

CONSELHOS ESCOLARES, GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE DE ENSINO: DA PROCLAMAÇÃO LEGAL À AÇÃO LOCAL

Maria de Fátima Magalhães de Lima

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio

fatima_mlima@superig.com.br

Cynthia Paes de Carvalho

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio

cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br

Resumo: O trabalho discute o funcionamento dos conselhos escolares como uma das estratégias da gestão democrática compromissada com a qualidade do ensino. A pesquisa considerou as modificações da legislação educacional nas últimas décadas e os dados coletados junto a quatro escolas públicas da rede municipal do Rio de Janeiro com bom desempenho em avaliações nacionais. Os dados tratam das percepções dos pais sobre a escolha dos dirigentes escolares, as dinâmicas dos conselhos e a percepções dos diretores sobre o funcionamento dos conselhos. Argumenta-se, na análise, que tais instrumentos, na prática, apresentam limitações consideráveis para a participação democrática na gestão da escola.

Palavras-chave: gestão escolar; gestão democrática; conselhos escolares.

INTRODUÇÃO

A relação entre os conselhos escolares e a melhoria da qualidade da escola pública ganhou nos últimos anos, na arena “da política oficial, ou da política proposta” (MAINARDES, 2006, p. 49) centralidade e ampliação, tanto pelo valor atribuído à participação da comunidade na gestão escolar, quanto pela importância que adquiriu o monitoramento dos resultados escolares nas redes públicas de ensino a partir da divulgação dos resultados da Prova Brasil.

Entretanto, é preciso considerar as relações entre os contextos de influência, os contextos de produção do texto político e os contextos da prática. Enquanto os contextos de influência e de produção marcam a origem dos debates acerca das políticas, a produção dos textos políticos e as disputas subjacentes, é no contexto da prática que ocorrem as interpretações que orientam, dialeticamente, determinadas ações (MAINARDES, 2006, p. 56). O estudo em tela procura articular estas dimensões na análise dos dados coletados e trazer novos elementos para o debate a partir das relações entre famílias e escolas públicas com bons resultados educacionais.

Nesta perspectiva discutimos as possibilidades e limites do funcionamento dos conselhos escolares como uma das estratégias da gestão democrática compromissada com a qualidade do ensino. Para isso consideramos tanto as modificações pelas quais passou a legislação educacional nas duas últimas décadas como apresenta uma análise exploratória de dados de pesquisa realizada em 2009 e 2010 junto a quatro escolas públicas municipais com bom desempenho em avaliações nacionais na cidade do Rio de Janeiro.

O trabalho analisa o funcionamento dos conselhos escolares como estratégia da gestão democrática neste conjunto de escolas, cuja qualidade do ensino tem sido confirmada em avaliações externas, na perspectiva de um estudo de caso: na última edição da Prova Brasil (2009), estas escolas se mantiveram com notas médias padronizadas no 5º Ano e no 9º Ano acima da média das demais escolas com Ensino Fundamental completo da rede municipal – um dos critérios usados na seleção inicial para a pesquisa¹. Face à expectativa que informa a legislação e as políticas públicas que regulam os conselhos escolares para que estes atuem como instrumentos de democratização da gestão representando os interesses da comunidade escolar com vistas à melhoria da escola, parece relevante analisar seu funcionamento em escolas com bons resultados educacionais. A pesquisa realizada permitiu traçar um panorama bastante completo sobre o envolvimento dos pais no processo de escolarização bem sucedida de seus filhos e sobre as possibilidades e limites dos conselhos na dinâmica da gestão democrática comprometida com o sucesso escolar.

REDEMOCRATIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Em meados da década de 80 o país presenciou intensas manifestações pela redemocratização e pelo fim da ditadura militar. Assistimos então a articulação crescente de movimentos sociais e sindicais, apoiados em maior ou menor medida por organizações que reuniam diferentes segmentos da sociedade civil e grupos profissionais. Cabe destacar no campo educacional, além das reuniões das entidades que congregavam educadores e pesquisadores, transformadas em importantes fóruns nacionais de debate, a criação de entidades que reuniam Secretários Estaduais e Municipais de Educação² que trouxeram para o debate a contribuição dos gestores e demais agentes dos sistemas de ensino.

