

CONSELHO ESCOLAR? OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UMA ESCOLA DE ILHÉUS/BA

Emília Peixoto Vieira¹

Marcela Santos de Jesus²

Valquiria Pinheiro Silva³

RESUMO

A ampliação do espaço democrático nas escolas é fruto de antigas reivindicações da sociedade para inserção de novos sujeitos no debate das políticas públicas adotadas pelas instituições escolares. O trabalho em questão analisa como uma escola pública municipal de Ilhéus/BA tem construído seu espaço de decisão e deliberação democrática com a comunidade escolar. Buscamos entender possibilidades e limites, ao mesmo tempo, estratégias da equipe educacional para inserção da comunidade escolar no planejamento a ser desenvolvido pela escola. Para coleta e análise das informações buscou-se fundamentação teórica nas ideias de estudiosos da área, e foi realizada uma pesquisa de campo, com abordagem qualitativa. Foram realizadas reuniões com toda equipe pedagógica da escola (professores, coordenadoras, orientadores, gestores, auxiliares de secretaria e de serviços gerais, cozinheiras e porteiro) a fim de conhecer as questões atinentes ao cotidiano da escola e como a comunidade escolar os resolvia. Foi também aplicado um questionário, com perguntas abertas e fechadas, acompanhado de uma entrevista. O resultado demonstrou que as políticas educacionais impostas às escolas, em tese, reconhecem a importância do conselho escolar, e incentivam a corresponsabilidade no desenvolvimento das ações de todos os que integram a comunidade escolar. Contudo, na prática, têm sido resultado de uma política para motivar as pessoas que passam a se orientar por valores individuais, dificultando a realização de práticas compartilhadas da comunidade escolar para consolidar os propósitos do Conselho Escolar.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Gestão Democrática. Conselho Escolar.

SCHOOL BOARD: THE CHALLENGES IN THE CONSTRUCTION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN A SCHOOL OF ILHÉUS-BA

¹ Professora Adjunta do Departamento de Ciências da Educação da Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC.
E-mail: emilcarl@hotmail.com

² E-mail: marcelasantos_16@hotmail.com

³ E-mail: aswalkirias2005@yahoo.com.br

ABSTRACT

The expansion of the democratic space in schools is the result of ancient claims of society for insertion of new subjects in the debate of public policies adopted by educational institutions. The work looks at how a public school Hall of Ilhéus/BA has built its space and democratic deliberation with the school community. We seek to understand the possibilities and limits, at the same time, school team strategies for entering the school community in planning to be developed by the school. For collection and analysis of information to theoretical foundation on the ideas of scholars in the field, and a field research with qualitative approach. Meetings were held with all teaching staff of the school (teachers, coordinators, advisors, managers, secretarial assistants and general services, cooks, doormen) in order to know the issues related to the daily life of the school and how the school community solve. It was also applied a questionnaire with open and closed questions, accompanied by an interview. The result demonstrates that educational policies imposed on schools, in principle recognise the importance of the School Board, and encourage co-responsibility in the development of the actions of all who are part of the school community. However, in practice, have been the result of a policy to motivate people who go to guide for individual values, hindering the realization of shared practices of the school community to consolidate the School Board purposes.

Keywords:Public policy, democratic management, School Board.

1 INTRODUÇÃO

As administrações públicas estaduais e municipais, a partir da década de 1980, iniciaram o processo de instalação de conselhos a fim de imprimir uma política de democratização da gestão pública. O Conselho Escolar aparece nesse contexto como uma possibilidade de entrada da comunidade na gestão da escola. De acordo com Abranches (2003), o conselho pode ser caracterizado como um órgão de decisões coletivas, capaz de superar a prática do individualismo e do grupismo.

Assim, os Conselhos Escolares surgem no reordenamento democrático da sociedade brasileira e, ligados ao processo mais amplo de fortalecimento da Sociedade Civil, nas decisões do Estado. De acordo com vários estudiosos da temática, os Conselhos Escolares seriam a solução para a democratização das relações da gestão escolar (AGUIAR, 2008);(DOURADO,

2001, 2007); (ABRANCHES, 2003). Por outro lado, estudos empíricos têm revelado o Conselho Escolar como instrumento de tutela, de ratificação de decisões tomadas em instâncias superiores (MENDOÇA, 2001; PARO, 2004).

Diante dessas questões, procuramos entender as legislações que fundamentam e amparam o processo de gestão e de democratização da escola e as atividades desenvolvidas pelo Conselho de uma escola municipal em Ilhéus/BA. Pretendemos discutir algumas questões, como: Como e quando se constituiu o Conselho de Escola? Quais os papéis desempenhados pelos Conselheiros? Qual a percepção sobre as relações construídas no espaço escolar? Essas e inúmeras outras questões constituem o arcabouço desta pesquisa e justificam sua execução. Na pesquisa⁴, utilizamos uma abordagem qualitativa, com a metodologia de pesquisa de campo.

