se constituem efetivamente no chão das escolas. Os conselhos pautam-se na racionalidade instrumental/ tecnocrata ou na racionalidade substantiva? Em relações monológicas ou dialógicas?

Gestão Social

O conceito de Gestão Social permite, no caso específico dessa pesquisa, refletir sobre as organizações dos Conselhos Escolares por meio da participação horizontal de seus membros, rumo ao empoderamento local, e, conseqüente, emancipação. Sendo assim, surge como uma proposta de democratizar os espaços escolares, aproximando o Estado e a sociedade no fazer e pensar as instituições de ensino, resgatando, portanto, a cidadania.

Para Cançado *et al*, a emancipação, segundo a lógica da Gestão Social, deve ser compreendida como “livrar-se da tutela de alguém e buscar a autonomia” (2013, p.19). Portanto, a Gestão Social, contrária às relações autoritárias, individualizadas e coercitivas, favorecerá a análise sobre a importância do fortalecimento coletivo local através do diálogo transparente entre os atores sociais envolvidos.

Isto porque o bem estar coletivo é pressuposto para o bem estar individual. Nessa perspectiva, os Conselhos Escolares se configuram como espaços coletivos por excelência onde “as pessoas privadas se encontrem em um

espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro” (CANÇADO, 201, p.172).

Em síntese, os Conselhos legitimam-se como espaço para a “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e na transparência, buscando o entendimento e não a negociação” (CANÇADO *et al*, 2013, p.19), sem perder a ingenuidade, já que reconhece, mesmo que de forma subjetiva, a existência de relações de poder assimétricas.

Nesta perspectiva, o monólogo, típico de relações autoritárias, é substituído pelo diálogo, que permite ampliar as possibilidades de entendimento com vias as necessidades coletivas e não individuais, abrindo espaço, portanto, para o bem comum e não mais a interesses particulares.

O conceito de cidadania baseia-se, portanto, na função deliberativa desses Conselhos. Portanto, as “decisões políticas devem ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios de inclusão, de pluralismo, de igualdade participativa, de autonomia e do bem comum” (CANÇADO *et al*, 2013, p. 21).

A vivência desses princípios baseia-se na racionalidade substantiva, “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação e na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação social” (SERVA, 1997, p. 22).

Portanto, a governança participativa, ou melhor, a administração dialógica, permitirá a criação de laços de confiança, já que parte da premissa de que quanto maior a participação dos atores sociais na condução dos conselhos maior será a capacidade de desenvolvimento dessas organizações (CANÇADO *et al*, 2013).

A ótica da gestão social, “ênfatisa o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados” (TENÓRIO, 2007).

Uma das funções dos conselhos na perspectiva da Gestão Social é o **controle social**, que passa a ser o direito do poder público estatal ser fiscalizado pela sociedade civil não sendo dicotomizado à ideia de ‘participação popular’, visto que ambas “são categorias explícitas nesse tipo de processo decisório deliberativo, justificado no âmbito de esferas públicas, de conselhos municipais” (TENÓRIO, 2016, p.24-25), por exemplo.

A participação ativa dos atores sociais evidencia o compromisso dos Conselhos Escolares na construção de uma gestão para e com as pessoas, como resultado da

interdependência entre elas. Nesse sentido, fundamenta-se numa visão mundo sistêmica e contingencial compreendendo a complexidade da sociedade e das relações que nela se estabelecem.

Gestão Estratégica

O conceito de gestão estratégica tem sua origem na área administrativa após a Segunda Guerra Mundial, mas ganha força na década de 60 quando se popularizou no ramo empresarial. Este período foi marcado por profundas transformações e um desejo de reconstrução da sociedade capitalista, já que crescia a esperança no futuro em nome do incentivo aos bens de consumo.

Esta nova forma de administração busca garantir maior produtividade e desempenho das empresas por meio da aplicação de métodos racionais e analíticos. Esses métodos, de cunho positivista, baseiam-se na formulação de objetivos a fim de direcionar as ações das organizações com vias ao crescimento, extraindo por meio de aptidões técnicas a excelência das empresas.