Produziu-se assim uma extensa agenda de reorganização democrática do Estado, que tinha na democratização da educação e da escola um dos seus pilares, objetivado no compromisso com a superação dos elevados índices de analfabetismo produzido por um sistema educacional seletivo e excludente. Um marco importante, já na dinâmica constituinte, foi o lançamento em 1987 do Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público - FNDEP, que defendia a gestão democrática da educação, pois “naquele momento, a idéia de democratização da educação superava o conceito de escola para todos, incluindo a noção da escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa” (MENDONÇA, 2000, p. 4).

No campo educacional um avanço da Constituição Federal de 1988 posteriormente aprovada foi a inclusão do princípio da gestão democrática, embora restrita à escola pública

1 Além deste critério, foi considerado o total de matrículas (todas com mais de 800), o nível socioeconômico médio dos alunos de 9º Ano (considerando dos dados do Censo Escolar 2005) e sua distribuição no espaço urbano. O processo de seleção das escolas públicas se encontra mais detalhado em Paes de Carvalho e Felipe (2008).

2 A União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) são criados em 1986.

(Art. 206, IV). Do ponto de vista do FNDEP, que defendia a gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidades, sem distinguir estabelecimentos públicos e privados, a gestão democrática do ensino público representou uma conquista limitada. Autores como Adrião e Camargo (2007, p. 67) e Souza (2001, p. 547) apontam que os consensos gerados na ANC³ geraram a fragmentação e a postergação da aplicabilidade de diversos artigos constitucionais. É o caso do impreciso termo “na forma da lei” (Art. 206, VI) que postergou a exequibilidade deste princípio constitucional às futuras disposições jurídicas.

Após a promulgação da nova Carta Magna, foram iniciadas discussões para elaborar uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) para consolidar os direitos garantidos na Constituição Federal e regulamentar seus dispositivos e princípios, em particular os referentes à gestão democrática da educação e ao direito à educação pública de qualidade para todos, em todos os níveis. Na nova LDB (Lei 9394/1996), a gestão democrática continuou como prerrogativa somente para a escola pública, estabelecida na forma da Lei e da regulamentação local de cada sistema de ensino (Art. 3º, VIII), assegurando o princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (Art. 14º, I) e da comunidade escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes (Art. 14º, II). A LDB menciona ainda a perspectiva de progressivos graus de autonomia; pedagógica, administrativa e de gestão financeira das unidades escolares da educação básica (Art. 15º).

O caráter, a constituição e as dinâmicas que relacionam os agentes à gestão escolar, através dos conselhos, não foram explicitados no texto da Lei. Mesmo assim, a inclusão desses instrumentos de democratização da gestão foi um avanço para os que defenderam, ao longo de décadas anteriores, os conselhos como instrumentos de alargamento do Estado e parte “de uma cultura de contra hegemonia à ordem dominante” (GOHN, 2003, p. 51), prevendo a tensão democrática entre diferentes posições político-ideológicas. Para o FNDEP, os conselhos representavam a possibilidade de aumentar o controle social sobre as instituições e o Estado, bem como mais uma estratégia de aprofundamento da democratização do país através da organização das reivindicações populares e da ampliação dos direitos sociais, contribuindo para consolidar uma nova cultura política de participação.

Deste ponto de vista os conselhos escolares constituíam-se como promessas de democratização da escola e da sociedade, herança da luta contra o autoritarismo, que promoveu avanços políticos, mas também “contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema” (DAGNINO, 2004, p. 9).

REFORMA DO ESTADO E GESTÃO ESCOLAR: IMPACTOS NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

A relação entre os conselhos escolares e a política de descentralização do financiamento e do gerenciamento da escola pública integrou as mudanças ocorridas no papel do Estado e nas

políticas educacionais da década de 90, relacionadas, sobretudo, às recomendações do Banco Mundial acatadas pelos governos Collor e Itamar Franco, e aprofundadas no governo Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2002.

Para Dagnino (2004) a apropriação dos espaços públicos de participação como instrumentos para a consecução da lógica de reconstrução do papel do Estado “sugere a existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004, p. 95). Segundo a autora, esta lógica desloca o sentido de três conceitos basilares dos movimentos de democratização do país da década de 80: sociedade civil, participação e cidadania e “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos querem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). A mesma autora ressalta ainda que o projeto de reforma do Estado redefiniu as organizações da sociedade civil como organizações sociais; a participação como voluntariado, numa perspectiva individualista e moralista, relacionada à gestão; e a cidadania como ação individual, relacionada ao mercado, ao consumo, à solidariedade, à caridade e à assistência (aos mais pobres e às instituições precarizadas).

