



CONSELHOS ESCOLARES: CONTRADIÇÕES ENTRE O DISCURSO OFICIAL E A LEGISLAÇÃO REFERENTE

NASCIMENTO, Giovane do
Professor do Programa de Políticas Sociais - UENF
giovanedonascimento@gmail.com

DELGADO, Gabriela de Oliveira
Estudante de mestrado do Programa de Políticas Sociais - UENF
gabiodelgado@gmail.com

RESUMO

Os conselhos escolares são reconhecidos como ferramenta importante para a efetivação do princípio constitucional que propõe a gestão democrática do ensino público. Entretanto, a regulamentação estabelecida a cerca dos conselhos escolares após a constituição de 1988, parece caminhar no sentido contrário à efetivação do referido princípio. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, iniciado no ano de 2004, revela a importância dada a esses instrumentos e dá a tônica do discurso oficial a cerca dos mesmos. Nesse artigo, pretendemos analisar as incongruências entre o discurso oficial e a legislação pertinente aos conselhos escolares, considerando o contexto histórico em que foram elaboradas, o que inclui o período de abertura política, após a ditadura militar seguida da reforma do Estado sob moldes neoliberais.

Palavras-chave: Conselhos escolares, legislação educacional, neoliberalismo.

ABSTRACT

School councils are recognized as an important tool for ensuring the constitutional principle proposes that the democratic management of public education. However, legislation about school councils after the 1988 constitution, seems to go in contrary direction to the realization of the principle. The *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*, initiated in 2004, reveal the importance given to these instruments and sets the tone of the official discourse about them. In this paper we analyze the inconsistencies between the official discourse and the relevant legislation to the school councils, considering the historical context in which they were developed, which includes the period of political openness after the then military dictatorship of state reform under neoliberal molds.

Keywords: School councils, educational legislation, neoliberalism.

Introdução

A gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional, fruto de uma demanda do movimento de educadores organizados no contexto de luta pelo fim do regime militar, que buscavam a democratização da sociedade brasileira através, inclusive, do processo de descentralização política das instituições nacionais.

Para Saviane (2013), os princípios são como valores e indicam uma *realidade desejável*, algo como uma meta a ser alcançada. Assim, através de diversos instrumentos, dever-se-ia tornar realidade efetiva aquilo que é promulgado enquanto princípio.



A gestão democrática do ensino está presente também como princípio na lei de diretrizes e bases da educação nacional e deveria se tornar efetiva a partir do recurso de alguns instrumentos, um deles, indicado para tal função na própria LDBN 1996, é o conselho escolar.

Segundo o Ministério da Educação e Cultura “*o Conselho Escolar se constitui na própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão.*” (MEC, 2004, p. 36) é ainda entendido como “*estratégias de gestão democrática da escola pública, tem como pressuposto o exercício de poder, pela participação, das comunidades escolar e local*”. (ibdem)

Entretanto, o que podemos notar na prática cotidiana, enquanto profissionais do ensino é que com relação aos conselhos escolares, é algo bastante diferente do apresentado pelo MEC, pelo menos assim é no sistema estadual de ensino do Rio de Janeiro. A pergunta subjacente de tal observação é o porquê de tal disparidade entre expectativa e prática. Para entendermos melhor essa questão devemos nos reportar ao contexto em que surgem os conselhos escolares no Brasil.

As décadas de 1980 e 1990 foram um período de grandes mudanças no mundo como um todo. O momento de crise faz com que doutrinas neoliberais ganhem força no cenário internacional. No Brasil, em particular, é o momento do fim da ditadura militar instaurada no país há mais de vinte anos, o processo de democratização traz consigo a perspectiva de descentralização política.

Entretanto, no mesmo período, se inicia o processo da reforma do Estado, pautada na perspectiva neoliberal, o que implica numa diminuição dos gastos públicos e abertura do país para o capital financeiro internacional.

A partir daí, o que se estabeleceu foi um conflito de interesses entre, por um lado, a sociedade civil organizada na luta pela democratização da sociedade e descentralização política; e, por outro lado, de grupos neoliberais orientados na perspectiva de desobrigação do Estado com relação às políticas sociais.