Portanto, a gestão estratégica, típica das organizações privadas, ao adotarem uma visão tecnocrata e utilitarista privilegiam a construção de relações hierárquicas de poder entre os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Estas relações passam a ser regidas por meio de uma comunicação vertical que favorece a manutenção do poder nas mãos do gestor ou de um grupo decisor (CANÇADO *et al.*, 2013). Em consequência, a transparência das informações é prejudicada em nome da centralização de forças, o que acaba contribuindo para a consolidação de uma estrutura calcada na heterogestão.

Cançado *et al.* (2013) acrescenta que é um equívoco privatizar o público, ao adotar a gestão estratégica, mesmo que em nome da melhoria do desempenho das organizações e da maximização de seus resultados. Isto porque a visão mercadocêntrica subverte o próprio significado de esfera pública, uma vez que desconsidera a racionalidade comunicativa e dialógica em prol do bem comum.

Nesse sentido, a discussão coletiva é perda de tempo, já que pode retardar o retorno lucrativo das organizações (TENÓRIO, 2013). O mesmo ocorre com a otimização do tempo em relação à resolução de problemas, priorizando apenas aqueles que, de alguma forma, entravam o alcance dos objetivos traçados.

Portanto, a gestão estratégica hegemônica, típica no mundo do trabalho, preocupa-se apenas com o que lhe é de interesse individual em detrimento do bem compartilhado (CANÇADO *et al*, 2013), exaltando a competitividade em nome da inovação e empreendedorismo capazes de melhorar o desempenho das organizações.

Aspectos metodológicos

Esta pesquisa de cunho descritivo, conta com levantamento bibliográfico e documental, mediante análise de dissertações, teses e artigos, além da leitura de textos legais pertinentes ao Conselho Escolar a nível nacional, municipal e institucional.

Para a pesquisa documental em nível nacional foram analisados: a Constituição da República Federativa do Brasil; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96; o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 2001) e a Resolução nº 12 de 1995 que institui o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e o Conselho Deliberativo; e, por último, o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora de 2009.

Em nível municipal foram utilizadas: a Resolução SME nº 212 de 1984 que cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro; e a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME nº 212 de 1984 e dá uma série de providências, sobretudo, no que concerne a atuação dos Conselhos.

Em nível Institucional foi submetido a análise o Projeto Político Pedagógico da instituição, buscando levantar como a mesma pensa e define a atuação do CEC em vigor.

Mais ainda, esta pesquisa de caráter qualitativo contou com estudo de caso em uma Escola Pública do Rio de Janeiro, buscando valorizar o caminho percorrido pelos atores envolvidos e o mundo real em que estão inseridos, não desprezando os contextos e os diferentes pontos de vista de cada um, em busca de desvelar os ditos e não ditos acerca da realidade estudada.

Foi realizada triangulação de dados, uma vez que permite combinar, cruzar e analisar os diferentes pontos de vista (MINAYO, 2006), utilizando, em específico, nesse estudo: (1) os resultados obtidos com a aplicação de entrevista semiestruturada junto aos diferentes segmentos da comunidade escolar; (2) a realização de observação participante; e, por fim, (3) a análise do Projeto Político Pedagógico.

Para o tratamento dos dados coletados foi utilizada a análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977), pode ser definido como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando o tratamento da informação, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, que permitem a identificação do conteúdo das mensagens. Para tanto, são criadas categorias de análise que são cuidadosamente retiradas dos discursos dos atores envolvidos na pesquisa, na tentativa de ir além do discurso individualizado, rumo a construção de uma representação coletiva, trazendo em si valores, saberes e práticas que emergem da história social desses sujeitos.

O espaço e sujeitos da pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada em uma Escola localizada na Zona Oeste do Rio de Janeiro no primeiro semestre do ano de 2017. A escola foi construída em 1989. Atualmente funciona em turno único com as seguintes modalidades: Educação Infantil e 1º Segmento do Ensino Fundamental. Na Educação Infantil a escola conta com 25 alunos, já no Ensino Fundamental com aproximadamente 200 alunos.