Para sustentar as discussões pertinentes à pesquisa em pauta, realizamos reuniões com os professores na unidade escolar, entre os meses de setembro a dezembro de 2014, com o objetivo de compreender e acompanhar o trabalho desenvolvido pelo grupo de professores no âmbito do Conselho Escolar. Curioso destacar, na primeira reunião na escola, a ausência desse Conselho. Assim, questionamos como analisar as ações de um conselho inexistente.

Diante disso, em reunião no grupo de pesquisa⁵, optamos por analisar quais eram as práticas adotadas pela escola para instigar a participação da comunidade escolar em ações coletivas. Assim, redirecionado o objetivo da pesquisa, analisamos as estratégias das professoras, coordenadoras e direção para o desenvolvimento democrático do trabalho pedagógico e político na escola.

⁴A pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento e faz parte de um estudo maior intitulado “Gestão Escolar e trabalho docente: políticas educativas nas redes municipais de ensino do sul da Bahia”.

⁵Grupo de Pesquisa CNPq intitulado “Políticas Públicas e Gestão Educacional” e no Grupo de Pesquisa CNPq intitulado “Políticas Públicas e Diversidade Cultural”.

Neste texto apresentamos, portanto, análises dos aspectos legais, principalmente a partir da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares⁶, em 2004, que estimula a criação dos conselhos e as ações docentes na participação no processo de gestão e democratização escolar. E, como questão de pesquisa, questionamos em que medida as ações docentes interferem na organização da gestão escolar, e se é possível a democratização da gestão escolar sem conselho.

2 ORIGEM E FORMAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NO BRASIL

No Brasil, efetivar uma gestão democrática da escola pública que satisfaça aos anseios por uma educação de qualidade é desejo e também um desafio para a sociedade atual. Esse processo ainda é difícil porque é recente, e estamos ensaiando os primeiros passos rumo à construção da democracia. Essa luta começou a tomar forma a partir da década de 1980, quando a sociedade civil organizada lutava pela (re)democratização do país.

Nesse contexto, a questão da escola pública é retomada sob novas perspectivas: para além de democratizar a escola no sentido de garantia do acesso, reivindicava-se também a democratização das práticas pedagógicas, administrativas e de gestão financeira das escolas, com a garantia de permanência do educando(a) no sistema escolar. O resultado desse movimento foi a inclusão do princípio de “gestão democrática do ensino público” no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A gestão democrática implica na efetivação de novos processos de organização fundamentados em uma dinâmica que favoreça o empenho de esforços coletivos e participativos de decisões. De acordo com Paro (2001), a participação deveria se constituir em uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos integrantes da comunidade

⁶O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares visa estimular a criação e a consolidação dos Conselhos Escolares já existentes em muitas escolas do país, como um apoio e impulso na democratização da educação e da gestão da escola (BRASIL, MEC, 2004a, p. 27).

escolar imbuídos de um mesmo propósito, ou seja, o de entender a participação na escola como um processo a ser construído coletivamente e com liberdade e não sobre pressão formal/legal, autoritária ou arbitrária.

Ainda segundo esse autor, a proposta da gestão democrática do ensino público, quando defendida pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública em meados de 1988, apresentava, dentre seus objetivos, o desenvolvimento e a garantia de mecanismos de participação da sociedade civil, organizada na elaboração das políticas públicas educacionais, com a finalidade de realizar mudanças profundas na organização educativa.

O Conselho Escolar é um desses mecanismos que pode auxiliar a gestão democrática do ensino público e passa a ser uma instância provedora de democracia participativa no interior da escola. Nele, há possibilidade de construir, por meio do diálogo e participação efetiva da comunidade, dos professores, funcionários, estudantes, ações deliberativas visando a atingir objetivos de uma educação de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9394/96, no Título II, Art. 3º, VIII, reafirma o Art. 206 da Constituição Federal, quando estabelece a “gestão democrática do ensino público”. O Art. 14 da LDB/96 determina no item II –“participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. A Lei nº 10.172 de 2001, que cria o Plano Nacional de Educação (PNE), ratifica os princípios da gestão democrática através de seus objetivos.

1. Elevação do nível de escolaridade da população;
2. Melhoria da qualidade da Educação;
3. Democratização Educacional, em termos sociais e regionais;
4. Democratização da gestão do ensino público (BRASIL,2001, não paginado).

O município de Ilhéus/BA seguiu os mesmos preceitos legais da CF/1988 e LDB/1996, normatizando em 2004, a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino, por meio da NBR3150, de 20 de dezembro.

A escola pública deve organizar-se por meio de um colegiado para expressar o trabalho dos diversos segmentos que a compõem. A participação da comunidade escolar, orientada por interesses comuns de melhorar a qualidade do ensino, é um requisito fundamental para a implementação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola.

