



O papel dos Conselhos de Educação no Brasil

Esmeralda Maria de Oliveira Costa¹; Graciela Fanego²

Resumo: O objetivo do presente estudo foi discutir o papel dos conselhos escolares à luz do controle social. A formação dos Conselhos Municipais de Educação, devem implicar em uma maior autonomia, nas decisões referentes a educação municipal. Contudo, muitos desses Conselhos, criados no afã de cumprir a legislação, não parecem terem atentado para a importância de articular os profissionais da educação, alunos, pais e a comunidade, juntamente com o poder executivo, de forma a elaborarem um planejamento estratégico que possa garantir seu efetivo funcionamento (dos Conselhos). Os resultados demonstraram que o processo de conquista da autonomia pelos Conselhos acontece em meio a controvérsias, os Conselhos estão ainda a passos lentos para exercer a gestão democrática nas políticas públicas de educação, porém simbolizam um lugar favorável para a participação da sociedade e o controle social mais legítimo, sendo sem dúvida a direção certa para que se alcance uma educação de qualidade.

Palavras - chave: Educação. Políticas públicas. Gestão da educação.

The role of the Education Councils in Brazil

Abstract: The purpose of the present study was to discuss the role of school boards in the light of social control. The formation of Municipal Education Councils should imply greater autonomy in decisions regarding municipal education. However, many of these Councils, created to enforce legislation, do not appear to have undermined the importance of articulating education professionals, students, parents, and the community, together with the executive, to ensure its effective functioning (of the Councils). The results showed that the process of conquering autonomy by the Councils happens amidst controversies, the Councils are still slow steps to exercise democratic management in public education policies, but they symbolize a favorable place for the participation of society and social control more legitimate, being undoubtedly the right direction for achieving quality education.

Keywords: Education. Public policy. Management of education.

Introdução

Este estudo pretende discutir o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil e os principais entraves ao seu pleno funcionamento. Os Conselhos são um articulador e mediador entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, com vistas a atender as demandas

¹ Graduação em Pedagogia pela Centro de Estudos Superiores de Maceió. Especialização em Psicopedagogia pela Universidade Federal de Alagoa. Especialização em Controle Externo pela Universidade Federal de Alagoas. Maestría en Gobierno y Gerencia Pública. Universidad Americana. Paraguai.

² Universidad Americana. Paraguai.

educacionais dos municípios. Isto se dá por meio da gestão democrática dos mesmos e de políticas públicas direcionadas à uma educação de qualidade.

Essas instâncias sociais, são resultado de uma construção histórica. O nascimento dos conselhos se confunde no tempo e no espaço, com as políticas e a democracia. A criação e manutenção destes Conselhos, desde sua formação inicial, acontece por meio de estruturas de discussão coletiva.

Há quase três milênios, já se registra na história do povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades, Estado greco-romano, conselhos com composições primitivas e originais de gerência de grupos sociais. Na formação das cidades- estados, entre os séculos IX e VII A.C., havia conflitos crescentes, que foram resolvidos através de maneira comunitária por mecanismos públicos. Nesse contexto histórico se percebe o nascimento da política, no sentido de tomada de deliberações coletivas e de resolução de subversões, e do Estado, que não se diferenciava da sociedade, mas era a sua própria essência, daí o nascimento do controle social, o início da criação dos conselhos (PARO, 2001).

Foi a partir da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã que os conselhos gestores começaram a se organizar e daí se transformaram em instituições essenciais na esfera pública, possibilitando a democratização das políticas públicas. Da condução para a participação da sociedade nas deliberações governamentais, das legislações que são condicionantes para o repasse de recursos federais, os conselhos começaram a se disseminar pelos municípios e estados brasileiros (PARO, 1996).

Nas políticas setoriais como saúde e educação principalmente, como forma de controle das determinações do Estado que muitas vezes não são coerentes em relação aos direitos humanos, os conselhos era uma nova perspectiva para a participação da sociedade diante do governo, ao facilitar a promoção do ingresso da sociedade aos movimentos sociais e aos interesses e tomadas de decisão.

Figura 1 – Conselhos no Brasil



Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

O Conselho Escolar: aspectos históricos

O Conselho Escolar é uma excelente ferramenta de gestão democrática e participação em uma instituição escolar, tendo condições de colaborar para o processo de tomada de deliberações, entendendo que este órgão pode vir a ter competências deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras.

