

GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS PROCESSOS INDUTIVOS DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): analisando os municípios de Ilha de Itamaracá e Itapissuma (PE)

Ana Lúcia Felix dos Santos – UFPE/Brasil – analufelix@gmail.com

Jéssica Santos do Nascimento – UFPE/Brasil - jessik.cdf@gmail.com

RESUMO: O estudo objetivou analisar a implantação de conselhos escolares (CE) e a participação dos conselheiros no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), com vistas a buscar apreender se houve fortalecimento da autonomia participativa das escolas. A pesquisa foi realizada nos municípios de Ilha de Itamaracá e Itapissuma (PE) que propusera a implantação e fortalecimento dos CEs e aderiram ao PNFCE enquanto sub-ações do Plano de Ações Articuladas (PAR). Os resultados apontaram que as ações não foram plenamente executadas. Identificou-se que os atores da pesquisa entendem a relevância da atuação de CEs, porém ainda há muito a fazer para fortalecer os princípios de autonomia e participação no ambiente escolar.

Palavras-chave: Gestão Escolar Democrática, Plano de Ações articuladas, Conselho escolar.

INTRODUÇÃO

O presente estudo inseriu-se na pesquisa matriz *Políticas de educação, municípios e o regime de colaboração com a União*, que procurou investigar o modo como o regime de colaboração entre a União e as municipalidades vem se concretizando, no que concerne às políticas educativas. A pesquisa matriz revelou a importância que o Plano de Ações Articuladas (PAR) vem tomando nos municípios no que se refere à consecução de ações que buscam a melhoria da qualidade da educação básica.

Dando continuidade aos estudos da pesquisa matriz, a presente investigação focou em dois municípios (Ilha de Itamaracá e Itapissuma) tomando como objeto empírico as ações do PAR que estão ligadas/direcionadas para a melhoria e/ou fortalecimento da gestão democrática.

Como sabemos, a gestão democrática e a consequente instalação de conselhos nas escolas, fazem parte dos princípios que regem a educação pública brasileira desde meados dos anos de 1990, conforme podemos destacar na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Neste sentido, sabemos que a partir daquele momento a indicação para constituição de Conselhos Escolares (CEs) nas escolas públicas tornou-

se algo comum, havendo inclusive em inúmeras localidades, legislação complementar regulando sua implantação, composição e atividades. Porém, nos municípios estudados, identificamos que a implantação e o funcionamento de CEs em todas as suas unidades constituiu uma das ações planejadas no interior do PAR, tratando-se, inclusive, de uma nova ação. Além disso, também se planejou a adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) como forma de melhoria e fortalecimento dos CEs. Assim, questionamos: em que medida uma política indutiva como o PAR pode efetivamente contribuir para o fortalecimento da gestão democrática escolar? Até que ponto a adesão dos municípios ao PAR, especificamente no que diz respeito ao PNFCE concretizou, nos municípios pesquisados, os objetivos almejados?

Nesse sentido, nossa pesquisa buscou analisar a implantação dos conselhos escolares nos municípios pesquisados e a participação dos conselheiros no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com vistas ao fortalecimento da autonomia participativa das escolas.

Os procedimentos metodológicos adotados se basearam numa perspectiva qualitativa de pesquisa e envolveram o levantamento de dados através da aplicação de entrevistas semiestruturadas durante visitas técnicas às escolas. Escolhemos como sujeitos da pesquisa gestores municipais, gestores escolares e professores de ambos os municípios, totalizando quatorze entrevistados. A terceira etapa consistiu na análise dos dados, o que fizemos com base nas orientações da análise de conteúdo categorial proposta por Bardin (2002).

O PAR e a questão do Regime de colaboração

No contexto da política de educação brasileira e a instituição do regime de colaboração, temos a criação do PAR e o adotamos como campo de análise. No PAR, a União por meio do Ministério da Educação transfere recursos aos estados e municípios no apoio ao financiamento das ações necessárias à efetivação da educação com qualidade. O governo brasileiro toma esse Plano como um esforço de consolidação do regime de colaboração no âmbito da política educacional. “Consiste numa estratégia de executar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação a livre adesão pelos estados, Distrito

Federal e municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (SILVA e SANTOS, 2012, p. 6).