Descentralizações das decisões e ações compartilhadas contribuem para a formação da cidadania. Nas escolas, o enfrentamento de desafios e dificuldades deve efetivar-se em conjunto, partilhado por professores, alunos, pais, funcionários e comunidade local. Uma das formas de organização que privilegiam a participação de todos os segmentos da escola é chamada de colegiado ou Conselho Escolar (DOURADO, 2001).

O contexto atual baseada em uma gestão democrática exige uma gestão colegiada em uma nova concepção de administração, passando da gestão centralizadora, verticalizada e burocrática Libâneo (2001), para uma gestão participativa na qual a participação e o envolvimento da comunidade é um importante meio de assegurá-la, pois possibilita o envolvimento da comunidade escolar no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar.

3 ASPECTOS LEGAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES DE CONCRETIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Ao longo dos anos pós LDB/1996, o Conselho Escolar vem se constituindo como espaço de democratização da escola, que discute as questões políticas e pedagógicas junto à comunidade escolar. Nesse âmbito, auxilia a gestão democrática do ensino público e passa a ser uma instância provedora de democracia participativa na escola. As estruturas organizacionais das escolas se diferenciam de acordo com a legislação dos Estados e Municípios e a concepção de gestão adotada.

Em Ilhéus/Ba, por exemplo, o município, em 2004, como mencionamos regulamentou a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino. Em 2009, o município, por meio da NBR 3.454 de 14 de novembro, criou o Colegiado Escolar e Caixa Escolar para atender aos preceitos da lei.

Em 2013, o município revoga a Lei de 2009, e implementa a NBR 3.691, em 23 de dezembro. Nessa lei (re)cria os Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Ilhéus e extingue os colegiados anteriormente denominados Colegiado Escolar e Caixa Escolar. O que difere nessa Lei de 2013 é a alteração dos conselhos escolares transformados em Unidades Executoras, conforme parágrafo único “os Conselhos Escolares terão caráter de Unidades Executoras para fins de atendimento às normas do Ministério de Educação no que tange à transferência de recursos” (ILHÉUS, 2013, não paginado).

No que se refere às competências do Conselho, a lei normatiza que os Conselhos Escolares exercerão funções consultivas, deliberativas, executivas e fiscalizadoras nas questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira, contemplando todas as competências também previstas na Lei anterior.

A referida lei apresenta as atribuições que devem ser definidas nos regimentos de cada unidade escolar, devendo, obrigatoriamente, constar pelo menos de algumas atribuições para o desenvolvimento do trabalho, como por exemplo:

- II - Propor mecanismos de participação efetiva e democrática da Comunidade Escolar no âmbito das funções dos Conselhos;
- III - Aprovar o Plano Anual, elaborado pela Equipe Gestora com a participação da Comunidade Escolar, sobre as questões administrativas, financeiras e pedagógicas (ILHÉUS, 2013, não paginado).

Isto significa que as unidades educativas têm autonomia para instaurar seus colegiados escolares, mas não pode estabelecer relações isoladas em cada unidade, pois necessita compor com os órgãos centrais, no caso as secretarias de educação, estruturas organizacionais de gestão pública democrática.

Em 2004, visando a fomentar a criação de conselhos escolares, o Ministério da Educação (MEC) apresenta um documento com as atribuições de cada segmento na organização do Conselho Escolar, no programa de capacitação de conselheiros escolares. Nesse documento expõe:

Conselho Escolar: com as atribuições consultivas, deliberativas e fiscais, composto pelos docentes, funcionários, pais e alunos;
 a direção: o papel do diretor é coordenar, organizar e gerenciar todas as atividades da escola;
 o Setor técnico-administrativo: pessoas que trabalham na secretaria da escola, zeladoria, vigilância serviços de multimeios, assegurar o objetivo e função da escola;
 o Setor pedagógico: atividades de coordenação pedagógica da escola e de orientação educacional com o trabalho de supervisionar, acompanhar e avaliar as atividades pedagógico-curriculares;
 Professores e alunos: em relação aos professores contribui no processo de ensino e aprendizagem, os alunos, buscam formação pessoal e profissional;
 e as Instituições auxiliares: composta pela Associação de Pais e Mestres (APM), formada por pais de alunos e toda comunidade escolar (BRASIL, 2004a, p. 31-42).

A iniciativa do MEC em publicar esse material tinha como objetivo dotar as escolas públicas sobre o entendimento e aprimoramento do Conselho Escolar. Até porque, para Mendonça (2001), a prática e as avaliações dos próprios sistemas de ensino demonstravam que a maneira como são constituídos alguns conselhos tem levado ao seu funcionamento inadequado.

Apesar do poder formal que possuem essas instâncias no encaminhamento de diferentes situações da convivência escolar, muitas vezes ele não é exercido por falta de consciência dos conselheiros em relação a esse poder. De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, esses são mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar (MENDONÇA, 2001).