Se os Conselhos Municipais de Educação são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade, porque se identifica muitos obstáculos ao funcionamento pleno desses Conselhos de Educação, considerando esse colegiado como instância deliberativa, propositiva, mobilizadora, de controle social no processo de construção da gestão democrática da educação.

A História dos Conselhos teve seus registros iniciais no período imperial, a primeira tentativa de criação de um Conselho na estrutura da administração pública, na área de educação, aconteceu na Bahia, em 1842, com o Conselho de Instrução Pública na Província, e a criação do Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, no RJ, em 1854 (PEREIRA, 2008).

A ideia de um Conselho Superior só consistiria objetivada em 1911 (Decreto nº 8.659, de

05/04/1911) com a concepção do Conselho Superior de Ensino. Depois o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, transformada na Lei nº 9.131/95).

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (BRASIL, 1988), se percebe a presença de um novo ator político na sociedade: as organizações da sociedade civil, com a função estatal de gerir, com o governo, as políticas públicas. Nascem os grupos de interesses, denominados Conselhos Gestores, modificando-se em promotores de inovação e arena de negociação e embates sociopolíticos, sobre práticas relacionadas aos bens públicos.

Os Conselhos Municipais ao constituírem-se como espaços públicos de debates em vários cenários locais, ao serem instituídos, o CME podem decidir sobre diversas matérias, desde autorizar o funcionamento de escolas e de cursos até propor normas pedagógicas e administrativas, desse modo imprimem novos paradigmas às políticas municipais de educação, reformulando-as e inserindo novas interpretações, e ao mesmo tempo, se faz necessário cuidado, por quem está no poder, que o utilizam conforme seus próprios interesses. Considera-se necessário uma reflexão sobre a ação, avaliando seus pontos fracos; identificando seu discurso vazio, hipócrita, mentiroso, que privilegia a alguns, patrimonialista, por meio de espaços públicos autônomos, como os fóruns e conferências, que se constituem locais onde no entender. Percebe-se, a importância de se conhecer o significado do termo Conselho segundo a afirmação de Bordignon (2008, p.25):

Os Conselhos de Educação foram concebidos para atuar estrategicamente na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares.

Além de agilizar processos e consultas, cabe aos CMEs regulamentar às questões ligadas à rede de ensino municipal e à particular que tenha apenas Educação Infantil, acompanhar e avaliar a política educacional, fiscalizar as ações implementadas e mobilizar a sociedade, com eles, um novo espaço público se cria, para a deliberação, proposição, mobilização, controle e fiscalização da política educacional do município, constituindo-se como órgão de motivação da participação e corresponsabilidade popular nas tomadas de decisões, que deixam de ser gestadas apenas nos gabinetes e nascem nas escolas, do bairro e da cidade; o poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade civil (AMARAL, 2012).

Corroboram para uma compreensão de que se trata de buscar o estabelecimento de uma clara divisão de competências articuladas, entre as distintas esferas de poder, a fim de se imprimir às políticas educacionais maiores estabilidade e permanência, voltadas para o que se precisa de verdade e demanda dos alunos, sendo o reflexo de uma política de governo local, onde o povo possa ratificar as suas ações; as transformações necessárias são redesenhadas a partir de como a sociedade, vai à procura de soluções para o município, locus privilegiado de exercício de cidadania, assegurando a participação dos diferentes segmentos da sociedade, como mecanismo de gestão colegiada e democrática.

Os Conselheiros precisam ter o devido cuidado para não se transformarem em coniventes com irregularidades do poder, ou onde a pretensão da sociedade e do governo é anulada, em favor da aspiração privada do Conselho. Uma postura na qual o Conselho se coloca de costas para as esferas de poder, na contramão do diálogo, na intolerância, deixando de ser o elo entre vontades plurais que não se anulam, mas que se complementam para o exercício da aclamada unidade na diversidade.

A partir do instante que a sociedade civil é convidada a participar ao lado com o executivo e o legislativo nas ações dos Conselhos e por meio da gestão democrática oportunizar relações de cooperação, de diálogo, de respeito à diversidade de opiniões e atores será possível nortear a existência dos Conselhos em uma dimensão maior, ou seja, distanciada de práticas advindas da herança cultural, marcada pela centralização, autoritarismo e patrimonialismo.