A perspectiva neoliberal se estabelece, também, por meio da defesa da descentralização política, mas com o sentido de desconcentração, que significava a retirada do Estado de funções de execução das políticas, mas mantendo centralizada a formulação das mesmas.

A partir disso, o uso instrumental do conceito de descentralização passa a ser, majoritariamente, aplicado como desconcentração, também expressando a estratégia de retirada do estado da prestação de serviços públicos essenciais à



sociedade, com profundos reflexos na área de educação, entre outras. (SOUZA E VASCONCELOS, 2012, p. 29)

Segundo DAGNINO (2004), esse é um momento de *confluência perversa*, marcado pela disputa entre, de um lado, o projeto neoliberal; e, por outro lado, um projeto proposto pela sociedade civil organizada no contexto político da democratização nacional, no qual o princípio da participação na sociedade é sua característica distintiva. Neste contexto de disputa “os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais” (*Id.*,p.97).

Durante a proposição dessa nova concepção de Estado, utilizou-se de uma *empreitada discursiva* (SHIROMA *et.all*, 2004, p.52) incorporando bandeiras dos movimentos de educadores, mas retirando-lhes a fecundidade e alterando o sentido original de seu conteúdo. Nesse contexto conceitos como democracia, cidadania e participação eram utilizados pelos diversos grupos, mas com diferentes sentidos.

Essa estratégia, levada a cabo por grupos neoliberais (entre as quais organizações internacionais e, o próprio governo, principalmente a partir da década de 1990), passava a impressão, todavia equivocada, de que havia um consenso a cerca de certas propostas, como descentralização e democratização, por exemplo, já que todos as defendiam.

Entretanto apesar do aparente consenso, as disputas de projeto político e social continuaram e se manifestaram nos documentos oficiais produzidos a partir de então.

Nesse artigo, através da análise da legislação referente aos conselhos escolares, tanto federal como do estado do Rio de Janeiro, bem como de uma publicação oficial produzida por ocasião do programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares, buscamos demonstrar as incongruências entre os discursos oficiais, e a regulamentação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público, no tocante aos conselhos escolares.

Conselhos escolares: o discurso oficial

A Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, assinada pelo então ministro da educação e cultura Tarso Genro, institui o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares, que tem como objetivos:



Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.
Apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares.
Instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares.
Promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares.
Estimular a integração entre os conselhos escolares.
Apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade.
Promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação. (MEC, 2004)

O programa propõe enquanto ações para alcançar tais objetivos a elaboração de materiais didáticos específicos, bem como formação continuada, nas modalidades presencial ou à distância, voltada para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares.

Na página do MEC encontramos os materiais didáticos específicos que foram elaborados no formato de cadernos temáticos, ao todo, são 12 cadernos temáticos, uma publicação voltada especificamente para os curso de formação de conselheiros escolares, além de um caderno destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação denominado *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*.

Nesse artigo, pretendemos analisar o discurso apresentado nesta última publicação citada, com relação à gestão democrática do ensino elaborando um paralelo com a legislação pertinente relacionada aos conselhos escolares no sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro.

Esta publicação foi escolhida, pois, através dela, podemos ter uma perspectiva geral do discurso do MEC voltado para os gestores e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação. Os demais cadernos abordam com maior profundidade os temas específicos. Para o presente trabalho, é conveniente uma visão mais panorâmica do discurso.

A publicação *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública* é voltada para os dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, segundo a página do MEC, tem como objetivo oferecer a estes “*subsídios para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação*”. Encontra-se dividida em



três partes 1) Conselhos na gestão da educação; 2) Conselhos escolares nos sistema de ensino; 3) Algumas questões para discussão.

A primeira parte *Conselhos na gestão da educação* traça um panorama histórico da forma conselho desde a antiguidade como instrumento de gestão da coisa pública e organização social, já ressaltando que este nem sempre representou um espaço democrático traz, como exemplo, o conselho de anciãos que possuía um caráter tecnocrático de assessoramento do governante.

Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, hora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público. (MEC, 2004, p. 18)

Ao tratar da concepção de conselho no Brasil, ressalta a perspectiva patrimonialista que concebe o Estado como pertencente à autoridade, ou seja, representa uma apropriação privada da *coisa pública* por parte dos governantes. Assim, no Brasil, até a década de 1980, os conselhos existem predominantemente na forma de conselhos de notáveis, com caráter tecnocrático como dito anteriormente.

Entretanto, a partir da década de 1980, no contexto de luta contra a ditadura militar, os movimentos populares se organizam com o intuito de participação na gestão da coisa pública e os conselhos se inserem nesse contexto como instrumentos de participação cidadã e democratização da gestão do Estado.

A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. (MEC, 2004, p. 19)

Especificamente na área de educação, a publicação situa os conselhos na gestão dos sistemas e apresenta uma retrospectiva histórica dos conselhos de educação no Brasil até os dias atuais e ressalta:

No Brasil os conselhos de educação, desde os seus primórdios até os dias atuais, assumiram a feição de conselhos de notáveis, concebidos como de assessoria especializada ao governo, com ação mais voltada para o credenciamento de instituições educacionais, do que na formulação de políticas públicas de educação e de mobilização social. (MEC, 2004, p.27)



O documento apresenta também as competências normalmente atribuídas aos conselhos como quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

Ao tratar dos conselhos na gestão das instituições educacionais especificamente, o texto pauta tanto os conselhos na educação superior, como na educação básica e esclarece as distinções necessárias.

No que tange aos conselhos nas instituições de educação básica, que são os conselhos escolares propriamente ditos, o texto informa que surgiram como ainda “*incipiente estratégia de gestão democrática*” durante o final da década de 1970, no contexto de abertura democrática, por ocasião da retomada das eleições para governadores. Assim, apresenta a experiência de alguns estados pioneiros (Minas Gerais, São Paulo, Porto Alegre, entre outros) na criação e funcionamento de conselhos escolares.

Essas experiências, e a forte presença das entidades de educadores da educação pública, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, nos debates da Constituinte, garantiram a inclusão, na Constituição de 1988, do princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, VI). (MEC, 2004, p. 34)

Entretanto, no que tange a tal princípio na LDBN, o texto informa que foi adotada a *estratégia de remeter aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica*, estabelecendo, porém, dois condicionantes: a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola (art. 14, LDBN, 1996).

O processo de elaboração e aprovação da atual LDBN teve particularidades importantes, as quais trataremos mais detalhadamente adiante. A explicação apresentada pelo MEC para a estratégia adotada é que:

Com isso a LDB procurou respeitar a autonomia das unidades federadas, os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei e atribuiu à União a responsabilidade da coordenação da política nacional de educação (art. 8º), ao mesmo tempo em que estabeleceu, nos arts. 14 e 15, um princípio e duas diretrizes para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática.



A segunda parte do caderno denominada *Conselhos escolares nos sistemas de ensino* apresenta diversas experiências de implantação de conselhos escolares nos sistemas de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais após a promulgação da atual LDBN, procurando destacar alguns pontos importantes: 1) A regulamentação dos conselhos escolares pelos sistemas de ensino; 2) A concepção dos conselhos escolares e as formas de equivalência; 3) As funções atribuídas; 4) A composição; 5) O funcionamento.

O texto apresenta diversos dados de maneira geral, confeccionando um panorama abrangente do formato adotado e do funcionamento dos conselhos escolares em cento e um sistemas de ensino (entre estaduais, do Distrito Federal e sistemas municipais de ensino).

Quanto à regulamentação, o texto chama a atenção para a normatização excessiva a respeito dos instrumentos de gestão democrática, o que acaba por limitar a autonomia das unidades na instituição de suas próprias normas de funcionamento, visto que estas estão pré-estabelecidas ‘por cima’ por decretos e portarias.