Ao aderir ao PAR, os municípios são levados a elaborar um planejamento multidimensional e plurianual da sua política de educação (quatro anos). O Plano deve ser elaborado com a participação da comunidade local e de gestores e professores, mas a realidade vem mostrando que muitas vezes o mesmo é elaborado no interior dos gabinetes (ARRUDA, 2013).

Para a construção do PAR, inicialmente, os municípios devem realizar um diagnóstico da realidade educacional. O diagnóstico deve contemplar as seguintes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Em seguida, utilizando as informações do diagnóstico, elencar um conjunto de ações a serem desenvolvidas em quatro anos.

Podem-se destacar duas razões que explicitam a necessidade dessa ação coordenação pela União. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados na capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, com efeito nos e entre os sistemas de ensino. (ARAÚJO, 2010).

No caso dos municípios que estamos estudando, uma das ações do PAR voltou-se para o fortalecimento da gestão escolar, através da implantação de conselhos escolares e da participação no PNFCE. Essa adesão nos indicou uma preocupação dos municípios com o fortalecimento da gestão democrática nas escolas. A implantação e fortalecimento de CEs implica a ampliação dos espaços decisórios coletivos, nesse caso inferimos pela relevância de analisar até que ponto essa adesão, através de uma política indutiva, contribuiu de fato com essa questão no município pesquisado.

Conselho escolar, gestão democrática e o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE)

O Conselho Escolar (CE) constitui-se num órgão colegiado que compõe a gestão escolar por meio do qual é possível a participação da comunidade escolar nos processos decisórios da escola. É importante sinalizar que esse Conselho deve reunir representantes de todos os segmentos da escola, de forma que todos sejam representados. Aguiar (2008) remete a esse órgão colegiado uma força democrática no interior da escola, por ser uma estratégia de gestão que busca a participação da comunidade como contribuição para o fortalecimento da qualidade de ensino.

Uma gestão escolar democrática deve se apoiar em dois princípios básicos: participação e autonomia. Para se configurar tal gestão é preciso que a escola constitua no seu interior instrumentos que visem garantir esses princípios e se voltem para a especificidade dos objetivos da escola: garantir o processo de formação do cidadão, que envolve não apenas o conhecimento e a aprendizagem de conteúdos pré-determinados, e está pautado numa determinada concepção de homem que se quer formar (SANTOS, 2011). O conselho escolar é um dos principais instrumentos desse processo.

Paro (2008) diz que não existem modelos pré-determinados de participação. É preciso que cada tentativa construa seu próprio caminho “que se faz ao caminhar” refletindo sobre cada passo. A participação é necessária e pressupõe principalmente tomada de decisão, onde a execução é apenas uma consequência, e apresenta vários obstáculos, porém o primeiro requisito é não desistir. Isso só será possível com a participação da comunidade na escola, para partilhar o poder entre os interessados na qualidade do ensino.

No Brasil o CE foi criado com o objetivo de colocar em prática a gestão democrática. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), é colocado no artigo 14, que 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: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes." Ou seja, a lei assegura que não só os atores que fazem a escola participem desta gestão democrática, como também a sua comunidade.

A função do CE está atrelada ao zelo pela manutenção da escola e à participação da gestão administrativa, pedagógica e financeira, coletivamente, contribuindo assim com as ações dos dirigentes escolares, em busca de assegurar a qualidade de ensino. Entre as atividades dos conselheiros estão, por exemplo, definir e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à escola e discutir o projeto pedagógico com a direção e os professores.

Considerando que, aqui no nosso país, os CEs ainda estão em busca de fortalecimento e legitimação, é que foi lançado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Criado em 2004 pelo Ministério da Educação, contempla os seguintes 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 (BRASIL, 2004).

Segundo Aguiar (2008), esse Programa foi

desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica, foi concebido com o propósito de promover a cooperação do MEC com os sistemas estaduais e municipais de ensino, objetivando a implantação, consolidação e desempenho dos conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica do país (p.131-132).

O PNFCE também busca contribuir com as discussões acerca da importância dos CEs, buscando fortalecer as concepções de gestão democrática pela via do fortalecimento desses órgãos colegiados. O Programa oferece processos de formação continuada para os integrantes da comunidade escolar por meio de seminários de formação (estaduais e municipais) e pela oferta de curso de formação pela modalidade de educação a distância.