É preciso constituir a noção própria da gestão democrática e, se a transmissão do conhecimento é um serviço público, infere-se a existência do princípio da democracia em sua gestão. Segundo o próprio termo adverte significa não apenas gerir algo que está fora de si, mas que existe em si próprio. Portanto, a participação está reprimida na gestão democrática, que por diversas vezes está diante de gestões absolutistas das redes de ensino e nas práticas pedagógicas. A existência de um imperativo legal não pode ser ignorada: se a educação é um serviço público será condição a participação da popular em sua gestão, se não estará indo contra o seu caráter público.

Conselhos de Educação e Gestão Democrática é a mesma coisa; um não vive sem o outro e nem consegue alcançar suas finalidades ao mesmo tempo em que é a concretização da própria gestão democrática como local de participação dos múltiplos envolvidos que constroem a educação brasileira: governos, profissionais da educação, gestores escolares, alunos, pais, comunidade (ARAÚJO, 2009).

Segundo o material elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura/ MEC sobre o fortalecimento dos Conselhos Escolares a função do conselho é:

A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes. Só faz sentido a competência recursal quando vem revestida de poder de mudar, ou confirmar, a decisão anterior.

A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho.

A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de “poder de polícia”. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.

A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação. No início da efetiva implantação dos sistemas de ensino e seus conselhos de educação, criados pela LDB de 1960, o conselheiro Vasconcellos (1963), do Conselho Federal de Educação, chamava a atenção para a dualidade de atribuições entre os conselhos e a esfera executiva na estrutura dos sistemas de ensino. (BRASIL 2007, p.23)

Os Conselhos de Educação no Brasil não obtiveram ainda independência do executivo, o que é um problema. O atual Conselho Nacional de Educação ocupa as dependências e utiliza de técnicos do Ministério de Educação, não tem recursos próprios, e a maioria de suas decisões não é terminativa, isto é, para entrar em vigor, ainda precisa da aprovação de outras instâncias, como a Câmara dos Deputados, o Senado e o MEC (COSTA, 2012).

Ressaltando o material produzido pelo MEC o avanço mesmo que pequeno ocorreu nos conselhos de educação.

Os conselhos de educação abrangem o período de 1931 até os dias atuais. Embora em 1931 o Conselho Nacional de Ensino tenha sido transformado em Conselhos na gestão da educação 29 Conselho Nacional de Educação, somente com a Constituição de 1934, que instituiu os sistemas de ensino, os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passaram a ter uma concepção mais definida (PARO 2001). A Constituição de 1988 viria a instituir os sistemas municipais de ensino e, com eles, os conselhos municipais de educação ganharam institucionalidade própria. Nesse período tivemos:

Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, no governo Vargas, em substituição ao Conselho Nacional de Ensino. Os conselheiros passaram a ser

de livre nomeação do governo. A Constituição de 1934, que criou os sistemas de ensino federal e estaduais, deu status constitucional ao CNE, atribuindo-lhe a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (com feição de Lei de Diretrizes e Bases) e estabeleceu a criação dos conselhos estaduais. Diante da determinação constitucional, o CNE teve nova institucionalidade pela Lei n. 176/36 e passou a ter seus membros indicados por categorias profissionais, escolhidos pelo governo dentre listas tríplexes eleitas pelo próprio CNE. Funcionou regularmente até dezembro de 1960. (BRASIL, 2007, p. 26,27).

Marco Legal dos Conselhos de Educação

Em fevereiro de 1961, foi criado o Conselho Federal de Educação, pela Lei n. 4.024/60. O Conselho Nacional de Educação foi implantado pela Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, como uma comissão de pessoas com cargos de confiança do Ministério da Educação. A Medida Provisória foi lançada várias vezes até a aprovação da Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, que instituiu o Conselho Nacional de Educação, com 50% dos conselheiros com indicação do governo e os outros 50% dentre listas tríplexes sugeridas por órgãos nacionais reputadas pelo estado. Já os Conselhos Estaduais de Educação, instituíram seus conselhos antes da LDB de 1960 (Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul), mas só em 61, com atuação dos sistemas de ensino pela LDB, que começaram a funcionar. Os conselhos estaduais de educação seguiram o modelo do Conselho Federal de Educação.