No que se refere à concepção de conselhos ou equivalentes, o texto afirma que a LDBN não institui o conselho escolar, mas o apresenta como alternativa para a participação das comunidades escolar e local na gestão escolar. Podendo se dar esta através dos conselhos escolares ou de *equivalentes*. Segundo a pesquisa levada a cabo pelo MEC, dos 101 sistemas de ensino pesquisados:

Alguns poucos adotam a figura do Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu Regimento. A maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais e mestres, ou outras similares, com institucionalidade independente da escola, personalidade jurídica e estatuto próprios. Essa figura tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). (MEC, 2004, p. 43)

Assim, segundo o documento elaborado pelo MEC, a maioria dos sistemas de ensino pesquisados não possuem conselho escolar como órgão de deliberação coletiva imbuídos das funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, instituídos no sentido de democratização da gestão escolar.

A parte final do documento propõe algumas questões para discussão com o intuito de “auxiliar nas discussões para a instituição e implementação dos conselhos escolares pelos sistemas de ensino”. (MEC, 2004, p. 52) As questões selecionadas se referem: ao significado e



amplitude das normas instituidoras; à institucionalidade e autonomia da escola; à mobilização da comunidade para a participação na escola; às distinções necessárias entre conselhos, entidades escolares e unidades executoras; à concepção e cultura do exercício do poder nas instâncias executivas dos sistemas de ensino.

Quanto às normas instituidoras, o texto do MEC, chama a atenção sobre a excessiva regulamentação, que são usualmente estabelecidas para ações, principalmente na área da educação, o que promove um engessamento das práticas e retira das instituições a possibilidade de alguma autonomia.

Para garantir o espaço de autonomia da escola é preciso que a lei da gestão democrática afirme diretrizes e princípios, como estratégias do alcance dos objetivos legais. Garantidos os princípios, a norma deve ser sucinta o suficiente para não invadir rotinas e práticas do cotidiano escolar e padronizar o diferente, matando no nascedouro a possibilidade de singulares e ricas experiências. (MEC, 2004, p. 55)

Desse modo, é importante que a regulamentação da gestão escolar não seja tão minuciosa a ponto de não permitir que cada escola estabeleça as normas que guiarão seu conselho da maneira que concebem como mais adequada.

Quanto à institucionalidade e autonomia da escola, o documento ressalta que as unidades federadas ao receberem autonomia para normatizar seus sistemas de ensino, encontram-se num impasse ao tentar conciliar o princípio da gestão democrática do ensino público presente na Constituição e a progressiva autonomia da escola pública presente na LDBN.

A saída do impasse, em alguns casos, parece ter sido encontrada via criação de Conselhos Escolares com personalidade jurídica e institucionalidade próprias. Os conselhos dotados de graus significativos de autonomia, de exercício democrático do poder por meio da deliberação coletiva, e as escolas sem identidade, institucionalidade. (MEC, 2004, p. 55)

Entretanto, essa saída parece incongruente com relação à perspectiva de autonomia escolar, pois o conselho, para ser instrumento de gestão democrática da instituição, deve inserir-se dentro da estrutura da escola, não sendo superior ou paralelo a ela.

Assim, muitas vezes o que os sistemas de ensino estabeleceram para cumprir as demandas legais da constituição e da LDBN, não foram conselhos, mas os



chamados *equivalentes*. A partir disso, o texto estabelece as distinções necessárias entre conselhos escolares e outras entidades.

Segundo o documento fundações, associações ou outras entidades com personalidade jurídica próprias, pautadas na perspectiva de apoio ou assistência à escola são, mas não deveriam ser, entendidos pelos sistemas de ensino, como equivalentes aos conselhos escolares, visto que estes devem ser sempre “*formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar*”. Por tanto formas equivalentes aos conselhos escolares, seriam, por exemplo, as assembleias escolares.

A preocupação ressaltada, a partir do exposto, é de que entidades do chamado terceiro setor assumam funções do Estado que seriam “*por natureza, intransferíveis e indelegáveis*”.

Outro ponto salientado é a questão da mobilização e participação, os conselhos, por sua função mobilizadora, estão inseridos na perspectiva de pertencimento do bem público à cidadania. O que esbarra no antigo, mas ainda presente, paradigma patrimonialista onde os interesses corporativos sobrepujam interesses coletivos.