Segundo Dourado (2007, p. 925-936):

apresenta-se organizado a partir de cinco eixos iniciais – conselhos escolares, democratização da escola e construção da cidadania; conselho escolar e o

respeito e valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; conselho escolar e a aprendizagem na escola; conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. (DOURADO, 2007, p. 925-936).

Além das medidas de implementação do Programa, são traçadas algumas estratégias para qualificar a atuação dos conselhos escolares nas escolas, como por exemplo, os encontros presenciais de formação para técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais da educação e para conselheiros escolares.

Os municípios de Itapissuma e Ilha de Itamaracá e a adesão ao PAR

O municípios de Ilha de Itamaracá e Itapissuma são dois dos quatorze municípios que compõem a Regiões Metropolitana do Recife. Itapissuma possui uma extensão territorial de 74km², concentrando 24.406 habitantes. Existe no município 36 escolas, sendo 20 pertencentes à rede municipal, 05 a rede estadual e 11 à iniciativa privada. A quantidade de alunos matriculados no município chega a 5.271, tendo o município 3.314 alunos, a rede estadual 1.237 alunos, e a iniciativa privada 720 alunos. Com relação ao quantitativo de professores, o município de Itapissuma possui 266 docentes. Pertencendo 139 professores a rede municipal, 81 a rede estadual e 46 da iniciativa privada.

O município de Ilha de Itamaracá apresenta uma extensão territorial de 65km², concentrando 18.658 habitantes. Existem no município 41 escolas, sendo 26 pertencentes a rede municipal, 06 a rede estadual e 09 a iniciativa privada. A quantidade de alunos matriculados no município chega a 5.000, tendo o município 1.775 alunos matriculados, a rede estadual 2.820 alunos matriculados, e a iniciativa privada 405 alunos matriculados. Em relação ao quantitativo de professores, o município de Ilha de Itamaracá possui 242 professores, pertencendo 88 a rede municipal, 127 a rede estadual e 27 da iniciativa privada.

Nossa aproximação com o campo empírico da pesquisa revelou de imediato a situação dos conselhos escolares nos municípios investigados: no município de Itapissuma ainda não haviam sido implantados; em Ilha de Itamaracá os conselhos já estavam em funcionamento. Essa descoberta incidiu sobre a escolha do campo empírico: definimos quatro escolas para pesquisa em cada município. No município de

Ilha de Itamaracá entrevistamos membros dos conselhos das escolas escolhidas e no município de Itapissuma, entrevistamos o gestor escolar e três professores. Além disso, também entrevistamos as secretárias de educação dos dois municípios. É importante destacar que, no caso de Itapissuma que ainda não possui conselhos em suas escolas, buscamos apenas analisar a compreensão de gestão democrática, participação e autonomia e as possibilidades de mudanças com a implantação de possíveis conselhos. Também buscamos analisar a participação dos municípios no PNFCE e quais impactos que essa ação proveniente do PAR trouxe para a democratização da gestão escolar nos municípios.

Na adesão ao PAR, os dois municípios deixaram firmadas em 2008, os objetivos definidos com a aderência ao PAR, especificado dentre esses a adesão ao PNFCE. O município de Ilha de Itamaracá acordou no eixo de Gestão Educacional, presente no Termo de Cooperação Técnica N° 25745, dentre os demais eixos, contidos no PAR a capacitação de seis servidores da SME, para formação de Conselheiros Escolares, no prazo previsto de quatro anos. Já o município de Itapissuma solicitou a capacitação de dez servidores da SME, para formação de conselheiros escolares, acordo firmado no Termo de Cooperação Técnica N° 15094.

A adesão dos municípios a essa sub-ação indicava um interesse em mobilizar as equipes pedagógicas e as comunidades escolares para criação e fortalecimento CE na perspectiva de romper com as práticas centralizadoras de gestão, uma vez que com a formação de órgãos colegiados, a comunidade tem a oportunidade de participar ativamente das decisões das escolas, respeitando a diversidade de cada grupo.

Tomando nossos objetivos de pesquisa e nosso objeto de estudo, achamos prudente iniciar o levantamento de dados primários buscando analisar o que nossos entrevistados sabiam ou sabem sobre o PAR.