Verificou-se que o CEC em vigor conta com a participação do um (1) diretor, de dois (2) professores, um (1) funcionário de apoio e um (1) responsável de aluno, totalizando cinco atores sociais que representam cada segmento. No momento, não há representação do segmento aluno, em virtude da conclusão e terminalidade dos estudos do mesmo na instituição, não tendo ainda sido realizada nova eleição para substituição. Nem tão pouco da Associação de Moradores local, já que a mesma encontra-se desarticulada.

As entrevistas

As entrevistas foram aplicadas aos integrantes do CEC de forma individualizada por meio de perguntas semiestruturadas e de caráter subjetivo (em anexo) o que permitiu criar categorias temáticas de forma a extrair os ditos e não ditos presentes no discurso dos sujeitos envolvidos.

A primeira questão concernente à entrevista diz respeito a seguinte indagação: “O que seria um CEC democrático?” Ao analisar os dados coletados observou-se a presença unânime da categoria **participação**, uma vez que 100% dos atores da pesquisa aponta os Conselhos como espaço democrático, “que escuta e respeita as opiniões dos diferentes segmentos e consegue se organizar de forma participativa” (Entrevistado 2). Mais ainda, reconhece a

função deliberativa do Conselho (Entrevistado 1) onde todos devem tomar decisões, colaborando para a superação dos problemas que emergem no interior desses grupos.

A segunda questão refere-se a seguinte indagação: “Qual a função do CEC?” Ao refletir sobre as respostas obtidas verificou-se que 80% dos entrevistados revelou acreditar nesse espaço como capaz de contribuir para a melhoria da escola. Tal ideia fortalece o surgimento de mais uma categoria de análise, intitulada como **colaborativa**. Isto porque vê no Conselho a possibilidade de unir forças “em prol de realizações, ou seja, de melhorias para a escola” (Entrevistado 3), assistindo-a em suas necessidades, quer sejam elas de ordem pedagógica, administrativa ou comunitária, com vias a gestão de recursos financeiros.

A terceira pergunta diz respeito a seguinte indagação: “Quais são as principais atividades do CEC?” Observou-se em 80% das respostas dadas a função **consultiva** do Conselho, dando origem a mais uma categoria extraída dos conteúdos das entrevistas realizadas. Entretanto, cabe salientar que mais uma vez tornou-se recorrente a função consultiva do CEC, sobretudo, na gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se essa preocupação na fala da entrevistada 3 onde relata que as atividades do CEC destinam-se “a verificação e prestação de contas do que a direção está investindo; reuniões pra saber o que se está precisando pra escola; pra ver se as coisas estão andando no ritmo certo; o que precisa consertar; o que acha que está bom, o que precisa melhorar...”

Já com a quarta pergunta buscou-se investigar a seguinte questão: “Como cada ator vê atua no CEC?” Verificou-se na totalidade dos entrevistados, ou seja, em 100% das respostas coletadas a presença da categoria **representatividade**. Isto quer dizer que cada ator se vê como porta voz de seu segmento, procurando estabelecer um diálogo entre o presidente do CEC e a comunidade escolar.

O que fica claro na fala do entrevistado S onde relata que a sua função “é repassar aos outros o que a escola gastou em melhoria da educação dos alunos”, bem como no discurso da entrevistada 3 onde diz que a sua função “é ver com o segmento que represento o que pode melhorar, o que está ruim ou também o que deu certo para levar para as reuniões”.

Por fim, a última questão buscou levantar a seguinte problemática: “Quais são as dificuldades encontradas pelo CEC?” Constatou-se, em sua totalidade, que a não participação da comunidade escolar é uma das maiores

dificuldade enfrentadas pelo CEC. O que permitiu a criação da última categoria de análise intitulada **descompromisso**.