Ademais, apesar dos conflitos existentes, os conselhos melhoram as relações entre a escola e a comunidade, descaracterizando o poder de decisão no diretor e garantindo uma tranquilidade para a comunidade, no sentido que possuem representatividade no colegiado. Em uma estrutura como o colegiado, todos os seus integrantes têm condições de se envolver e de assumir uma postura de compromisso com a transformação da escola.

Esse debate a respeito da importância de colegiados escolares levou o governo federal lançar em 2004 o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. O Programa tem por finalidade

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 (BRASIL, 2004a, p. 29).

O Programa foi criado pela Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação, mediante a Portaria Ministerial nº 2.896/2004. Visou à implantação e ao fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica nas cinco regiões do país, envolvendo os sistemas de ensino públicos estaduais e municipais, por meio de sua adesão à sistemática de apoio técnico, pedagógico e financeiro do MEC.

Os objetivos do programa são:

- I - Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares;
- III - instituir políticas de indução para implantação de conselhos escolares;
- IV - promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação a distância;
- V – estimular a integração entre os conselhos escolares;
- VI - apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- e VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2004bp. 31-42).

A execução do programa ficou com a responsabilidade da Secretaria da Educação Básica e do Ministério da Educação (SEB/MEC) e contou com a participação de órgãos e organismos nacionais e internacionais em um trabalho integrado de parcerias para a consecução dos objetivos. A União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), a Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura

das Nações Unidas (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) fizeram parte do trabalho de elaboração do documento final.

De acordo com Aguiar (2008), esse posicionamento do MEC em formular tal política em conjunto com esses parceiros, foi uma estratégia para assegurar sua legitimidade junto aos sistemas de ensino, mesmo que formal e legalmente fosse sua prerrogativa exercer um papel indutor de políticas educacionais para todo o território nacional.

Para elaboração do material pedagógico, a SEB/MEC procurou incluir a participação ativa de vários especialistas sobre as discussões teóricas e metodológicas concernentes ao conselho escolar. Esse procedimento gerou uma dinâmica de interações entre os gestores do Programa e os especialistas para a estruturação de processos de formação continuada dos diversos segmentos que compõem a unidade escolar, por meio de duas frentes articuladas – de um lado, pela realização de seminários estaduais de formação, seminário internacional de gestão, seminários municipais e, de outro, pela oferta de curso de formação pela modalidade de educação a distância (DOURADO, 2007, p. 935-936).

Esse dinamismo para a elaboração do material, de acordo com Aguiar (2008), foi importante para a política de fortalecimento dos conselhos escolares, e ressaltou a pertinência, relevância e adequação dos temas tratados. O resultado foi a criação de diversos eixos temáticos para discussão, os quais foram publicados na modalidade de cadernos temáticos, assim especificados: 1. Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania; 2. Conselho Escolar e a aprendizagem na escola; 3. Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; 4. Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; 5. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Posteriormente, o Programa ampliou tais eixos com as seguintes temáticas: conselho escolar como espaço de formação humana; conselho escolar e o

financiamento da educação; conselho escolar e a educação no campo; conselho escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social.

Além desses núcleos temáticos, contemplou-se a discussão sobre os indicadores de qualidade da educação, que visa ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria do trabalho pedagógico da escola; e os conselhos escolares como estratégia de gestão democrática da educação pública, destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Esses cadernos foram encaminhados pelo MEC às secretarias estaduais e municipais de educação e a todas as escolas públicas do Brasil contemplando um total de mais de 250 estudantes.

Em âmbito interno, esses cadernos temáticos orientam a comunidade escolar a se organizar enquanto equipe, de modo que todos saibam exatamente suas funções e as executem com competência, ética e profissionalismo. A escola, ao se abrir à participação popular, por meio dos conselhos escolares, associação de pais e mestres ou semelhantes precisa de formação para atender às especificidades da comunidade a qual atende.

Nesse sentido, o Programa de uma maneira geral trouxe aspectos importantes das demandas históricas dos movimentos sociais e dos educadores, em prol de uma efetiva gestão democrática das escolas, em especial no tocante à concepção de gestão participativa e os anseios das escolas. E, mobilizou todo sistema de educação pública para a participação dos cursos de formação para conselheiros de escola e fortaleceu esse debate nas unidades escolares. Dessa forma, o Programa foi ocupando papel estratégico nas escolas, principalmente entre os anos de 2004 e 2006.

No entanto, em 2007, o governo federal, por meio do MEC, lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com um conjunto de metas e ações. Na verdade, o MEC reuniu um conjunto de ações que já desenvolvia, acrescentou algumas novas e assim nasceu o PDE. De acordo com Saviani (2009), são várias ações, muitas vezes justapostas

provocando dispersão entre atividades e recursos, além de não anunciar nenhum critério de agrupamento.

