

A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MOSSORÓ/RN E SUA RELAÇÃO COM MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.

Maria Márcia de Oliveira
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN
mm_olive13@gmail.com

Prof^ª. Dr^ª Francisca de Fátima Araújo Oliveira
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN
brenovini@uol.com.br

RESUMO

O presente artigo é um recorte da monografia de conclusão do Curso de Especialização em Educação na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Trata-se dos resultados da pesquisa qualitativa que teve como objetivo investigar a relação entre a melhoria da qualidade da educação e a atuação dos conselhos escolares da Rede Municipal de Ensino de Mossoró/RN. Desenvolvemos a análise dos documentos que tratam de legislação local e atas das reuniões dos conselhos escolares de duas escolas que foram selecionadas pelo do índice do Ideb, sendo uma abaixo da média e outra acima da média do município. Nossas análises foram fundamentadas em autores como: BORDENAVE (1994), DEMO (2003:09), LÜCK (1998:10), PARO (1994), DOURADO (2010) e ANTUNES (2002) estudiosos que discutem a participação social e a gestão democrática da escola pública como uma conquista e como instrumentos de ampliação da cidadania e da qualidade da educação. A análise das atas das reuniões indica quatro pontos importantes: a) o nível de envolvimento e comprometimento nas ações ocorre com maior intensidade nos segmentos de diretores e professores; b) a qualidade dos assuntos tratados nos Conselhos Escolares tem repercussão na qualidade da prática coletiva; c) a mobilização, valorização e conhecimento sobre os assuntos da escola podem envolver todos os segmentos; e d) os Conselhos Escolares são espaços de educação para a democracia. Os resultados apontam o fato de que a formação de conselheiros é o maior desafio para uma melhor atuação por meio da participação constante e do engajamento das atividades realizadas. Portanto, a formação de conselheiros contribui para a melhoria da educação.

PALAVRAS-CHAVE: (1) Conselho Escolar; (2) participação; (3) qualidade da educação.

ABSTRACT

This article is an excerpt of the final monograph for the Specialization Course in Education at the State University of Rio Grande do Norte. These are the results of a qualitative research that aimed to investigate the relationship between improving the quality of education and the role of School Councils in the Municipal Schools of

Mossoró / RN. We developed an analysis of documents dealing with legislation and meeting minutes of the school boards that were selected by the IDEB (Index of Basic Education Development), being one of them below and the other above the city's average. Our analyzes were based on authors such as: BORDENAVE (1994), DEMO (2003: 09), LÜCK (1998: 10), PARO (1994) GOLD (2010) and Antunes (2002), scholars who discuss about social participation and a democratic management of public schools as an achievement and as a tool for extending citizenship and quality of education. The analysis of meeting minutes indicates four important points: a) the level of involvement and commitment in actions occurs with greater intensity in the segments of principals and teachers; b) the quality of the subjects treated in School Councils have repercussions on the quality of collective practice; c) mobilization, appreciation and knowledge about school matters can involve all segments; d) School Councils are spaces of education for democracy. The results point to the fact that the training of counselors is the biggest challenge for better performance through constant participation and engagement activities. Therefore, the training of counselors contributes to the improvement of education.

Key Words: (1) School Councils; (2) participation; (3) quality of education.

A democratização da educação no Brasil passou a ocupar um lugar de destaque em estudos e debates, a partir da década de 80, no bojo da redemocratização da sociedade brasileira que emergia de um período de vinte anos de Ditadura Militar. É importante enfatizar que o debate acerca da democratização demandou políticas públicas que estruturou o processo de democratização da escola pública brasileira. Entretanto, a preocupação com a melhoria da qualidade da educação realçou a necessidade de descentralizar e democratizar a gestão escolar e, conseqüentemente, *participação* tornou-se um conceito nuclear neste novo contexto, como afirma Lück et al. (1998), “*o entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto*”(LÜCK 1998, p.15).

Na gestão escolar, o aspecto explorado e valorizado nesse estudo, refere-se à participação dos diversos segmentos da escola nos conselhos escolares, que ANTUNES (2002, p 21) define como:

[...] um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais: alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado

torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola.

Em Mossoró/RN os Conselhos Escolares foram instituídos em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino em 2004, com o objetivo de criar mecanismos de gestão democrática nas escolas. Considerando que sua implantação provocou a equipe escolar a *reaprender um novo caminhar em sua forma de se organizar*, consolidando o que afirma DOURADO (2010, p.15) “*a gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e baseada em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão*” na busca da melhoria da qualidade da educação e que é espaço de excelência para a participação.

Considerando a concepção de Pedro Demo de “*participação como conquista*” que significa a participação como um processo, no legítimo do termo: infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Ainda para este autor “[...] Participar significa redistribuir bens e poder [...]” (DEMO 2009, p.18). Buscamos entender como os conselheiros escolares se empoderam desse processo e como se dá essa participação é uma forma de entender como acontece à gestão escolar.

Por fim, BORDENAVE (1994, p.14) afirma que a participação: “é uma atividade inerente a todo ser humano e está relacionada não somente à resolução de problemas, mas à autopromoção e ao prazer”. Assim, podemos afirmar que desde que existe o poder, o homem luta para amenizar as desigualdades provocadas por sua existência.