Para o entrevistado 2:

conseguir que o CEC funcione de forma completa, com todos os seus integrantes, é um desafio... Que ele realmente seja utilizado da forma correta e não apenas para dar legitimidade a algumas decisões. Mas para isso acontecer, seus integrantes e a comunidade precisam entender sua importância e a responsabilidade que tem nas mãos. É difícil chegarmos a esse ponto. É sempre preciso convencer quem queira fazer parte e quando se consegue é também difícil fazer reuniões em que todos participem. A própria comunidade se mostra resistente para participar de reuniões onde é preciso se fazer consulta a eles. As pessoas querem ter suas solicitações atendidas, mas não querem ter trabalho para conseguir aquilo que desejam.

A observação participante

A intenção inicial era participar das reuniões do CEC, além de estabelecer conversa informal com os representantes dos diferentes segmentos que o compõe, a fim de extrair a dinâmica e as relações estabelecidas no interior dessa organização.

Entretanto, no período de realização da pesquisa não se verificou o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. Observou-se apenas reunião com o segmento professor, onde o presidente do CEC, na figura do diretor da escola, informou sobre a prestação de contas e solicitou sugestões para a aplicação de novas verbas.

Observou-se também esse movimento consultivo com o segmento funcionário, porém de maneira informal, já que percebe-se uma certa flexibilidade nas relações entre a direção e os mesmos.

Entretanto, não foi percebida a participação do segmento responsável em reuniões sistemáticas. O que se verificou foi à presença individualizada da representante do

segmento responsável à escola, sempre de forma solícita, ao ser convocada pela direção.

Constatou-se o uso de um mural externo com o objetivo de deixar a comunidade intra e extraescolar informada sobre assuntos de interesse comum, como por exemplo, campanhas de saúde.

No que se refere ao Projeto Político Pedagógico o mesmo foi construído de forma colaborativa em 2010 com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, que na época buscava se reorganizar e firmar parceria com a escola.

Já em 2016 o Projeto Político Pedagógico passou por revisão, porém não houve participação do CEC, ficando sob a responsabilidade da Coordenadora Pedagógica.

O projeto político pedagógico

Mediante leitura e análise do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola verificou-se que o mesmo apresenta em seus objetivos a necessidade de “mobilizar os responsáveis/comunidade para o valor da escola, valorizando-a como um espaço de formação do educando, bem como integrar cada vez mais o CEC, sobretudo, o segmento responsável, através do fortalecimento de suas lideranças” (Projeto Político Pedagógico, 2016, 24).

Além disso, apresenta uma sessão destinada a dimensão comunitária onde revela:

ser de extrema importância e de fundamental contribuição para a construção de uma escola de qualidade a participação ativa de toda a comunidade escolar, buscaremos implementar uma gestão participativa, conscientizando os elementos do Conselho Escola Comunidade, Grêmios e responsáveis quanto à participação na tomada de decisões nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros (Projeto Político Pedagógico, 2016, p. 11).

Ainda mais, o PPP da escola aponta algumas práticas indispensáveis ao exercício democrático do CEC. Dentre elas, evidenciam-se reuniões periódicas com os elementos do CEC e Grêmios; além de reuniões de repasse dos diferentes

segmentos do CEC (segmento funcionário, professor, aluno e responsáveis).

Discussão dos resultados

A análise dos dados da pesquisa será apresentada a partir das categorias de análise que se evidenciaram ao longo da entrevista e que foram submetidos ao cruzamento de dados extraídos da observação participante e da leitura do Projeto Político Pedagógico.

Primeira categoria temática: Participação

A participação é apontada pelos atores da pesquisa como peça chave para que o CEC se constitua como espaço democrático. Nessa perspectiva, Cançado (2013) salienta que a participação se dá via diálogo, mediado por relações horizontais, onde todos têm vez e voz no grupo. **É nesse clima de colaboração e confiança que os conselhos devem se organizar.**

Tal ideia se faz presente no Projeto Político da Escola, uma vez que aponta em seus objetivos o compromisso com a criação de ações para fortalecer o coletivo, com vias a superação do individualismo, típico das sociedades capitalistas.