Esse Plano⁷ foi ganhando corpo e ampliando suas atividades com a adesão maciça de estados e municípios. Seu objetivo principal é elevar o nível da Educação brasileira aos patamares dos países desenvolvidos, e a formação dos docentes que atuam na educação básica; para isso focaliza as ações na gestão da escola e no trabalho docente.

Dentre os programas inseridos no PDE, tem como objetivo a transferência do dinheiro diretamente para as escolas. Os recursos chegam às escolas por meio de convênios celebrados entre o MEC, estados e municípios. Os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos, com o censo escolar do ano anterior ao do repasse e são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE).

Um dos limites interpostos ao Programa refere-se à estruturação de unidades executoras nas escolas o que de acordo com o MEC incide em um acréscimo de um valor fixo, para escolas que possuem Unidades Executoras Próprias, e um valor variável, calculado de acordo com número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino. Esse limite, para Dourado (2007), em muitos casos, acaba por redirecionar espaços de participação e deliberação, como os conselhos escolares, em unidade executora.

Nas análises de Dourado (2007, p.936),

há descompasso entre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em tese centrado em premissa articulada a instâncias de participação e deliberação coletivas, e, de outro, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja lógica e dinâmica pedagógica enfatiza, sobretudo, a organização gerencial dos processos de gestão, secundarizando a efetiva participação da comunidade local e

⁷O PDE é originário do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) (1997-2012), iniciado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, e contava com o financiamento do Banco Mundial (Bird). De acordo com Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 128): “a missão do programa é o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. [...] o programa privilegia o desenvolvimento de ações que funcionem em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação, entre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

escolar nos destinos da escola e, ainda, o PDDE, com o objetivo de agilizar a assistência financeira do FNDE aos sistemas públicos de ensino, objetivando garantir o cumprimento do artigo 211, da Constituição Federal de 1988, no que concerne ao apoio técnico e financeiro da União.

A esse respeito, importante destacar as análises das autoras Adrião e Peroni (2007), ao examinarem os casos da rede municipal de Porto Alegre e das redes estaduais de Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. As autoras afirmam que

[...] a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidades executoras assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação. O dilema vivido pelos sistemas relacionava-se à opção em alterar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em uma unidade executora, cuja consequência seria a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outro modo, o fortalecimento do Círculo de Pais e Mestres (CPM), estrutura análoga às Associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democrática e, em muitos casos, não subordinadas ao controle do colegiado gestor (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 260).

As autoras alertam ainda, para o fato de que essa indução de políticas de gestão, cuja ênfase recaí sobre a dimensão técnico-operacional, possa

[...] redundar em limites para a própria democratização da gestão. No caso em que os Conselhos, recém-criados, nascem já crivados pela lógica da UEX, erigida a partir da ambiguidade que a caracteriza (entidade de natureza privada articulada ao setor público) e da função que lhe é prioritária – captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados –, no funcionamento desses colegiados há uma tendência de secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 260).

Para Dourado (2007), a implementação do PDDE nas escolas tem resultado no desrespeito ao pacto federativo, na medida em que o programa atropela os sistemas de ensino ao redefinir novos formatos de gestão para as escolas públicas, por meio do “estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos” (DOURADO, 2007, p. 934).

No município de Ilhéus/BA não foi diferente. A imposição feita pelo MEC aos estados e municípios para transformarem os colegiados escolares em unidades executoras também foi percebida na rede. O município reeditou sua lei de criação do colegiado escolar em 2013, e

transformou os conselhos escolares em unidades executoras, deixando em evidência a imposição do MEC.

Em que pese a importância do PDDE, o processo de política de indução aos sistemas de ensino para criarem em suas unidades educativas as unidades executoras diminuiu ou eliminou qualquer possibilidade de instauração ou concretização dos conselhos escolares. O conselho escolar ou “unidade executora” já nasce com características completamente diferentes do que ao longo da história da educação se discutiu sobre gestão democrática, colegiado escolar e democratização da escola pública.

A inexistência do conselho escolar na unidade pesquisada demonstra uma relação direta associada à política do MEC de reduzir o conceito de conselho escolar à unidade executora, como se esses dois termos fossem sinônimos. A mudança de paradigma entre os períodos de 2004 e 2007 no MEC evidencia a disputa no país e a resistência para instaurar a gestão democrática nas escolas públicas. Ainda vivenciamos os ranços da gestão autoritária, disfarçada de descentralização das ações. Como descreve Paro (2004), o conselho escolar ainda tem servido de instrumento de tutela, de ratificação de decisões tomadas em instâncias superiores.