Diversos estudos (SILVA, 2001; BORGES, 2003; ADRIÃO e PERONI, 2007) também relacionam a apropriação do léxico identificado com os movimentos de democratização do país da década de 80 às reformas do Estado da década de 90 e às mudanças das políticas em direção a descentralização e a autonomia que atingiram e reorientaram a gestão escolar. Os autores consideram que esse processo afetou, sobretudo, as formas de conceber a sociedade civil e a democracia, com reflexos relevantes nos processos de implementação das políticas correlatas.

Segundo Vital (2003, p. 13) em nosso país, esta lógica coaduna-se aos princípios do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQPAP, que enfatiza não apenas a qualidade total, instrumento estratégico para aplicação do PDRAE⁴, mas também, a participação e sua estreita relação com a melhoria da qualidade e da eficiência na prestação de serviços públicos na área social.

No campo da educação era preciso vencer o desafio de universalizar o ensino fundamental e construir um sistema nacional de educação básica, compromissos assumidos na Conferência de Jomtien junto a organismos internacionais, como UNESCO, PNUD e Banco Mundial. Assim, o Governo Federal deflagrou, através do FNDE, um processo de redefinição do papel do Ministério da Educação - MEC, das redes de ensino e das unidades escolares dos entes federados. Como parte constitutiva do processo de descentralização, o MEC criou em 1995 o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, que influenciou em larga medida a transformação dos conselhos e colegiados escolares tendo como principal finalidade “agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino” (BRASIL, 1995, p. 1).

4 Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, criado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, do Ministro Bresser Pereira no bojo da crise mundial do capitalismo na década de 90.

A partir de 1997 o PDDE passou a exigir como condição para o repasse dos recursos financeiros para as escolas a constituição de uma Unidade Executora, “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (BRASIL, 2009, p. 3), organizada como associação e composta pelos membros do colegiado, do conselho escolar, da associação de pais e mestres, da caixa escolar, ou de agremiações similares que representassem a comunidade escolar.

Para Adrião e Peroni (2007), no novo paradigma das reformas do Estado, esse procedimento foi uma estratégia de privatização do serviço educacional, perversamente dissimulada como forma de racionalização e de controle social do uso de recursos públicos para a educação, como se os problemas estruturais encontrados nas escolas fossem tributários da (ineficiente) gestão escolar e não da falta de verbas.

Em que pese a relevância de tais críticas, o PDDE, enquanto política de indução à participação e à descentralização da gestão financeira empreendida pelo MEC promoveu uma expressiva proliferação de Unidades Executoras nas redes públicas estaduais e municipais de ensino do país⁵, muitas das quais se organizaram a partir das estruturas de conselhos e colegiados escolares já existentes nas escolas: de 11.643 em 1995 para 54.591 em 1998, e 75.056 em 2004.

Cabe considerar, no entanto, que a existência formal dos conselhos e sua institucionalização como Unidades Executoras não necessariamente asseguram a participação dos diferentes agentes sociais da escola na gestão, a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades, os seus propósitos, ou o seu funcionamento de fato. Várias pesquisas (YANAGUITA, 2010; TABORDA, 2009; entre outras) têm mostrado que a transformação em Unidades Executoras muitas vezes contribuiu para distorcer o caráter democrático dos conselhos como instâncias de participação da comunidade escolar.

Borges (2004) ao analisar as reformas educacionais no Brasil, nos EUA e na Grã Bretanha nas últimas duas décadas, ressalta que embora visem ampliar a participação da comunidade na administração da escola, elas encontram dificuldade de incluir grupos marginalizados nos processos decisórios dos colegiados escolares. No Brasil, o autor analisa experiências de descentralização da gestão escolar em dois contextos estaduais distintos e conclui que em ambos os casos, pais e estudantes desempenharam papéis secundários na gestão diante das estruturas de poder cristalizadas nos contextos e agentes escolares.