Contudo os Conselhos Municipais de Educação deram início a partir da Constituição de 1988, que instituiu os sistemas municipais de ensino e apresentaram particularidades mais específicas de conselhos de representação popular, ao contrário dos estaduais e dos nacionais, apontados desde suas raízes e ao longo de suas histórias como conselhos exemplares. Atualmente a maior parte das cidades brasileiras possuem conselhos constituídos.

A concepção do Sistema Municipal de Ensino surgiu com a Constituição e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cada Município, ao instituir seu sistema ou reorganizá-lo, necessita analisar a sua identidade própria, as particularidades da localidade e os compromissos que cabem a área educacional, onde o CME é um órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino.

Caso o Município faça a opção por integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino, continuará a dispor de 25% de sua receita, ou o que faz parte na lei Orgânica, para manter seu pacto com a oferta de educação. Deverá conservar uma rede própria de escolas e o órgão administrativo da educação,

como, a Secretaria Municipal da Educação, o Conselho Municipal de Educação, acolhendo o embasamento democrático do ensino (ROCHA, 2011).

A LDBEN, Lei n. 5.692, de 1971 (BRASIL, 1971, p.40) em seu artigo 71 menciona que “os Conselhos Municipais de Educação poderiam delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizassem nos municípios onde houvesse condições para tanto” Assim, conforme Romão (2010) o Estado do Rio Grande do Sul foi o pioneiro na implantação de Conselhos Municipais de Educação logo após a sanção dessas LDBEN.

Com a Constituição de 1988 e da LDBEN, Lei n. 5.692, de 1971 foi preciso que a Leis de Criações dos Conselhos Municipais de Educação criados anteriormente à sanção destas legislações fossem revistas, uma vez que as funções dos Conselhos alocados dentro de um Sistema de Ensino não são as mesmas de Conselhos implantados em uma Rede de Escolas Municipais.

Os Conselhos Municipais de Educação são normativos, deliberativos, consultivos, fiscalizadores, propositivos, de mobilização e controle social. Contudo, para operar em seus papéis normativos e de fiscalização o Conselho necessita ser o órgão normativo, citado na Lei de Criação do Sistema. Um Conselho torna-se facilitador de intenções responsáveis e qualificadas da educação ao se criar um Sistema Municipal de Ensino sob os fundamentos da gestão democrática da educação, quando é formado de conselheiros capacitados, que saibam quais são os seus papéis, com uma equipe técnico/pedagógica forte, tendo suas ações ratificadas pelo: governo, comunidade escolar e sociedade civil (COHEN e FRANCO, 2012).

Somente com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (BRASIL, 1988) cinquenta e seis anos após o Manifesto dos Pioneiros da Educação, ressurgiu o ideário de um plano nacional de longo prazo, com eficácia de lei adequada a conferir estabilidade os empreendimentos governamentais na área da educação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

I - erradicação do analfabetismo;
II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino;
IV - formação para o trabalho;
V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. 2010).

A Lei n. 9.394, de 1996 (LDBEN) pega as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, constituiu a Década da Educação, a fortificar a partir de dezembro de 1997 e determinando à União conduzir ao Poder Legislativo, no prazo de um ano, o Plano Nacional de Educação. Somente em nove de janeiro de 2001, por meio da Lei nº 10.172, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), após um período de grandes discussões no Congresso Nacional e com o veto, pelo executivo, de nove metas, relacionadas à área financeira, o que inviabilizou a execução na íntegra do Plano.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 e a LDBEN, Lei n. 5.692 de 1971 não mencionavam a exigência de que o Município formulasse um plano de educação. Todavia, a Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (BRASIL, 2001) em seu artigo 2º dispôs que a partir de sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, com base do Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes, como desdobramento para alcançar as metas gerais às especificidades locais e significado de estratégias adequadas a cada circunstância, observando ao elaborar seu plano de educação, as diretrizes, os objetivos e as metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Para os Municípios que de forma consciente e democrática realizaram um trabalho responsável a respeito de sua rede municipal de ensino com o foco na instituição de seu Sistema, ou mesmo para aqueles que não tinham a pretensão de criá-lo. Mas que, inspirados nos ideários dos grandes educadores, que levam a sério o direito à educação de qualidade, o Plano Municipal de Educação necessitaria constituir-se em instrumento objetivo de gestão. Este permitiria a prospecção das ações e estratégias, recursos e atores, para realizar as alterações desejadas. Dessa forma, traria maior clareza a respeito de cada objetivo e metas, instituindo ações para alcançá-las, a fim de que estas pudessem manifestar o sonho do cidadão, da educação de qualidade para todos.