4 DADOS DA ESCOLA PESQUISADA

A Escola Municipal de Ilhéus/BA atualmente é considerada como uma das mais antigas e melhores escolas do município, pois apresenta melhor rendimento de acordo com o IDEB (2011-2013). Foi fundada em primeiro de janeiro do ano de 1925. Atinente à rede estadual de ensino, durante várias décadas, a escola esteve relacionada à comunidade local com atendimento a classe popular do bairro e imediações, proporcionando serviços da educação básica (Ensino Fundamental I), dividida em ciclos. Está localizada em um bairro próximo do centro da cidade. No mês de outubro de 2009, a instituição passou a ser de responsabilidade

da Prefeitura Municipal de Ilhéus, e durante o processo de municipalização recebeu diversas visitas de setores da Prefeitura para inquirição das condições físicas e medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

A estrutura física da escola é composta por cinco salas de aula, sala de direção e secretaria, sala de informática, sala de coordenação e orientação educacional, área coberta para a realização de projetos, banheiro adaptado para cadeirantes, rampa de acesso, cozinha, pátios, área de banho e área de bebedouro.

A equipe pedagógica da instituição é composta por uma diretora, uma vice-diretora, duas supervisoras, uma orientadora educacional, quatro docentes efetivas e três contratadas, uma secretária, duas auxiliares de secretaria, três cozinheiras, um porteiro e um auxiliar de serviços gerais. Todas as docentes possuem nível superior completo, a faixa etária dos profissionais docentes da escola é de 29 anos a 58 anos, e todas possuem no máximo cinco anos de trabalho na escola. Participaram dessa pesquisa todos os professores, os coordenadores pedagógicos e o gestor educacional da escola.

Foram realizadas oito reuniões coletivas com toda equipe pedagógica da escola (professores, coordenadoras, orientadores, gestores, auxiliares de secretaria e de serviços gerais, cozinheiras e porteiro) a fim de conhecer as questões atinentes ao cotidiano da escola e como a comunidade escolar os resolvia. Além das reuniões, um questionário com perguntas abertas e fechadas também foi utilizado, acompanhado de uma entrevista. O questionário visava conhecer as ações consideradas pelo grupo como democráticas e de decisões coletivas.

Na primeira reunião esclarecemos o objetivo do trabalho e apresentamos os trâmites a respeito da ética da pesquisa, deixando claro que poderiam desistir de participar da pesquisa a qualquer momento que desejassem, mesmo depois de ter assinado o documento de consentimento de participação, e não seriam, por isso, penalizados de nenhuma forma. Explicamos também que as informações somente seriam divulgadas de forma anônima, não sendo usadas iniciais ou quaisquer outras indicações que possa identificar o sujeito da

pesquisa. Uma vez às questões éticas esclarecidas, nos encontros, discutimos o regimento escolar, o conselho escolar e o Projeto Político Pedagógico da escola.

5 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Quando nos deparamos com a ausência do conselho de escola, nosso olhar voltou-se para análise das estratégias adotadas pela equipe (professores, coordenadores e gestor) para desenvolver práticas democráticas na escola. Perguntamos ao grupo se a escola conhecia o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004a), e se fizeram formação para conselheiros. Todos foram unânimes em responder que não conheciam, e a justificativa da direção e das coordenadoras foi por conta da municipalização, que ocorreu na escola em 2009. Desse período até os dias atuais, a escola foi orientada a criar a Unidade Executora para administrar os recursos encaminhados pelo MEC.

A gestora juntamente com os docentes explica que desenvolve um trabalho coletivo, principalmente quanto aos Programas do governo federal recebidos pela escola (PDE, PDDE, Mais Educação, PNAIC). Mas o debate condicionava-se à distribuição das verbas para as ações planejadas pela escola (definidas pelo PDE da escola), e essas verbas nem sempre são suficientes para as muitas demandas da instituição.

Em depoimentos, as professoras, coordenadoras e direção relataram que desembolsam dinheiro para compra de materiais pedagógicos, ora por conta do atraso da verba, ora porque a verba é insuficiente. Para garantir o funcionamento das atividades administrativas e pedagógicas, muitas vezes precisam fazer escolhas dentre as muitas demandas.

Também examinamos a ausência do debate sobre os Programas enviados pelo MEC e adotados pela escola e o impacto no cotidiano. A justificativa da equipe é que o tempo da escola e de seu cotidiano não acompanha o período solicitado pelos Programas. Em razão

disso, os docentes optam por uma discussão de soluções rápidas e de práticas de individualização desenvolvida pela direção e seus docentes.

Igualmente constatamos que a gestora e seus docentes se esforçam para desenvolver trabalhos coletivos, envolver os professores, pais, alunos e comunidades, no entanto, detectamos que são ações pontuais e para determinadas necessidades. As práticas são justificadas para obter a qualidade do ensino e manter o IDEB. Contudo, de acordo com relato de uma professora, a organização do trabalho pedagógico tem sido insuficiente para o enfrentamento dos reais problemas que a escola vivencia na atualidade, como por exemplo, a evasão escolar.