Mas, para que essa mobilização ocorra, é fundamental que se institua um novo paradigma, uma nova concepção de participação, expurgada dos velhos conceitos de apoio, colaboração, ajuda, adesão e tantos outros que radicam no pressuposto que exclui o exercício de poder. O novo paradigma de participação implica, fundamentalmente, exercício de poder. Se o ator faz parte da ação tem o direito de fazer parte da decisão, uma vez que a ação afeta sua vida. No mais, as pessoas não têm ânimo para se comprometer, se mobilizar por causas que não lhe pertencem, que não dizem respeito às suas vidas. (MEC, 2004, p. 59)

A última questão tratada pelo documento é sobre a democratização da gestão dos sistemas de ensino. Ressaltando novamente a tradição patrimonialista, o texto faz um apelo aos dirigentes dos sistemas de ensino para que busquem a efetivação da gestão democrática do ensino e que procurem disseminar nas escolas a cultura democrática.

Os conselhos escolares são, como visto, um condicionante legal, para o exercício da gestão democrática do ensino público. O texto ressalta o papel que estes podem desempenhar na superação da tradição patrimonialista do estado brasileiro, porém, também esclarece que novas formas muitas vezes são contaminadas por velhos padrões, e que para uma mudança efetiva, é necessária uma mudança de paradigma.

Nos cabe perguntar: será que estamos caminhando para a efetiva superação da tradição patrimonialista do estado brasileiro e de seus entes federados? A análise da regulamentação dos



conselhos escolares nos sistemas de ensino, e a falta de tal regulamentação na LDBN 1996, podem nos dar uma pequena pista no sentido de elucidar essa questão.

Conselhos escolares na legislação

A constituição de 1988 representa um grande avanço no sentido da democratização das instituições e de garantia de direitos sociais por parte da população, tanto que ficou conhecida como a constituição cidadã.

Durante a constituinte de 1987-1988 os defensores da escola pública, reunidos no Fórum de educação na constituinte em defesa do ensino público e gratuito, contabilizaram importantes conquistas, entre elas

Garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União. (SAVIANE, 2013)

No entanto, segundo Saviane a aprovação da Constituição fecha uma década de grande mobilização e de conquistas no campo educativo, já no início da década de 1990, logo após a abertura política, os movimentos populares perdem força, o que se manifesta, inclusive, nos documentos oficiais posteriores, nos quais a perspectiva neoliberal consegue se impor, esse é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL 1996).

O discurso elaborado pelo Ministério de Educação e Cultura e apresentado aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação através da publicação denominada *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*, nos parece sugerir que a legislação federal através da LDBN respeitou a autonomia dos entes federados na regulamentação necessária aos princípios constitucionais, entre eles o da gestão democrática do ensino público.

Entretanto, faz-se necessária a abertura de um parente elucidativo sobre o processo de debate, feitura e promulgação da atual LDBN.

Logo após a promulgação da constituição de 1988, foi apresentado na Câmara dos Deputados um projeto de lei encaminhado pelo então deputado Octávio Elísio, o projeto



(1258/88). Após a promulgação da Constituição de 1988, por iniciativa do então deputado Octávio Elísio, foi apresentado na Câmara dos Deputados um Projeto de LDB que buscava o coroamento das inúmeras manifestações populares em favor da educação, debates ocorridos na sociedade brasileira envolvendo a educação e seu processo democrático.

Fiel às discussões que ocorreram em todo Brasil em Congressos, Seminários, Simpósios com as mais variadas entidades representativas do setor educacional, o projeto enfrentou uma dura batalha nos âmbitos representativos da sociedade, tais como, a Câmara dos Deputados e no Senado.

Foram duras as discussões, a Comissão de Educação da Câmara realizou 40 audiências públicas para tratar do projeto. O 1º substitutivo do Deputado Jorge Hage foi resultado de 13 projetos parlamentares fruto de debates em audiências.

Os debates foram intensos e em 1990 surge o 2º Substitutivo Jorge Hage compreendendo 978 emendas e 2.000 sugestões oriundas dos debates em audiências públicas e dos principais setores da sociedade civil.