Neste cenário, a centralidade do discurso da qualidade e a renovação de sua racionalidade – traduzida no alcance e no monitoramento de índices e de resultados de avaliação da aprendizagem escolar – apresentam novos desafios para a gestão democrática e expõem as fragilidades da organização e participação das comunidades escolares.

A PESQUISA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

5 Dados disponíveis no portal do MEC, FNDE, <http://www.smec.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-jornada-pedagogica/gestao-escolar/pdde.pdf>, acesso em 27/01/2010.

A instituição dos conselhos escolares, denominados Conselhos Escola-Comunidade – CEC na rede pública municipal do Rio de Janeiro remonta a 1984⁶, na gestão do 1º governo estadual do PDT, no contexto da redemocratização do país, do fim do bipartidarismo e do restabelecimento das eleições diretas para governadores. Como os governadores indicavam os prefeitos das capitais, foi desenvolvido um conjunto de políticas educacionais tanto na rede pública estadual como na rede municipal da cidade do Rio de Janeiro.

O CEC, composto originalmente por responsáveis, professores, alunos, funcionários e representantes de associação de moradores, incorporou em 1998 (RIO DE JANEIRO, 1998) o diretor de escola como membro nato e presidente do conselho. Tributária das políticas de descentralização da década de 90, tal estratégia objetivou responsabilizar solidariamente o conselho e o diretor pela movimentação dos recursos financeiros recebidos através do PDDE e de Fundos locais, além de responsabilizar legalmente o diretor pelo CEC, caracterizado então como Unidade Executora, juridicamente constituída como Associação Civil sem fins lucrativos.

Na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro cada CEC se compõe de: três professores, dois responsáveis, dois alunos, um funcionário de apoio, um representante da Associação de Moradores, além do diretor. Dentre as competências, destacam-se: promover reuniões mensais, registradas em Atas, com a direção da escola e por segmento; participar do planejamento, da consecução e da avaliação do Projeto Político Pedagógico; gerir os recursos financeiros e prestar contas dos gastos à comunidade. Em 2010, a finalidade precípua “*de discutir questões de interesse da Comunidade Escolar, propondo alternativas e soluções*” (RIO DE JANEIRO, 1984) passou a abranger também um conjunto de competências de grande alcance pedagógico, comunitário e administrativo: deliberação sobre medidas disciplinares aos alunos, gestão dos recursos financeiros recebidos de Convênios e Programas, participação no planejamento, na avaliação e nos Conselhos de Classe da escola⁷. Dessa forma, os conselhos se consolidariam como espaços públicos capazes de discutir e responder aos interesses da coletividade e contribuir para a melhoria do funcionamento da escola, incrementando sua importância como instrumentos de democratização da gestão escolar, com poder de influenciar o ensino e conseqüentemente, a trajetória escolar do aluno.

Os conselhos seriam assim espaços privilegiados de mediação de valores, culturas e relações entre agentes escolares e comunitários, potencializando a construção de consensos e decisões que reorientariam práticas escolares e promoveriam a melhoria do ensino. Neste sentido a análise das percepções dos pais e responsáveis, assim como das percepções dos demais agentes escolares sobre os mecanismos de gestão escolar e sobre o CEC em escolas públicas com bom desempenho médio em avaliações de larga escala, potencializa a ampliação e o aprofundamento da compreensão do funcionamento dos conselhos e das escolas. A análise focaliza, em particular, a participação dos responsáveis na gestão da escola ressaltando a

6 Resolução SME nº 212, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 27 de agosto de 1984.

7 Portaria E/SUBE/CGG nº 48 de 17 de março de 2010 e no Regimento Escolar – Resolução SME 1074 de 14/04/2010.

assimetria de poderes presente nos conselhos, bem como o uso de uma política que tem a perspectiva de democratizar a gestão.