Entretanto, ao longo da observação participante não se verificou a vivência de ações coletivas, como, por exemplo, o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. O que acaba dificultando a prática da gestão social, uma vez que a tomada de decisões centraliza-se na figura do diretor, o que acaba contribuindo para a consolidação da heterogestão. (CANÇADO *et. al.*, 2013). Tal postura desqualifica a função dialógica dos conselhos em nome da otimização do tempo, já que, na maioria das vezes, há no interior da escola inúmeras demandas que desviam o alcance dos objetivos traçados, sobretudo, no que se refere à dimensão comunitária, previstos no PPP da instituição.

Segunda categoria temática: Colaboração

A colaboração é apontada como função do CEC. Isto quer dizer que os atores da pesquisa acreditam que cabe a este grupo cooperar em prol da melhoria da escola. Isto porque a participação ativa deve se dar por meio do compromisso de seus participantes.

Para Serva (1997), a gestão social permite às organizações a criação de laços de confiança, já que se baseia na racionalidade substantiva. Em outras palavras, acredita-

se que a satisfação e envolvimento do grupo, em nome do bem comum, fortalece a organização.

Nesta mesma linha de pensamento, percebemos que o PPP, ao exaltar a necessidade de criação de parcerias, aposta na colaboração como estratégia para superação dos eventuais problemas que possam emergir no interior da instituição.

Vale salientar que apesar do PPP, em 2010, ter sido construído em regime colaborativo, ou seja, ter contato com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, o mesmo não ocorreu nos anos de 2016, quando houve processo de atualização e revisão do mesmo.

Tal fato nega o princípio de colaboração, já que o mesmo fundamenta-se na tomada de decisão coletiva, bem como na negociação e na transparência entre os atores sociais envolvidos, típico das relações democráticas.

Terceira categoria temática: Função Consultiva

O papel consultivo, dentre as funções dos integrantes do CEC, se mostrou preponderante dentre as atividades do CEC, sobretudo, quando o assunto é gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se que o processo de descentralização financeira, mediante deslocamento do gerenciamento de verbas de nível federal para o local, impõe aos Conselhos determinadas competências administrativas que acabam por desviar o seu caráter democrático e participativo. Pois para Carvalho e Lima (2017) as demandas burocráticas advindas do gerenciamento financeiro, sobrecarregam os Conselhos. Tal fato acarreta em uma corrida para vencer uma série de procedimentos com regras e prazos inflexíveis, o que acaba prejudicando a dimensão pedagógica e comunitária dessas organizações.

Verificou-se ao longo da observação participante a preocupação dos atores sociais com o processo consultivo, através do levantamento, junto aos representantes dos segmentos professor e funcionário, das necessidades, sobretudo, de caráter utilitário, como por exemplo, reparos na rede física; compra de material; etc., reduzindo, mais uma vez, o papel do CEC à gerência de recursos financeiros.

Entretanto, de acordo com o PPP da escola as atividades do CEC devem envolver, não somente, a gerência dos recursos financeiros, mais também a construção, implementação e avaliação do projeto-político pedagógico; a busca de parcerias para a realização de oficinas e palestras

que revertam benefícios à comunidade; a participação no Conselho de Classe, etc. (Projeto Político Pedagógico, 2016, p.20).

Quarta categoria temática: Representatividade

Para os atores sociais envolvidos ficou claro que a função dos integrantes do Conselho é o de representar seu segmento. Entretanto, para eles, a representatividade está estreitamente ligada à atuação do grupo como mero transmissor de informações, típico da concepção clássica de democracia representativa.

Isto porque, de acordo com essa concepção, os representantes eleitos acabam centralizando o poder, já que recebem pelo voto “carta branca” para tomar decisões em nome do bem comum. Nesta perspectiva, cabe aos representantes dos Conselhos repassar as ações executadas, o que acaba por desqualificar o sentido democrático e participativo destas organizações.