Figura 2 - Histórico da legislação sobre os Conselhos

Ano	Legislação	Ação
1911	Decreto n.º 8.659	Cria o Conselho Superior de Ensino, com função fiscal no Ensino Superior.
1925	Decreto n.º 16.782-A	Cria o Conselho Nacional de Ensino, que amplia a composição e atribuições, para abranger todos
1931	Decreto n.º 19.850	Transforma o Conselho Nacional de Ensino em Conselho Nacional de Educação.
1934	Constituição Federal do Brasil-CF	Institui os sistemas de ensino, e os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passam a ter uma concepção mais definida.
1936	Lei n.º 176	Altera a composição do Conselho Nacional de Educação, que passa a ter seus membros indicados por categorias profissionais,
1961	LDB - Lei n.º 4.024	Cria o Conselho Federal de Educação, e todos os conselheiros são de livre escolha do governo. A lei prevê os Conselhos Estaduais de Educação com “membros nomeados pelas autoridades
1971	Lei n.º 5.692	Mantém a existência de conselhos de educação e possibilita a criação de Conselhos Municipais de
1994	Medida Provisória n.º 661	Institui o Conselho Nacional de Educação com comissão de ocupantes de cargos de confiança
1995	Lei n.º 9.131	Institui o atual CNE, com cinquenta por cento de conselheiros de livre indicação do governo e os outros cinquenta por cento escolhidos entre listas tríplices, indicadas por entidades nacionais e nomeadas pelo governo no nível municipal
1988	Constituição Federal – CF	Dá atribuições de sistema de ensino aos municípios.
1996	LDB-Lei n.º 9.394	Cria os Sistemas Municipais de Ensino e prevê a existência dos “respectivos órgãos normativos”.

Fonte: Portal do MEC

Conceitos Básicos

Controle Social

Significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados.

Conselhos municipais de educação

É, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. A formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão se explicita em torno de múltiplas funções entre as quais a mais nobre e mais importante de um Conselho de Educação: a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação.

Educação

É o ato de educar, de instruir, é polidez, disciplinamento. No seu sentido mais amplo, educação significa o meio em que os hábitos, costumes e valores de uma comunidade são transferidos de uma geração para a geração seguinte. A educação vai se formando através de situações presenciadas e experiências vividas por cada indivíduo ao longo da sua vida. O conceito de educação engloba o nível de cortesia, delicadeza e civilidade demonstrada por um indivíduo e a sua capacidade de socialização. No sentido técnico, a educação é o processo contínuo de desenvolvimento das faculdades físicas, intelectuais e morais do ser humano, a fim de melhor se integrar na sociedade ou no seu próprio grupo.

Gestão da educação

A Gestão escolar relaciona-se a uma atuação que foca em promover a organização, mobilização e articulação das condições essenciais para garantir o avanço do processo

sócio educacional das instituições de ensino e possibilitar que elas promovam o aprendizado dos estudantes de forma efetiva. A gestão escolar aborda questões concretas da rotina educacional e busca garantir que as instituições de ensino tenham as condições necessárias para cumprir seu papel principal: ensinar com qualidade e formar cidadãos com as competências e habilidades indispensáveis para sua vida pessoal e profissional. O foco da gestão escolar é a orientação para resultados, busca pela liderança, motivação da equipe para alcançar os objetivos, ênfase na qualidade do currículo e foco na participação dos pais para atingir excelência no ensino.

Políticas públicas

São conjuntos de planos, metas e ações governamentais, programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Ou seja, correspondem a direitos assegurados na Constituição. Podem ser específicos, como a construção de uma ponte ou gerais, como melhores condições na saúde pública. Através de grupos organizados a sociedade faz seu apelo aos seus representantes - vereadores, deputados e senadores, membros do poder legislativo, e estes mobilizam os componentes do poder executivos - prefeitos, governadores e até mesmo o Presidente da República, para que atendam as solicitações da população.