Ao analisar os dados levantados no município de Ilha de Itamaracá, identificamos que o mesmo aderiu ao PAR em 2008, no entanto não é de conhecimento dos entrevistados quais ações estavam prevista no PAR no decorrer dos quatro anos. Quando questionadas sobre a importância do PAR nesse município, por exemplo, fomos informados da carência das estruturas das escolas; a falta mais evidente são as creches para atender a demanda local, como segue trecho da entrevista abaixo:

Um programa como esse Plano de Ações Articuladas sempre é bom porque estamos sempre precisando de recursos, por exemplo, mesmo sem ter acesso ao que foi elaborado no PAR mais recente, posso garantir que a construção de creches é a nossa maior urgência. Além é claro de cadeiras para os alunos e outros materiais de consumo. (Entrevista A)

Pudemos perceber que os entrevistados, mesmo conhecendo o PAR e valorizando sua existência para o município, em geral desconhecem o teor das ações demandadas pela adesão a esse Programa. Isso se agrava porque o contrato com o PAR passa de uma gestão municipal para outra¹. Ou seja, ainda existe a questão da quebra de ações de um governo para o outro, ou o desconhecimento de ações obrigatórias. Nesse sentido, o PAR toma corpo como política de governo, na qual essa clareza de informações e de propriedade das ações do PAR pertence à gestão educacional do prefeito e a gestão que estava no comando anterior ao que tivemos acesso. Marques (2007) menciona a importância dos Programas Educacionais pertencerem ao Estado e não ao Governo, pois Programa do Estado é efetivamente permanente e a sociedade não fica a mercê dos partidos políticos. Esse movimento de garantir a toda população a contemplação de oferta da educação de qualidade, respeitando e integrando a decisão dos diversos sujeitos que compõe o Estado. Essa também é a proposta do governo federal, quando propõe que o PAR deve ser executado com o apoio das respectivas Secretárias de Educação, onde as escolhas das ações são determinadas no tempo e com a necessidade do coletivo da escola em questão, favorecendo a qualidade educação no cenário atual.

Da entrevista A percebemos, além desse fato, a compreensão do entrevistado o PAR num sentido mais técnico, ressaltando a questão do apoio financeiro. Então não presenciamos menção da importância às ações que possam levar à melhoria da qualidade do ensino, mas apenas dos insumos.

Outras pesquisas já apontavam esse resultado, já que a situação econômica da maioria dos municípios brasileiros não é boa, daí que colaboração financeira é sempre bem vinda. Esse Programa teve uma adesão nacional muito mais pelo retorno financeiro do que de fato de se entender que tais programas podem ajudar na melhoria da qualidade da educação (SILVA e SANTOS, 2012; ARRUDA, 2013).

¹ Durante o período de vigência do PAR (2008-2012) houve mudança do governo municipal.

Sobre a contribuição do PAR na implementação dos Conselhos Escolares, temos a seguinte afirmação:

Na medida em que as ações que foram qualificadas e quantificadas no PAR, estão sendo implementadas pelo MEC/FND através do PDDE, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Mais Educação e Programa Escola Aberta, percebemos a articulação entre o documento e os conselhos escolares das Unidades de Ensino que ainda precisam avançar no que diz respeito ao seu papel gerenciador das 'políticas escolares. (Entrevista C)

Quando questionamos nos dois municípios sobre a relação da Secretaria de Educação com o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares e também sobre o conhecimento da efetivação dos Conselhos Escolares, não há registro, visto na fala a seguir:

Os presidentes dos conselhos escolares participam das formações oferecidas pelo Conselho Estadual de Educação. No que diz respeito ao Programa propriamente dito o MEC encaminha a Secretaria de Educação e Escolas, materiais (Cartilhas) para que os mesmos façam suas formações através de estudo de grupo ou outra forma que queira adotar. Não lembro se estas formações foram realizadas. (Entrevista A).

não temos os Conselhos Escolares no nosso município, pois foi adiado por várias vezes, e ultimamente é que estamos sem profissionais para mobilizar a formação dos Conselhos. Porém, quando fizemos a aderência ao Plano de Articulação, indicamos o apoio técnico do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselheiros Escolares, e até o momento, temos acesso apenas ao material disponível na internet e consideramos o apoio técnico importante na institucionalização dos Conselhos. (Entrevista C).