De acordo com a gestora, a escola busca trabalhar juntamente com o apoio da família com propostas de encontros para avaliações e discussões para possíveis resoluções dos problemas. No ato da matrícula, os pais ou responsáveis assinam um termo de compromisso com a escola.

No entanto, destaca a coordenadora A, a atuação dos pais na escola não é efetiva, principalmente na gestão dos recursos recebidos pela escola. Segundo a coordenadora, os recursos ficam centralizados muitas vezes na direção da escola, e como se sabe, a gestão escolar é por indicação da Secretaria Municipal de Educação. A participação dos pais é limitada a reuniões para repassar as informações sobre os alunos.

Para a coordenadora pedagógica B, a falta de participação ativa dos pais na organização da escola e acompanhamento dos alunos torna o trabalho pedagógico difícil, pois é necessário esse acompanhamento para que observem o desenvolvimento de seus filhos e se suas dificuldades estão sendo sanadas.

De acordo com a coordenadora A, os momentos das reuniões para discussão e elaboração do Projeto Político Pedagógico, planejamentos para as atividades, elaboração de projetos internos, atendimento aos pais e avaliação e registros das crianças são bastante discutidos pela equipe escolar. Ela reconhece que a ação docente é imprescindível no aprimoramento do seu

desempenho na sala de aula (métodos, conteúdos, organização da classe). Segundo essa profissional “os professores precisam participar efetivamente do processo de organização do trabalho pedagógico, através do planejamento das atividades a serem realizadas com seus alunos” e, compara essa ação docente ao melhor IDEB do município.

Em outubro de 2014, foram suspensas as reuniões de planejamento pedagógico da escola e de toda a rede municipal de educação de Ilhéus, antes realizadas uma vez por semana, ora no turno matutino, ora vespertino, com dispensa das crianças depois do recreio.

Essa suspensão gerou muitos debates na rede e o próprio sindicato dos professores manifestou contrário ao Decreto do prefeito, que obrigou a prática do planejamento pedagógico aos sábados. De acordo com o sindicato, as atividades diárias da ação docente devem ser desenvolvidas durante os cinco dias da semana, conforme assegurado em Lei. No Blog do Agravo (2014) destaca-se que:

[...] Na tentativa de resolver a sua ineficiência, o Município encaminhou ao CME proposta para pagar aos professores hora extra para o planejamento aos sábados, decisão de forma unilateral e sem ouvir e/ou discutir com os trabalhadores, através de sua representação legal. Diante do exposto a categoria, em assembleia, deliberou que o planejamento escolar, segundo a legislação, deverá ocorrer dentro da jornada de trabalho de segunda a sexta-feira e não aceitará trabalhar horas extras, além da sua carga horária obrigatória [...].

Essa decisão, segundo a gestora, desarticulou o trabalho da escola e dividiu o grupo, pois os efetivos recusaram a participar do planejamento aos sábados, não restando alternativa aos contratados. A ação colegiada desenvolvida pela equipe escolar foi suspensa até uma nova decisão e diálogo entre a categoria docente e a Prefeitura⁸.

⁸ Até dezembro de 2014, o impasse com a Prefeitura a respeito do Decreto não havia sido resolvido e o planejamento pedagógico da escola estava temporariamente suspenso, ou desenvolvido em dois momentos: o grupo do sábado, dos contratados, e os efetivos, que de alguma forma abriam espaço em suas atividades cotidianas para planejar o trabalho. Essa situação somente foi resolvida no início de 2015, com a contratação de estagiários para o momento do planejamento dos professores. Os estagiários assumem a sala de aula, sem prejuízo para as crianças.

Detectamos que a escola ao não ter Conselho Escolar não deixa de realizar suas atividades. Nos diálogos entre os sujeitos sobre a ausência desse órgão, não conseguiram expressar o significado conceitual e político sobre o conselho. Para o grupo pesquisado, a existência ou não do conselho escolar não impede o desenvolvimento do trabalho.

No nosso entender, o esvaziamento do sentido sobre os Conselhos e a força que a lógica da Unidade Executora vem exercendo nas escolas públicas “captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 260), justifica a tendência de secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões da escola.

Para nós, se de um lado há o desrespeito ao pacto federativo, como salienta DOURADO(2007), em referência à postura do MEC com as escolas, do outro lado, existe uma tendência da equipe escolar tomar para si as decisões dos rumos da escola, como se fossem exclusivamente de suas responsabilidades. Além disso, a própria administração pública local legitima esse formato de gestão, ao reduzir o conselho de escola à unidade executora. A necessidade de tomar decisões deliberativas, consultivas e avaliativas da escola é uma constante e que, por isso, requer um acompanhamento contínuo e ininterrupto, o que exige envolvimento não somente da escola, mas também da comunidade externa.