Foi a partir de 1992 que o Senador Darcy Ribeiro, com o apoio do MEC, inicia o processo de manobra para a desarticulação e obstrução do projeto de LDB, desconsiderando todo o percurso que uniu a sociedade civil organizada e a Câmara dos deputados.

O fato é que após indas e vindas o projeto é aprovado na Câmara no dia 13/05/93 e dá entrada no Senado Federal recebendo o nº 101/93, o seu relator foi o então Senador Cid Sabóia que deu prosseguimento as discussões recebendo emendas e promovendo audiências públicas. Não foi complicada a aprovação do parecer em 1994, na Comissão de Educação do Senado. Contudo, em 17/03/1995 o Substitutivo Cid Sabóia retorna, após um artifício regimental, às Comissões de Educação e de Justiça e Cidadania, e é considerado inconstitucional, através de Parecer do Senador Darcy Ribeiro, o que significou uma surpresa para muitos, tendo em vista que, no percurso das instâncias representativas, a inconstitucionalidade não tinha sido, até então, aventada.

Era a oportunidade da retirada do Substitutivo Cid Sabóia e a apresentação de uma nova proposta de LDB, da autoria do próprio Darcy Ribeiro, um verdadeiro desrespeito ao trabalho de todos os setores representantes dos educadores.



Evidentemente, esse processo foi duramente criticado por educadores do País, afinal, em que pese os ajustes necessários para o Substitutivo Cid Sabóia, ele significava para muitos a carta de intenção expressa por movimentos populares e setores da sociedade civil organizada.

Assim, o texto aprovado como LDBN representa um golpe no movimento de educadores, pois enquanto estes participavam das discussões para a elaboração de um projeto que representasse um consenso entre sociedade organizada e governo no tocante a educação nacional, um outro projeto, de autoria de Darcy Ribeiro, produzido sem nenhum debate aberto à população, foi aprovado pelo governo. (BRZEZINSKI, 2000)

Nesse sentido, no texto aprovado, muitas das questões consideradas como fundamentais para os educadores foram negligenciadas. No tocante a gestão democrática do ensino, as garantias se restringem à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico das instituições educacionais e os conselhos escolares com participação da comunidade escolar e local.

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

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

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

Para que se institucionalizassem organismos de gestão coletiva inseridos na estrutura da escola, como conselhos ou assembléias escolares, era necessário que ficasse claro na regulamentação do princípio de democratização da gestão do ensino público o que são e qual a função desses instrumentos. Entretanto, o que se observa no texto da LDBN 1996 é uma relativização do espaço do conselho como instrumento de gestão democrática por falta de definição e pelo aceite de equivalentes.

Podemos perceber que a LDBN 1996 trata de maneira reducionista o princípio de gestão democrática do ensino e a normatização necessária para a efetivação do princípio não é garantida, ficando a critério dos sistemas de ensino.

Assim como a normatização excessiva priva as instituições da possibilidade de autonomia através da auto-instituição de suas normas, a falta de determinadas garantias na



regulamentação dos princípios constitucionais possibilitam também o esvaziamento do sentido das mesmas, ainda mais, considerando toda a tradição patrimonialista que nos acompanha.

Embora saibamos do estabelecimento dos princípios constitucionais como metas a serem alcançadas, entendemos que a falta de regulamentação com relação ao princípio de gestão democrática na LDBN se constitui como um impeditivo na busca pela efetivação de tal meta.

Um exemplo disso é a regulamentação estabelecida pelo estado do Rio de Janeiro para seu sistema de ensino. A lei que regulamenta os conselhos escolares no estado do Rio de Janeiro é a Lei nº 2838 de 1997. Que versa:

Art. 1º - As unidades da rede pública estadual de ensino contarão com Conselhos Escolares consultivos, constituídos por representantes eleitos por voto universal de estudantes, professores, pais de estudantes e funcionários.

Parágrafo único - Os estudantes que não tenham 12 anos de idade completos terão direito a participar dos debates, ressalvando-se unicamente o ato específico de votação.