A PESQUISA NAS ESCOLAS

As quatro escolas selecionadas para a pesquisa integram um conjunto de 174 escolas com Ensino Fundamental completo da rede pública municipal do Rio de Janeiro⁸. A pesquisa abrangeu os dados do *survey* realizado pelo SOCED – Grupo de Pesquisas em Sociologia da Educação da PUC-Rio – em 2009 junto a pais, professores e alunos do 9º Ano de dez escolas públicas e privadas da cidade do Rio de Janeiro, reconhecidas pela qualidade do ensino ministrado. Enquanto as seis escolas privadas foram selecionadas entre as que obtiveram melhores médias no ENEM em 2005, 2006 e 2007, no caso das escolas públicas da rede municipal, foram escolhidas as que tinham desempenho acima da média da rede na Prova Brasil de 2005 e 2007. Para este trabalho foram considerados apenas os dados do *survey* das quatro escolas públicas municipais⁹, complementados por entrevistas com os diretores das escolas e com membros dos respectivos conselhos, sobre sua relação com a escola e as dinâmicas de funcionamento do conselho, bem como observações do cotidiano escolar, registradas no processo.

A intenção inicial era observar reuniões dos conselhos e entrevistar os membros presentes, buscando captar seus perfis, suas motivações, experiências e percepções sobre o funcionamento do conselho e a gestão da escola, com o cuidado de obter dados sobre o perfil dos membros de todos os segmentos representados no CEC. Entretanto, conforme as informações das diretoras das escolas e os relatos de conselheiros durante o trabalho de campo, não ocorreram reuniões coletivas entre a eleição dos novos conselhos (maio de 2010) e o encerramento da pesquisa (dezembro de 2010) em nenhuma das escolas investigadas. Foi também reunido material para análise documental com vista a discutir as relações entre as macro e micro dinâmicas escolares, o escopo legal e as estratégias de uso dos instrumentos de democratização da gestão, tendo em vista que em pesquisas dessa natureza além da fundamentação teórica é relevante a análise de documentos (leis nacionais; portarias e resoluções), assim como comunicados, livros de atas e registros de reuniões, encontros e assembléias organizados pela escola, a fim de delinear um *modus operandi* das políticas educacionais no contexto das práticas (MAINARDES, 2006), registrando diferentes facetas da relação com a comunidade e da gestão escolar.

Para o estudo ora apresentado foram selecionados alguns itens dos questionários aplicados aos pais no *survey* SOCED 2009 que permitiam traçar seu perfil socioeconômico e cultural, e registravam suas percepções a respeito da gestão do estabelecimento (escolha de diretores e participação em conselhos). Dos 577 questionários enviados aos pais do 9º Ano das quatro escolas, foram obtidas 467 respostas (80,9% de devolução) e optamos por desprezar as não-respostas.

8 No ano de 2009, no início da Pesquisa, a rede pública municipal do Rio de Janeiro era constituída de 1062 Unidades Escolares (sem contar creches da Prefeitura e conveniadas).

9 As escolas são identificadas como EM 01, EM 02, EM 03 e EM 04.

Os respondentes foram majoritariamente mães (77,2%) e mais da metade (52,1%) se declarou casado. Quanto à escolaridade, a maioria se divide entre aqueles que concluíram o ensino fundamental (41,3%) e aqueles que concluíram o ensino médio (24,9%). Parcela considerável informou que trabalha em tempo integral (33,7%), seguidos das donas de casa (28%) e daqueles que trabalhavam em tempo parcial (16,4%). Dos que afirmaram trabalhar com vínculo empregatício, 48,6% tinham carteira assinada e 14,3% possuíam vínculo, mas não carteira assinada, enquanto 34,9% se declararam autônomos. A maioria das famílias (75,5%) declarou ter renda familiar entre um e quatro salários mínimos.

As percepções dos responsáveis sobre a gestão da escola foram registradas através de perguntas sobre sua participação e conhecimento acerca dos conselhos escolares e da eleição de diretores. Cabe destacar que apenas 30,2% dos pais declararam saber da existência de uma representação de pais na escola. A maioria (78,8%) declarou que não era nem nunca havia sido membro do CEC e ainda 19,3% respondeu que não havia Conselho/Colegiado na escola. Quanto à participação em reuniões ou eleições do CEC, 59,4% declararam nunca haver participado.

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, o processo de escolha e de provimento no cargo comissionado de diretor e na função de diretor adjunto, combina seleção (através da avaliação da vida profissional, análise de plano de trabalho e currículo) e consulta à comunidade escolar através do voto não paritário dos segmentos da comunidade escolar¹⁰. O último processo de escolha ocorreu em novembro de 2008. Embora o processo seja conhecido pela maioria dos respondentes (84,1%), é preciso salientar que somente pouco mais de 1/3 dos responsáveis afirmou ter sempre participado da eleição da direção dessas escolas, tornando discutível a legitimidade do processo, particularmente considerando o absenteísmo superior a 1/4 da amostra, conforme observado na Tabela 1.