Nesse sentido, por melhor que sejam as intenções do pessoal da escola (professores, coordenadores e diretores), que por falta de tempo resolvem os problemas à sua maneira, as decisões, por mais que sejam tomadas pela maioria, correm o risco de ser padronizadas em procedimentos que mais expressem o controle do que a democracia. Além disso, “a maioria”, símbolo de democracia no nosso país, quando ciente do controle que possui sobre as decisões, dificilmente abre mão de suas posições, principalmente utilizando um argumento tão verdadeiro, nesse caso, a falta de tempo e a emergência para tomada de decisões.

Em nossa compreensão, as políticas educacionais impostas às escolas, em tese, reconhecem a importância do conselho escolar e incentivam a corresponsabilidade no desenvolvimento das

ações de todos os que integram a comunidade escolar. Contudo, na prática, têm sido resultado de uma política para motivar as pessoas que passam a se orientar por valores individuais, dificultando a realização de práticas compartilhadas da comunidade escolar para consolidar os propósitos do Conselho Escolar.

No entanto, é necessário “formar” os sujeitos que compõem a escola, para o processo de (re)instauração dos colegiados escolares, do qual reivindicamos ao longo da redemocratização do país nos anos de 1980. Faz-se necessário descortinar o formato em que a gestão escolar vem se delineando a partir de meados de 2000 até os dias atuais, que gradativamente despolitizou os espaços coletivos da escola, fragmentou as ações escolares, dividiu o grupo e evidenciou a individualização das responsabilidades.

O resultado das políticas do governo federal, implementadas pelo MEC via programas às redes de ensino, foi a regulamentação dos sistemas de ensino, da gestão escolar e do trabalho docente, sob a hegemonia da União. São políticas educativas estruturadas em concepções distintas, mas pautadas na aparência da chamada descentralização.

Ainda que tenhamos identificado na escola pesquisada traços de práticas coletivas, a gestão democrática ainda é um processo em construção e seus objetivos se constroem a cada dia a partir das relações que são travadas entre os diversos atores que compõem o universo escolar. O Conselho Escolar ainda é uma instância a construir para assegurar a legitimidade desse processo numa ação coletiva e democrática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado do estudo nos mostra que as políticas educacionais do MEC, sobre a instauração legal do Conselho Escolar, encaminhadas aos sistemas de ensino e, conseqüentemente, às

escolas, como analisa Paro (2004), tem servido mais como instrumento de tutela, de ratificação de decisões tomadas em instâncias superiores.

O efeito para o cotidiano das escolas tem sido de práticas orientadas pela lógica da individualização, pela concorrência para captação de recursos, secundarizando as discussões concernentes às prioridades e objetivos da escola.

Ao longo dos anos, pós Constituição Federal/1988 e LDB/1996, o Conselho vem se constituindo como espaço de democratização da escola, que discute as questões políticas e pedagógicas junto à comunidade escolar. Nesse âmbito, auxilia a gestão democrática do ensino público e passa a ser uma instância provedora de democracia participativa na escola. No campo legal e formal, avançamos em nossas reivindicações. Resta-nos traduzir o princípio da lei em prática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007.

AGUIAR, Marcia Ângela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **EDUCAR**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.

BLOG DO AGRAVO. **APPI** diz que prefeito de Ilhéus deu dois presentes de grego no Dia do Professor. Disponível em:

<http://www.agravo.blog.br/2014/10/16/1082014data16-10-14-appi-diz-que-prefeito-de-ilheus-deu-dois-presentes-de-grego-no-dia-do-professor/>. Acesso em: 16 out. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.html>. Acesso em 29 set. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 2001. Promulga o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.html>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação** - pró-conselho caderno de referência. Brasília: MEC, SEB, 2004a. Parte 3, p. 29-42.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.896**, de 17 de setembro de 2004b Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 180. Seção 2, p. 7. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

DOURADO, Luiz Fernando. **Progestão**: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Módulo II. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

ILHÉUS. **Lei nº 3150 de 20 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino e dá outras providências. Ilhéus, 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/.../lei.../2004/.../3150/lei-ordinaria>>. Acesso em: 30 out. 2014.

ILHÉUS. **Lei nº 3.454 de 14 de novembro de 2009**. Cria colegiados Caixa Escolar e Colegiado Escolar. Ilhéus, 2009. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/ilheus/?pagina=dop&frompage=271&StartRow=1376>>. Acesso em: 29. out. 2014.

LHÉUS. **Lei n. 3.691, de 23 dezembro de 2013**. Cria os Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Ilhéus e extingue os colegiados anteriormente denominados Colegiado Escolar e Caixa Escolar. Ilhéus, 2013. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/ilheus/iframe.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=33E80A5E804A>>. Acesso em: 30 out. 2014.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O Programa Fundescola: Concepções, Objetivos, Componentes e Abrangência – A perspectiva de melhoria da gestão do Sistema e das Escolas Públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. In: _____. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. p.5-12.