Art. 2º - O mandato dos conselheiros será de 2 (dois) anos, inclusive dos suplentes.

Parágrafo único - Caso o conselheiro eleito deixe a comunidade escolar, o mesmo será substituído em definitivo pelo suplente.

Art. 3º - A função de membro do Conselho Escolar não será remunerada.

Art. 4º - Caberá ao Conselho Estadual de Educação, na forma do artigo 307, inciso VI, da Constituição Estadual, estabelecer as normas segundo as quais os Conselhos criados por esta Lei acompanharão o nível pedagógico das escolas.

Art. 5º - O Poder Executivo regulamentará, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação, o que for necessário à execução desta Lei.

Assim, no sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro, os conselhos escolares possuem caráter meramente consultivo, ou seja, a regulamentação impõe uma restrição às funções do conselho escolar. Dizendo de maneira mais clara, os conselhos escolares são compreendidos como *“formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar”* como um instrumento de gestão democrática e não um espaço de referendo para decisões tomadas de forma centralizada, numa palavra, o que se estabeleceu no rio de janeiro não deveria ser chamado de conselho escolar.

Para além disso, ao mesmo tempo em que se descaracterizam pela regulamentação, os *conselhos* como instrumentos de gestão democrática, engessam sua estrutura com uma normatização excessiva ao determinar *por cima* seu formato, estabelecendo que se dará por



representantes e suplentes eleitos de dois em dois anos pelo voto de estudantes, professores, pais e funcionários.

As escolas poderiam, com efeito, aderirem às assembleias escolares e não utilizarem o recurso da representação, poderiam também, por exemplo, utilizando a representação, não utilizar o recurso da suplência e na falta de um conselheiro, o segmento representado escolheria um novo conselheiro, poderia ainda, julgar conveniente um prazo distinto para o mandatos de conselheiros, mas tudo isto é vedado pela normatização imposta verticalmente.

As garantias necessárias ao fortalecimento da perspectiva de gestão democrática não são dadas, entretanto a normatização estabelecida é tão rigorosa que não permite a auto-instituição de suas próprias normas nos espaços chamados de conselhos escolares no estado do Rio de Janeiro. A forma é totalmente antagônica, com relação ao conteúdo, não se pode crer que tal regulamentação caminhe no sentido de tornar real o princípio ao qual ela se refere.

Conclusão

Nossa interpretação para estes fenômenos, não é a de que a legislação federal caminha no sentido da descentralização política e, por isso, permitiu aos entes federados autonomia a regulamentação dos princípios constitucionais, mas infelizmente os sistemas encontram se ainda muito contaminado com a perspectiva patrimonialista de apropriação do público pelo privado.

Parece-nos mais plausível a influência da perspectiva neoliberal na regulamentação dos princípios constitucionais relacionados à educação desde a promulgação da LDBN 1996, nos moldes já descritos. Não pretendemos com isso negar a influência da cultura política que certamente carrega ainda muita influencia da perspectiva de apropriação privada da coisa pública.

Entretanto, a discrepância entre discurso e prática é, como visto anteriormente, uma estratégia importante utilizada pelo neoliberalismo na implementação de seu projeto político. A propagação das bandeiras de democracia, participação e cidadania, no discurso oficial, não vem acompanhada de medias efetivas que garantam a descentralização política nas instituições nacionais, entre elas a escola.



Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 08/01/2013.

BRASIL. *Leis Diretrizes e Bases da Educação*. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em 08/01/2013.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura/Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC/SEB, Novembro de 2004.

BRZEZINSKI, Iria. Diversos olhares se entrecruzam interpretando a LDB. In. BRZEZINSKI, *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. – 3. Ed. Revista – São Paulo: Cortez, 2000.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In. MATO Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 2838, de 25 de novembro de 1997*. Rio de Janeiro, ALERJ, 1997.

SAVIANE, Demerval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência.

SHIROMA, Eneida et. al. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, 3º edição.

VALLE, B. de B. R., VASCONCELOS, Maria Celi Chaves (Orgs.). *Conselhos Municipais de Educação: organização e atribuições nos sistemas de ensino do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: FAPERJ, 2012.