Até o momento, como é visto que o PAR de fato foi oferecido aos municípios, bem como o Programa de Fortalecimento Nacional dos Conselhos Escolares, porém a formação ou a não formação dos gestores através do Programa ou das Cartilhas de fato não aconteceram conforme o previsto na adesão ao PAR.

Esse fato nos mostra que mesmo com o compromisso firmado na adesão ao PAR, os municípios ainda encontram dificuldades para dar conta das suas responsabilidades. Mesmo assim, demos continuidade aos nossos estudos buscando identificar e analisar como os sujeitos entrevistados concebem a questão da gestão democrática e como estão funcionando os conselhos escolares.

Gestão democrática e participação na realidade analisada

O que pudemos perceber na pesquisa em Itapissuma que há um grande impedimento para a materialização dos da uma gestão efetivamente democrática nas escolas do município. Seja pela ausência dos Conselhos, seja pelo tipo de organização. Mesmo com o PAR, e a aderência ao Programa de Nacional de Fortalecimento pelo município, a situação não avançou.

Os empecilhos percebidos em Itapissuma para a materialização dos CE se dão no campo da apropriação por parte da equipe da Secretaria de Educação do Município e das equipes de gestão, considerando o conjunto da escola sobre a importância de se ter um mecanismo democrático, como é o CE. Pois a aderência ao PAR data de 2008 ainda não concretizou o fortalecimento da gestão democrática. Estamos em 2013 e não tivemos avanços na mobilização efetiva para a formação de CE.

Ainda em Itapissuma, quando perguntamos a respeito do entendimento do que seria desejável na relação dos Conselheiros com a Gestão Democrática, as repostas esbarraram nas questões financeiras. Porque com as experiências em decisões coletivas das escolas, o fator de não terem recursos para materializar as decisões, muitas vezes, não se tem operacionalizadas as deliberações, centralizando-se então, o rumo da escola na Gestora.

Bom é que escutamos os pais, eles sempre dão palpites. Mas quando o assunto é prestar contas, devemos ter atenção na escolha dos pais, é uma coisa muito séria! Dinheiro dos outros! Mas, de toda forma, é bem complicado mesmo porque muitos pais não querem se comprometer. Há um mito de se comprometer, de prestar contas, que invade o indivíduo pessoalmente, afastando-o de submeter-se a membro de conselheiro (entrevista E).

Ao afirmarem a falta comprometimento para os membros de qualquer evento que precise de responsabilidade, as gestoras das escolas em Itapissuma mesmo não possuindo CE, acabam por estenderam a mesma lógica negativa que tem em algumas experiências. Ser conselheiro é uma atividade voluntária, que exige colaboração e cooperação. Por isso que ressaltamos que há barreiras de compreensão do que é uma gestão democrática, uma vez que a própria equipe gestora da escola é responsável em articular a comunidade escolar nas ações da escola. Não apenas ligadas a estrutura e operacionalização da escola, mas, sobretudo, em instigar a reflexão da comunidade escolar com vistas a torná-los sujeitos participantes e ativos do processo da sociedade.

Quando questionadas sobre a compreensão de participação e autonomia, os sujeitos apontam esses conceitos de forma simplista, como vemos abaixo:

Participação é quando os pais vão levar e vão buscar os filhos na escola. O público de pais é bastante bom. (Entrevista F)

Autonomia: poder de liderar escutando o outro. O papel da gestora é de amarrar as decisões. (Entrevista H)

A concepção de participação expressa ainda é muito incipiente. Com percebemos nesse trecho da entrevista participação é entendido como quantidade, e não pela necessidade de mobilização que sistema democrático no espaço escolar requer. Araújo (2003, p.34) afirma que o ato de participar pode ser expresso em diversos níveis ou graus, desde a simples informação, avançando para opinião, voto, propostas de soluções de problemas, acompanhamento e execução das ações, e que deve gerar um sentimento de corresponsabilidade sobre as ações. Não é apenas na nomenclatura que participação e autonomia devem existir, mas uma postura emancipatória que vai além de fazer parte de um grupo ou ter poder para decidir.