Tabela 1: Participação no processo eleitoral da escola

Nas eleições para a direção da escola, sua participação foi:	N	%
Votei na última eleição	67	17,0
Sempre votei nas eleições para diretor	143	36,2
Voto nas eleições quando posso	80	20,3
Nunca votei	105	26,6
Total	395	100,0

Fonte: Survey SOCED, 2009.

Os dados apresentados sugerem questões importantes para ser aprofundadas no estudo da relação entre essa estratégia de democratização da gestão e as dinâmicas internas das escolas. É interessante observar que estes resultados contrastam com as respostas dadas pelos responsáveis sobre sua participação na vida escolar dos filhos, que mostraram que as mesmas famílias se mobilizam a favor das reuniões escolares e do acompanhamento do desempenho

10 Portarias E/AIE nº 33 e 34 da SME de 16 de setembro de 2008.

escolar: 69,9% declararam ir sempre nas reuniões de pais e, 73,6% responderam que iam sempre em dias de entrega de boletins, que sugerem um engajamento na relação com a escola.

No segundo momento da pesquisa o foco de investigação foi o funcionamento dos conselhos, sua relação com a gestão da escola e com a legislação em vigor. Foram observadas as eleições dos conselhos para cumprir um mandato de dois anos, ocorridas em maio de 2010. Nas quatro escolas o processo eleitoral ocorreu de acordo com as normas estabelecidas oficialmente¹¹, com representantes de todos os segmentos, com exceção das Associações de Moradores que não reivindicaram assento em nenhuma das escolas, conforme relato dos presidentes das comissões eleitorais. O número de candidatos, via de regra, não ultrapassava as vagas previstas para a composição do Conselho: 01 funcionário, 02 alunos, 03 professores e 02 responsáveis, com predomínio do gênero feminino.

Durante as visitas realizadas após a posse dos novos conselheiros, observamos em duas das escolas pesquisadas (EM 01 e EM 03) a presença freqüente das mães do CEC em horários regulares ajudando a atenuar a falta de funcionários. A primeira desempenhava tarefas de secretaria, e a segunda atuava com atribuições similares a de agente de portaria e de inspetor. Esta participação das mães poderia ser interpretada na perspectiva da reflexão de Dagnino (2001) como a confluência de pólos de conceituação que ressignificam conceitos democráticos, como a participação e o seu sentido político, dando-lhes orientação economicista-instrumental.

Nos trechos abaixo, os representantes do segmento responsável no CEC dessas escolas expõem o que entendem como funções do Conselho. As expressões sugerem, além da difusa idéia de participação, a prevalência da percepção do CEC como um espaço para prestar informações e ajuda à escola. Para estes responsáveis, a perspectiva do conselho como lugar de diálogo ou debate onde pode influenciar o encaminhamento das questões pedagógicas, administrativas e comunitárias das escolas de seus filhos não parece ser tão relevante.

Entrevistadora: No seu entender, quais são as funções do Conselho?

Mãe Representante da EM 1: Interagir e intermediar junto aos professores, responsáveis e alunos.

Pai Representante da EM 2: Estar por dentro do que acontece na parte administrativa e educacional dos alunos podendo passar para os responsáveis que tem interesse no assunto.

Mãe Representante da EM 3: Ajudar a direção.

Mãe Representante da EM 4: Acompanhamento dos problemas da escola.

As entrevistas com as diretoras das escolas, por sua vez, mostraram que o tipo de função do CEC mais claramente identificado pelos pais-representantes corresponde também às expectativas e percepções destes, particularmente considerando suas responsabilidades como administradores – alargadas com a autonomia financeira das escolas - e o arcabouço legal que rege atualmente o funcionamento dos conselhos escolares como Unidades Executoras, como se observa nos depoimentos reproduzidos a seguir:

11 Portaria E/AIE nº 47 de 17 de março de 2010.

Diretora da EM 2: O CEC tem muita responsabilidade. São verbas, empenhos. A escola em si está ali no CEC. E a escola em si é responsabilidade do diretor. O que acontecer na escola, não importa quem fez, a culpa é do diretor. Se é pra ter louro, está bom, louros também são do diretor, mas se for pra crucificar, crucifica o diretor. É muita responsabilidade mexer com verba, com dinheiro público e, dentro de uma escola, você está calculando tributos. Você faz dentro do CEC. Eu pago, eu calculo ISS, eu calculo INSS, se tiver imposto de renda eu tenho que calcular. Sou eu que calculo...