Para Bobbio (1992) este modelo fundamenta-se numa visão centrípeta, onde a democracia representa apenas um centro de poder, logo torna-se inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos.

Contrário a essa ideia, o PPP da escola aponta a necessidade constante do diálogo entre o CEC e seus segmentos com o objetivo de incentivar o movimento de descentralização do poder, já que prevê reuniões periódicas para estreitar os laços e a comunicação entre os grupos.

Quinta categoria temática: Descompromisso

Diante das dificuldades de atuação do CEC essa pesquisa revelou, em sua totalidade, o descompromisso como grande entrave para o exercício de uma gestão realmente democrática nessa organização. Tal fato revela a imaturidade dos processos democráticos nas instituições, sobretudo, as de ensino.

Isto porque os atores sociais envolvidos na constituição dos Conselhos ainda desconhecem as reais potencialidades de suas funções dentro desses organismos, o que acaba comprometendo a governância participativa (CARVALHO E LIMA, 2017).

De acordo com o PPP (2016, p.24-25) da escola, o descompromisso da comunidade se evidencia pela pouca participação de seus membros. Logo, dentre as metas do

Plano de Ação da instituição encontra-se, em destaque, a necessidade de mobilizar a comunidade para o valor da escola, fazendo com que todos os segmentos se percebam como parte integrante da instituição. Além disso, reconhecem a importância de investir, cada vez mais, na integração entre o CEC, e os diferentes segmentos, fortalecendo, então, as lideranças.

Considerações finais

Ao concluir essa pesquisa verificou-se que apesar dos conselhos terem nascido das lutas dos movimentos populares que emergiram no final dos anos de 1970 com o processo de redemocratização, em nome da construção de relações econômicas, políticas e sociais mais horizontais, percebe-se que o Estado Democrático se consolida no Brasil, embora submetido aos interesses internacionais. Nesse sentido, o país inicia no processo de inserção na **lógica neoliberal, tornando-se um território globalizado**. Dentro desse processo de globalização o que se evidencia é a transformação da identidade local. Tal fenômeno pautado na ideia de descentralização concede autonomia às instituições educacionais, porém ao transferir funções, burocratiza o espaço escolar em nome da governância participativa sem que haja um respaldo conceitual e formativo dos atores, o que vem prejudicando a gestão dos Conselhos Escolares como um espaço verdadeiramente democrático.

Percebe-se nesse estudo de caso que há um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

A justificativa para tal fenômeno é atribuída à falta de envolvimento da comunidade com os problemas da escola. Entretanto, percebe-se também uma demanda excessiva com o aspecto financeiro, em detrimento aos aspectos pedagógicos e comunitários. Isto porque é preciso cumprir com uma série de procedimentos burocráticos que emperram todo o processo, como por exemplo, a própria formalização da prestação de contas.

Mais ainda, a centralização do processo decisório pautada na figura do presidente do CEC, assim como as dificuldades de se estabelecer um diálogo como os demais segmentos, descaracteriza a Gestão Social e participativa e o empoderamento da comunidade escolar, levando a uma

sobrecarga das atribuições do diretor escolar.

Portanto, ao se cumprir às exigências governamentais as escolas se inserem na política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã, ficando clara a atuação do CEC muito mais pautada numa perspectiva de gestão estratégica, do que participativa.

O discurso em defesa da melhoria do desempenho da instituição, típico das organizações privadas, é alimentado contribuindo para a implementação da heterogestão. Tal postura, em nome da otimização do tempo, desconsidera o processo dialógico e discursivo indispensável à gestão social do CEC.

Portanto, há que se buscar caminhos, garantindo espaço e tempo para a superação do monólogo, rumo a discursividade e compartilhamento na tomada de decisões de forma a garantir o empoderamento local dos diferentes atores representativos dos segmentos que compõe o CEC, envolvendo não só na gestão financeira, mas sobretudo, na gestão pedagógica da escola.