Em geral, as reuniões nas escolas que envolvem um coletivo são para decidir onde se investem os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e servem mais para cumprir tabela e registro de ata, pois ao que parece, a gestora toma todas as decisões. Ainda em Itapissuma, quanto ao que se pensa ser o mecanismo de Escolha dos Conselheiros, o meio por eles escolhido é a indicação. Salientam que a frequência dos pais e da comunidade para decidir sobre algumas questões, com indisciplina de alunos é insuficiente, não há interesse por parte dos pais, afirmam as gestoras. Então cabe escolher os pais mais comprometidos e interessados.

Quando questionadas sobre o que fariam para mobilizar a comunidade a participar, as respostas são padronizadas, se constituindo a mesma prática na maioria das escolas: “Comunicados e reuniões”. Sem contextualizar e tão pouco avaliar as diferentes famílias frequentadoras das escolas, preservando as tradicionais práticas de convidar os pais e comunidade vizinha, mesmo sem surgir efeito, onde o que se espera da gestão escolar, na perspectiva democrática é a criação de um ambiente de promoção aos diferentes, crie estratégias a diversidade dos pais, levando em consideração, entre outras coisas, a sua disponibilidade de horários e profissão, por exemplo.

Já em Ilha de Itamaracá, a forma de escolha dos membros do CE ainda se dá por indicação dos próprios gestores escolares. Não conseguimos identificar critérios claros para essa escolha/indicação, no entanto em alguns momentos nos foi passada uma ideia de que o critério para a indicação está relacionado ao envolvimento direto do sujeito com a escola, no sentido de até ter realizado algum benefício para a escola. Como nos disse o Entrevistado G: “não adianta escolher alguém que não irá prestar nenhum serviço à escola”. Dessas observações emergem algumas pistas que nos fazer observar concepções conflitantes em relação ao papel do Conselho. O primeiro diz respeito à “barganha” utilizada, onde se escolhe quem mais beneficia a escola; e o outro diz respeito a essa indicação preservar as velhas tradições centralizadoras, pois os membros dos conselhos podem ficar subordinados à gestão da escola, e não ater para as reais necessidades da Comunidade Escolar.

Por outro lado, mas não com surpresa, encontramos também situações em que mesmo com a institucionalização dos CEs, os membros declararam, por vezes, que os mesmos existem “para cumprir tabela”, porque a ênfase está direcionada às decisões que envolvem a aplicação dos recursos do PDDE² e qualquer grupo de pessoas assinam as atas, é apenas para constar.

Mesmo considerando que as escolas em Itapissuma não possuem CE, mas encontramos nos discursos dos entrevistados menção à participação da comunidade na forma de decisão coletiva adotada nas escolas. Os mesmos apontaram que as decisões procuram se dar no contexto democrático, porém ainda percebemos modelo de gestões centralizadas na gestão, na concepção tradicional. Semelhante situação percebemos na prática, pois é fato, não formaram CE.

Deixamos os pais darem opinião sobre algumas questões, pois se der algo errado a gestora é quem responde, e esse risco não podemos correr, pois temos que prestar contas (Entrevista B).

Como se pode ver, ainda há grandes restrições à participação da comunidade nos processos decisórios da escola. Há, então, concepções de gestão que envolvem responsabilização e certo receio com o uso dos recursos, por exemplo. Nesse sentido, vemos que há dificuldades em implementar um sistema democrático nas escolas, a fim

² Programa Dinheiro Direto na Escola, que repassa verba diretamente para a escola e precisa de um Conselho ou uma Unidade Executora para definir os gastos.

de nortear as demandas educacionais e a inclusão dos diferentes sujeitos nos processos decisórios.

Quando questionadas sobre a qual relação do CE com a gestão democrática na escola, poucas são as argumentações, com tendências tradicionais, muita ênfase no financeiro. Com vemos abaixo:

É quando se tem participação da comunidade, e quando as escolas abriam as portas para a comunidade. (Entrevista J)

Eles (a comunidade) participam quando chamamos para algum programa educacional, por exemplo, *higiene bucal*, quando se tem palestras na escola eles participam. Sugerem ideias, acompanha as solicitações da diretora quando é para participar de alguma atividade”. (Entrevista L)

É necessário dar vida ao mecanismo de participação de todos como é o CE, o qual favorece a própria articulação administrativa, pedagógica com a comunidade, faz-se então necessário em Itapissuma um trabalho de conscientização com a comunidade escolar diante um contexto de varias escolas.