Diretora da EM 3: Mas você não faz só isso, você faz, além disso, imposto de renda do CEC, a RAIS da escola. Você faz toda a tributação da escola. (...) Nós não temos essa formação. Eu não sou contadora (...) eu sei que tem diretor que até contratou contador. (...) Se você erra um CNPJ, um CPF de um autônomo, qualquer coisa, você paga.

É interessante verificar, nas escolas pesquisadas, a distância entre as proposições legais das políticas de democratização da gestão e as perspectivas locais. Conforme assinala Mainardes (2006), um dos pontos importantes na análise das políticas é o impacto dessas sobre as interações com as desigualdades. Neste sentido, embora haja um escopo legal que define e favorece a gestão democrática, as alterações recentes com vistas a assegurar o controle local das verbas públicas, atendendo ao preceito da gestão democrática e ao princípio da autonomia da escola, paradoxalmente também contribui para burocratizar o funcionamento destes órgãos, na medida em que a autonomia de execução financeira de instituições públicas também implica na necessidade de formalização de diversos procedimentos que parecem desviar o foco dos conselhos de sua perspectiva democratizadora e participativa original.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática consolidada na legislação educacional consagrou os desejos políticos e culturais de uma parcela da sociedade civil organizada que aspirava uma escola cidadã capaz de produzir novas formas de participação e controle social a favor da democracia. As agendas da política educacional brasileira, construídas ao longo das últimas três décadas sugerem maior inflexão a favor dos conselhos escolares, como instrumentos que poderiam viabilizar o princípio da gestão democrática nas escolas.

Por outro lado, aspectos relevantes que cunharam a Reforma do Estado na década de 90 impactaram o desenho e a implementação das políticas educacionais voltadas para a gestão escolar na atualidade, redefinindo os graus e contornos da autonomia e da descentralização da gestão, largamente relacionadas à regulamentação e à indução de criação dos conselhos escolares nas diferentes redes públicas do país.

Em que pese o prestígio oficial dos conselhos escolares e o esforço proclamado nas leis e políticas¹² para impulsionar a participação na gestão política, pedagógica e financeira da instituição escolar, a análise exploratória dos dados deste conjunto de escolas públicas de sucesso mostrou pouca visibilidade e adesão a essa perspectiva por parte de um segmento importante da comunidade escolar: os pais.

12 A partir da década de 90 o MEC, consoante com a agenda oficial construiu políticas de indução e de fortalecimento dos conselhos escolares, inclusive através da alocação de recursos financeiros e a constituição desses organismos como entidades jurídicas.

Embora as escolas desta pesquisa não possam ser consideradas representativas das escolas públicas que alcançaram êxito em avaliações nacionais de desempenho, é razoável considerar que os dados apresentam indícios que podem contribuir para novas análises a respeito do funcionamento dos conselhos escolares, instigando o aprofundamento do debate. A análise exploratória dos dados da pesquisa mostrou que mesmo em escolas com bom desempenho, cujos responsáveis se mostram presentes no acompanhamento da escolarização dos filhos, os conselhos escolares não se constituem em espaços importantes de democratização da gestão. Os dados parecem indicar que os conselhos constituem-se mais como unidades executoras juridicamente organizadas para gerir os recursos financeiros, do que como organismos de representação da comunidade escolar voltados para mobilizar e promover a participação coletiva para o controle social, além da definição, acompanhamento e avaliação do projeto da escola.

Por outro lado a pesquisa aponta que, possivelmente, as reuniões de pais desse conjunto de escolas não tratam de assuntos relacionados ao conselho escolar, embora eles participem das reuniões realizadas e demonstrem interesse no acompanhamento da vida escolar dos filhos, expressam pouco conhecimento e participação em relação ao CEC. Estas respostas parecem sugerir que as reuniões de pais tampouco se constituem necessariamente como canal de consulta, prestação de contas ou interlocução entre representantes e representados deste segmento da comunidade escolar.