Experiências de outros Estados e outros Países

Os conselhos nos países europeus levam a educação e a formação muito a sério, frequentemente se reúnem e debatem sobre a educação, discutindo as formas de melhoramento e de como utilizar bem os recursos públicos destinados a esse fim, o nível europeu de ensino é indiscutivelmente superior aos países em desenvolvimento, desde a valorização do professor, modernização das metodologias aplicadas ao ensino, contribuindo assim para as prioridades das políticas públicas voltadas para o controle social. O Conselho trabalha contribuindo e fiscalizando para o desenvolvimento pessoal, a inclusão social, a aprendizagem em todos os sentidos, a diversidade cultural e a

cidadania, o investimento que os países desenvolvidos creditam em seus jovens, garante a participação política dos jovens na vida democrática da Europa, inserindo os mesmos num mundo de desafios cada vez maior (LIBÂNEO, OLIVEIRA, e TOCHI, 2012).

Para os conselheiros só a educação fornece as competências indispensáveis e por isso o planejamento nesses encontros habilitam trocas e impressões sobre a importância de investir cada vez mais nos setores da educação e da juventude na promoção dos valores comuns. A visão dos que fazem os conselhos de educação na Europa é do essencial papel da educação na construção de uma sociedade conexas, interativa e sustentável, na preparação dos cidadãos, na busca do interesse público.

Os Conselhos entendem que o papel da globalização no desenvolvimento de competências tecnológicas, voltadas para o acesso rápido das informações, é imprescindível e por isso mesmo investem em tecnologia acessível a comunidade, fazendo do controle social uma realidade (DALBEN, 1994).

Nos países em desenvolvimento ainda existem muitas limitações, muita corrupção, onde os interesses pessoais sobressaem aos interesses públicos, onde a educação ainda não é prioridade e diante disso os conselhos se tornam frágeis e subservientes, servem ao governo e não ao povo e o resultado disso é a falta de entendimento da real importância dos conselhos (LIBÂNEO, OLIVEIRA, e TOCHI, 2012).

Figura 3 - Comparativo Conselhos de Educação

UF	Denominação	Regulamentação	Categorias	Escolha	Presidência	Observações
AM	Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMC) (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Três categorias de sócios: Pais (pais e trabalhadores da escola); Comunitários (aprova-dos pela diretoria - exceto estudantes); Beneficentes (que prestam serviços à escola).	Diretoria: eleita pela assembleia, sendo elegíveis, pais, professores e especialistas da escola	Eleita pela assembleia, sendo elegível professor ou técnico da escola	Trata-se de uma entidade de apoio à escola, com poderes deliberativos de gestão físico e financeira, mas não pedagógica
PA	Conselho Escolar (Entidade civil)	Regimento registrado em cartório	Diretor e Vice (pais); Representantes de: Professores e funcionários; Pais e estudantes (+ de 12 anos) e comunidade local	Eleitos pelos pares	Diretoria eleita pela assembleia	Funções pedagógicas e de unidade executora
AL	Conselhos Interativos das Escolas (Estrutura da escola)	Regimento próprio, aprovado pela assembleia da Comunidade Escolar	Corpo docente - 25%; Funcionários - 25%; Pais ou responsáveis - 25%; Estudantes - 25%	Definida pelo regimento interno de cada conselho	Diretor da escola	Prevê uma assembleia-geral da comunidade escolar, convocada semestralmente, superior ao Conselho
BA	Colegiado Escolar (Estrutura da escola)	Estatuto aprovado pela assembleia-geral da escola	Diretor e um representante dos Professores e especialistas; Pessoal administrativo; Corpo discente (+ de 12 anos); Pais ou responsáveis	Cada segmento elegerá o seu representante. O diretor é membro nato.	Eleito pelos pares	Prevê, também, assembleia-geral e Conselho Fiscal
MA	Colegiado Escolar (Estrutura da escola)	Regimento próprio, aprovado pela assembleia	(Número varia de 4 a 16) Professores e servidores - 50%; Pais ou responsáveis - 25%; Estudantes - 25%	Eleição pelos pares, em assembleia-geral	Diretor da escola	A Caixa Escolar é a unidade executora da escola. O conselho é a instância deliberativa
PB	Conselho de Escola (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Diretor e Vice; um especialista; um professor e um estudante por turno; um funcionário; um pai de estudante e um membro da comunidade	Pai e estudante (+ 16 a.) eleitos pelos pares. Não há indicação sobre os demais	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e de unidade executora
PE	Conselho Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Diretor da escola e um representante de cada categoria: professores, corpo administrativo, pais, estudantes e entidades da comunidade.	Eleitos pelos pares, com mandato de dois anos, exceto o diretor	Diretor da escola	Prevê, também, assembleia-geral e Conselho Fiscal