Pudemos destacar que há, por vezes, dois momentos de conflito referente à gestão democrática. O primeiro está na responsabilidade transferida da instituição escola para a comunidade, como garantia de participação. A segunda está na nivelção por baixo, subestimando a capacidade da comunidade de intervenção na escola por meio de decisões. Não constatamos diálogo a favor da garantia de direitos aos cidadãos frequentadores da escola. Com vemos trecho da entrevista:

Até porque até são participantes, mas quando é para resolver algum problema não dão possibilidades para resolver. Então, não adianta muito, porque, por exemplo, para a questão do muro ser pequeno e isso ser visto como um problema, não se teve muitas possibilidades. O mesmo acontece com um toldo que queriam colocar na escola. (Entrevista M)

O trecho em que uma das gestoras menciona o fato dos pais não resolveram o problema de muro baixo escola, coloca em cheque o conflito de papéis assumidos pela gestão em parceria com a comunidade escolar. Uma vez que a ação deveria ser colaborativa, em parceria, com os órgãos responsáveis. Vimos, então, que não há uma clareza das incumbências do CE. “É com a compreensão da natureza essencialmente político-educativa dos Conselhos Escolares que estes devem deliberar, também, sobre a gestão administrativo-financeira das unidades escolares, visando construir, efetivamente, uma educação de qualidade social. Para o exercício dessas atividades, os

Conselhos têm as seguintes funções: Deliberativa, Consultiva, Fiscais e Mobilizadoras”. (BRASIL, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos observar durante o desenvolvimento da nossa pesquisa, os municípios pesquisados ainda não haviam cumprido uma das ações que foi elemento de adesão no PAR: o fortalecimento da gestão democrática via adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Nas escolas de Ilha de Itamaracá e Itapissuma, até a data da pesquisa, não se realizaram as ações do PAR no que se refere ao PNFCE.

Tais dados nos levam a refletir sobre uma ação grande envergadura como o PAR. De fato, várias pesquisas apontam resultados positivos dessa ação, mas como se vê nos casos investigados, nem tudo é possível. Inclusive porque a mudança de governo ainda é um fator de impedimento para a continuidade de ações iniciadas nos governos anteriores. No entanto, os municípios evidenciaram a relevância do PAR especialmente no que diz respeito à infraestrutura.

Para além das questões da democratização da gestão escolar, foi possível observar que os entrevistados apontam os pontos positivos do PAR, especialmente no que diz respeito às possibilidades de melhoria da estrutura física da rede escolar. Outro ponto positivo ressaltado nessa ação entre a União e os municípios, é a relação direta entre os entes federados, pois os entrevistados ressaltaram que os municípios “não precisaram do aval dos políticos” para participar do PAR.

Ou seja, o PAR pode ser considerado de grande relevância para os municípios. No entanto, há necessidade de repensar as ações de acompanhamento e de apoio técnico em ações como essas que buscam fortalecer as questões da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. **Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Curitiba, 2008. Editora UFPR.

ARAÚJO, Alexandre Viana. **Política Educacional e Participação Popular: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe-PE**. Recife: UFPE, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2003 (Dissertação de Mestrado).

ARAÚJO, Gilda C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARRUDA, Cleciana Alves. **Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela união? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco**. Recife: UFPE, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013 (Dissertação de Mestrado).

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, Ana L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. “Gestão da educação: município e escola”. In: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Diretrizes e Bases da Educação Nacional, *Lei n. 9.394/96*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico** / elaboração Ignez Pinto Navarro... [et al.]. – Brasília : MEC, SEB, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 4).

BRASIL. MEC. **Programa de Ações Articuladas – PDE**. Brasília, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educ. Soc. Campinas. Vol.28, nº 100, 2007.

LIBÂNEO, Carlos José. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5 ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

MARQUES, L. R. Financiamento e gestão democrática da educação. In: Botler, A.M.H. (org.). **Organização, financiamento e gestão escolar: subsídios para a formação do professor**. 2ed. Recife: Ed. UFPE, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

SANTOS, Ana Lúcia F. Gestão Democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. *in*: GOMES, A. M. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

SILVA, Charlyton A. e SANTOS, Ana Lúcia F. O regime de colaboração entre municípios e a União: o caso da política educacional nos municípios de Igarassu, Itapissuma e Ilha de Itamaracá. **Anais do XX CONIC**. UFPE, Recife, 2012.