Os dados apresentados convidam à reflexão acerca da complexidade que atravessa as relações entre as generalizações das macro-estruturas do sistema educacional e as subjetivações das micro-dinâmicas escolares (NÓVOA, 1992). Os estudos das escolas como organizações educativas, distintas e capazes de produzir estilos singulares de gestão, podem contribuir para compreender como, e em que direção, as políticas públicas educacionais podem ser apreendidas e desenvolvidas nos contextos institucionais.

Outro aspecto a destacar é a questão da eleição de diretores. Como já assinalado, embora a maioria dos pais saiba que a direção da escola é escolhida através da eleição, os índices de absenteísmo e a pouca regularidade no exercício do voto nas escolas pesquisadas, é considerável. Cabe indagar em que medida e porque os pais dessas escolas estariam se abstendo de seus espaços legítimos e legalmente constituídos de participação nos processos decisórios e na gestão, contribuindo assim para a centralização do poder nas mãos da direção.

Finalmente, o sentido originalmente atribuído aos conselhos escolares, tributário do contexto da mobilização da sociedade civil organizada, para instituir políticas e regulamentos legais favoráveis à participação coletiva, ao controle social e à crítica ao patrimonialismo (MENDONÇA, 2000), parece cada vez mais desafiado na atualidade pelo exercício da autonomia, da descentralização e da democracia nas instituições escolares definido pelas políticas da década de 90. A “territorialização” das políticas e da administração da educação (Barroso, 2008), considerando as formas e processos pelas quais as comunidades apreendem e mobilizam as políticas educacionais, conferindo-lhes sentidos e natureza própria, parece neste

caso afirmar “poderes periféricos”, na interface entre o nível central e o local, que tornam mais complexa a consecução das promessas democratizadoras das políticas.

O presente trabalho procurou indicar que um dos desafios prementes no campo é operar com as políticas públicas observando a relação entre o que é proclamado na dimensão jurídico administrativa do Estado e o que é desenvolvido e aplicado nos complexos, heterogêneos e diversos contextos educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. & CAMARGO, R. A. A Gestão democrática na Constituição Federal de 1888, In: Adrião, Thereza e Portela, Romualdo P. (Org.). *Gestão, Financiamento e direito à educação*. São Paulo, Xamã, 2007a.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?* INEP, Brasília – DF, 2007b.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. (org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2008.

BORGES, A. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã Bretanha. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, vol. 18, n. 3, jul/set. 2004. p. 78-89.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, vol 18, nº 52, São Paulo, p. 125-138, 2003.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.

BRASIL. Lei 9394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei 10.172/2001 - Plano Nacional de Educação.

BRASIL. FUNDESCOLA - MEC/DIPRO/FNDE. Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola. 3ª ed. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2007.

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

CURY, C. R. J. O Público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Caderno de Pesquisa nº 81*, p. 33-44, maio 1992.

DAGNINO, E.: ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil In: DAGNINO, Evelina, *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002.

GOHN, M. da G. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

MAINARDES. *Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educação e Sociedade. São Paulo. vol. 27. nº 94, p. 47-69. jan/abr. 2006.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MENDONÇA, E. *A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto*. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0521t.PDF>. Acesso em 06/12/2009.

NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. 2ª ed. Lisboa, Publicações Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional e autores, 1995.

PAES DE CARVALHO, C. & FELIPE, L. H. L. *Um Desenho de Pesquisa em Escola Públicas de Qualidade*. In Boletim SOCED, N.7, Dezembro de 2008.

PARO, V. H. *Gestão Escolar; democracia e qualidade do ensino*. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2005.

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

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

SILVA, I. G. A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições. Lutas Sociais (PUCSP) São Paulo, v. 7, p. 81-94, 2001. Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf. Acesso em 30/01/2010.

TABORDA, C. *Conselho Escolar como Unidade Executora: Limites e possibilidades no processo da construção da gestão democrática*. Cuiabá: UFMT, 2009. 197 f. Dissertação (Mestrado) Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. 2009.

VITAL, J. E. S., Levantamento histórico da temática da qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública. <http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=391&textCode=5782&date=currentDate> Acesso em: 31/01/2010.

YANAGUITA, A. *A descentralização da gestão financeira para a escola*. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf>. Acesso em 06/01/2010.