Fonte: elaborado pela autora

Conclusões

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando em espaço escolar acolhedor e multiplicador de certos gestos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo, o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade. (Paulo Freire).

A instituição escolar ainda organizada de forma desarticulada e fragilizada, a organização dos Conselhos Escolares, e a representação dos vários segmentos presentes na escola não são suficientes para uma nova postura, relações na escola e um novo paradigma que a sociedade impõe. É fundamental e indispensável que todos os Conselheiros, inclusive o gestor escolar, compreendam a importância de seu papel social para o desenvolvimento de uma gestão verdadeiramente participativa e democrática.

A partir das considerações feitas a respeito da gestão escolar, se pode concluir que a escrita deste artigo, mediante pesquisas feitas, é de fundamental importância para o entendimento do processo e a atuação da gestão na escola e da necessidade atual da efetivação da gestão democrática e participativa. Entendes que a Educação Brasileira passa por momentos de grandes e importantes transformações, dessa forma se compreende ser necessário que as decisões na escola, precisam ser partilhadas coletivamente e nascido nos interesses dos diversos segmentos envolvidos na vida da escola.

A respeito das concepções criadas pelos Conselheiros em relação ao Conselho Escolar, alguns segmentos desconhecem o seu papel dentro do espaço da escola e outros, embora reconheçam a sua importância, não apresentam sinais de que desejem contribuir com o estabelecimento de uma nova cultura na escola, baseada na socialização de decisões e informações.

Diante do exposto, Conselho Escolar não é vislumbrado como instância de participação, cidadania e democracia. As próprias lideranças presentes no Conselho Escolar não parecem ser representativas, uma vez que em sua grande maioria não foram escolhidas por seus pares e sim apontadas por outros segmentos, como no caso dos representantes dos alunos, ou simplesmente indicados pela direção da escola.

Na construção de uma prática democrática, a não realização de parcerias entre a

comunidade e a escola, implica na perda de contribuição deste segmento e no intercâmbio de experiências que poderiam ser criados entre escola e a comunidade.

As práticas autoritárias, e não há abertura da gestão escolar em relação aos debates dos problemas vivenciados na escola e as necessidades vinculadas aos interesses de todos os segmentos presentes na escola.

Observou-se também que não existe o compartilhamento de decisões e nem a socialização de informações para todo o conjunto da escola; os segmentos que mais são excluídos desse processo são os dos pais e dos alunos. Em relação aos professores, muitos demonstram desinteresse em participar das decisões, principalmente pela falta de tempo disponível para tal empreendimento.

Não há a percepção clara do papel do Conselheiro e nem da importância de sua participação nas reuniões, construindo uma cultura de participação no interior da escola. A formação dos conselhos, a proposta foi apresentada apenas para a direção e alguns professores, percebesse a falta de uma organização de grupos de trabalho para debater a proposta e apresentar sugestões, ou seja, as escolas não participaram efetivamente com a contribuição sobre a proposta, o que ocasionou de certa forma um distanciamento entre o Conselho Escolar e a comunidade escolar.

A lei de criação do Conselho do FUNDEF – Lei nº 862/97 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, o que revela que os Conselhos foram implantados de fato, mas não apresentam nenhum amparo legal na legislação local, mas apenas na Constituição Estadual e Federal.

Apesar de todos os problemas apresentados e dos limites vivenciados, acredita-se que o terreno é fértil de possibilidades para o Conselho Escolar. Este se constitui, de fato, como um instrumento de socialização e debate de ideias, tendo como eixo central o compartilhamento de decisões com a comunidade escolar. Porém, isso só poderá ocorrer quando no espaço escolar for construída uma nova cultura baseada no exercício da democracia, do diálogo e da participação, tendo como eixo central o resgate da cidadania dos segmentos excluídos dos processos decisórios.