Referências

ADRIOLLI, A. I. **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo**. Revista Espaço Acadêmico-Ano II, nº 13, junho de 2002. Disponível em <<https://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm>> Acesso em 18/01/2017.

ALVES, A. V. V. **Fortalecimento dos Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010. Disponível no site <<http://bdtd.ibict.br>> Acesso em 24/01/2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIANCHINI, T. C. **Os princípios de gestão democrática da educação presentes na legislação federal e nas políticas públicas**. Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas, 2008.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/>>

CON1988_13.07.2010/index.sh tm> Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.** Conselho Deliberativo. Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995. Brasília, DF. FNDE: 1995.

_____. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.** Brasília : MEC, 1996.

_____. Ministério de Educação e Cultura. – Lei nº 10172/2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília: MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 2007.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora.** Brasília, DF. FNDE: 2009.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social.** Tese (doutorado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CARVALHO, C. P. L., Maria de Fátima Magalhães de. **Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e pais e professores.** Disponível em file:///C:/Users/Marcio/Desktop/artigo%20cec%20rio%20de%20janeiro.pdf%201.PDF

LIMA, M. F. S. **O Conselho Escolar: no contexto da gestão democrática.** Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariadeFatimaSousaLima-ComunicacaoOral-int.pdf>> Acesso em 02/01/2017.

LIMA, M. F. M. de e CARVALHO, C. P. **Conselhos Escolares, Gestão Democrática e Qualidade de Ensino: da proclamação legal à ação local.** Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0351.pdf>> Acesso em 02/01/2017.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas.** Petrópolis: Vozes, 2010.

MARTINS, G.B.; FOSSATTI, P.; SILVA, J.C. **Os Conselhos Escolares e sua atuação pedagógica na perspectiva de uma gestão democrática.** In: XI Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pesquisa e

Pós-graduação em Educação – Anped Sul, 2016, Curitiba. Reunião Científica Regional da Anped, 2016.

MINAYO, M. C. Técnicas de análise de material qualitativo. In: **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde.** 9ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 303-360, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselhos Escolares.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384&Itemid=657>. Acesso em 02/10/2016.

STARLING, M. **Entre a lógica de mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural.** Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_MonicaStarling_Entre_a_logica_de_mercado_e_a_cidadania.pdf> Acesso em 15/10/2016.

PEREIRA, S. M. **Políticas Educacionais no contexto do Estado Neoliberal: a descentralização de poder em questão.** Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Polied/article/view/18246/10739>> Acesso em 17/01/2017.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 212 de 24 de agosto de 1984. **Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro.** Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro], R i o d e J a n e i r o, RJ, 27/08/1984, p. 10, Municipalidades, 1984.

_____. **Resolução SME nº 656 de 02 de abril de 1998.** Dispõe sobre a prorrogação do mandato dos membros do Conselho Escola Comunidade – CEC das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial [do Município do Rio de Janeiro],Rio de Janeiro, Rj, 02 abr. 1998, p. 8, 1998.

SEDUC. **Boas experiências de gestão e qualidade serão premiadas.** Disponível em <<http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Boas-experi%C3%AAsncias-de-gest%C3%A3o-e-qualidade-ser%C3%A3o-premiadas.aspx>> Acesso em 15/10/2016.

SOUZA, Â. R. **Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática.** 2009. Educação. vol. 25 nº. 3. Belo Horizonte Dez. 2009. ISSN 0102-4698.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.) **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania

GESTÃO SOCIAL COM A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO CONSELHO ESCOLAR:

UM ESTUDO DE CASO

cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48).

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. (Org.). **Gestão social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G. e KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

SERVA, M. Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C.A.; FERNANDES, V. (Orgs.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. 1ª ed. Barueri: Manole, 2012, v. 01, p. 3-32.

ZARGIDSKY, D. S. **A participação do conselho escola-comunidade na gestão escolar colegiada**. <http://www.educacao.ufrj.br/ppge/dissertacoes/daniel_zargidsky.pdf> Acesso em 02/01/2017.