Esse entendimento, porém, só será construído na medida em que todos os segmentos escolares compreenderem seu papel de participantes de uma ação coletiva na busca de forjar espaços de participação, compartilhamento e descentralização de ações na escola. Não é uma tarefa das mais fáceis, mas é indispensável na construção de novas

formas de vivenciar o cotidiano escolar, tão marcado por expressões tradicionais de autoritarismo, visualizadas em práticas de centralização de decisões e tutela da ação dos Conselheiros.

Os desafios surgidos também indicam para o nascimento da perspectiva de uma escola realmente democrática, participativa, sem atitudes discriminatórias e autoritárias. Mas que ela seja reconstruída e repensada como espaço de oportunidades e de vivência da democracia. Isso só será possível com a participação de todos na escola: pais, professores, alunos e funcionários que, atuando conjuntamente, descubram que conseguirão implantar na escola não apenas um Conselho Escolar, mas um mecanismo que sirva de elo entre estes e a escola, deliberando sobre todas as instâncias da escola e contribuindo com a criação de uma cultura participativa e cidadã dentro do espaço escolar.

Entendeu-se que o papel da educação e dos atores da educação é essencial para uma sociedade democrática com real participação social, a muito que fazer ainda para alcançar os objetivos desejados, se pode não promover e manter as mudanças sociais, essa é uma discussão que vem crescendo com os teóricos das ciências sociais e nos amplos campos intelectuais, a tendência é que isso ocorra com o fortalecimento dos conselhos escolares.

O Conselho Escolar é uma excelente ferramenta de gestão democrática e participação em uma instituição escolar, tendo condições de colaborar para o processo de tomada de deliberações, entendendo que, este órgão pode vir a ter competências deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras.

Os Conselhos Municipais de Educação são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade, porque se identifica muitos obstáculos ao funcionamento pleno desses Conselhos Municipais de Educação, considerando esse colegiado como instância deliberativa, propositiva, mobilizadora, de controle social no processo de construção da gestão democrática da educação.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber livro, 2012.

ARAÚJO, Maria Cristina Munhoz. *Gestão escolar*. Curitiba: IESDE, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão democrática na educação*. MEC/TVescola/Salto para o futuro Brasília, DF, p. 3-13, out. 2005.

BRASIL. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. 125 p.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Congresso Nacional. *Lei nº 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm> Acesso em: 05 set. 2010.

_____. Congresso Nacional. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 01 set. 2010.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Câmara da Educação Básica. *Parecer nº 30/2000* de 12.09.2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12764&Itemid=866> Acesso em: 14 out.2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal de Santa Catarina. *Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação*. Caderno 1: o contexto de Atuação, Natureza e Organização dos Conselhos Municipais de Educação. Editora Brasília, 2008.

_____. *Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação*. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Editora Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação*. Brasília: Pró-Conselho, 2007-2008.

_____. CGU. *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público*: www.cgu.gov.br/olhovivo.2012. CISEKI, Ângela Antunes. Conselhos de escola coletivos instituintes da escola cidadã. Brasília: MEC/SEED, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ:

Vozes, 2012.

COSTA, Jordanna Maria Nunes. *Formação contínua e técnica dos conselhos de controle social em prol da qualidade social da educação no Brasil*. Encontro Internacional Virtua Educa Panamá 2012, Panamá, 13, 2012.

DALBEN, Ângela I. De Freitas. *Trabalho escolar e conselho de classe*. Campinas: 1994. Editora: Papirus

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortes, 2012.

LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. *Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas*. 2008. 205 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP.

PARO, Vitor Henrique. *Eleição de Diretores: A escola pública experimenta a democracia*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

_____. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

ROCHA, Any Dutra Coelho da. *Conselho de classe: burocratização ou participação?* Rio de Janeiro: F. Alves, 1982.

ROCHA, José Cláudio. *A participação popular na gestão pública no Brasil*. Revista Jus Navigandi: Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011

SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. Educação & Sociedade, Campinas, ano XX, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

_____. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

COSTA, Esmeralda Maria de Oliveira; FANEGO, Graciela. O papel dos Conselhos de Educação no Brasil. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 601-618. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 13/04/2019;

Aceito 22/05/2019