Diante do exposto, elegemos como questão central dessa pesquisa investigar: *Qual a relação entre a melhoria da qualidade da educação e a existência de um conselho escolar atuante?* A partir do problema levantado elegemos como objetivo desse estudo estabelecer uma relação entre a melhoria da qualidade da educação e a atuação do Conselho Escolar analisando a participação dos segmentos escolares e atuação do Conselho das escolas objeto de estudo por meio das atas de reuniões.

Como campo da pesquisa optamos por duas escolas que foram selecionadas utilizando como critério o Ideb¹ de: uma escola com média superior e outra inferior a

¹ O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Para maiores detalhes sobre a definição e construção do Ideb, consultar a publicação *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*, na Série Documental – Texto para Discussão nº 26, disponível em: www.inep.gov.br.

média da Rede Municipal de Ensino de Mossoró e para resguardar a identidade dos sujeitos escolares denominamos as duas escolas com letras: **A** e **B**. O recorte temporal da pesquisa foi delimitado desde a implantação dos Conselhos Escolares em 2004 até o ano de 2011.

Para responder nosso questionamento inicial realizamos uma análise dos documentos legais orientadores da política nacional e local de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares, em seguida, para investigar sobre a relação da qualidade da educação com base na atuação dos segmentos nos conselhos, analisamos as atas das reuniões realizadas de 2004 até o ano de 2011 focando a participação dos diferentes segmentos que compõem os Conselhos Escolares na qual elencamos três indicadores para análise: 1) frequência das reuniões; 2) assuntos tratados em pauta e 3) grau de participação dos segmentos com base na variação de participação classificada por LÜCK (2010) e ainda, realizamos comparativo dos perfis dos Conselhos Escolares com base nos três indicadores analisados e embasados nos referenciais de participação de LIMA (2002, p.32) que afirma que “[...] a participação, a discussão e o diálogo são apontados como verdadeiros métodos da construção da democracia” e conseqüentemente, contribuem para melhoria da qualidade da educação.

Na análise de documentos identificamos em diversos documentos a base legal da democratização da gestão e da atuação dos Conselhos Escolares: na Constituição Federal de 1988 que contempla o princípio da gestão democrática do ensino público, no art. 206, inciso VI. Já o Artigo 211 preconiza o direito dos municípios organizarem seus sistemas de ensino, com autonomia e em regime de colaboração entre si, com os estados e com a União. Portanto, a participação da sociedade na gestão escolar é um princípio constitucional. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, que em cumprimento ao que determina a Constituição Republicana de 1988, remeteu aos sistemas de ensino a definição das “normas de gestão democrática do ensino público na educação básica”, estabelecendo como diretriz nacional no seu artigo 14,

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

Pôde-se perceber a intenção de democratização da gestão escolar nos Objetivos e Metas para o ensino fundamental no Plano Nacional de Educação que determina na meta 9, “Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.” (Brasil, 2001p.36):

(...) a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

E ainda no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de 2007, enfatizando a participação em Conselhos Escolares, em seu art. 2º estabelecendo que:

A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] XXII – promover a gestão participativa na rede de ensino; [...] XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso. (Brasil, 2007)

Em nível local, identificamos a Lei Municipal nº 1.904 em 19 de dezembro de 2003, que instituiu Conselhos Escolares nas 52 (cinquenta e duas) unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Mossoró. Em 2011, essa legislação foi modificada pela Lei Municipal nº 2.769 de 26 de setembro de 2011, que orienta e institui Conselhos Escolares em todas as Unidades Educacionais, inclusive as unidades de educação infantil uma ação pioneira no Rio Grande do Norte. Identificamos várias modificações, entre elas destacamos: a instituição de Conselhos Escolares nas unidades de Educação Infantil, visto que antiga legislação priorizava as escolas de ensino fundamental; a regulamentação do processo de eleição dos conselheiros escolares; a questão do diretor não poder ser presidente do Conselho Escolar e a ampliação da tabela de indicação do número de membros.

Na análise dos registros das atas, o primeiro indicador investigado se refere à frequência das reuniões a pesquisa demonstrou que desde a implantação dos conselhos escolares em 2004, durante período de oito anos, as duas escolas realizaram poucas reuniões, uma vez que a média é de 9 por ano. Os resultados da análise evidenciaram que a escola **A** realizou uma média de 1,8 reuniões ao ano. Identificamos uma maior frequência na realização de reuniões na escola **B**, a mesma realizou uma média de 3,9 ao ano.

O segundo indicador analisado foi quanto aos assuntos de pauta das reuniões, que variam de acordo com a escola, constatamos que há uma discrepância enorme entre as duas escolas quanto à qualidade dos assuntos. A Escola **B** apresenta diversificação nos assuntos tratados, em uma mesma reunião foram tratados mais de um assunto na pauta, sempre dando ênfase às funções de controle social, percebe-se pelos registros das atas que o Conselho Escolar se envolve nas questões pedagógicas especificamente na efetivação do projeto político pedagógico. No que se refere à escola **A** verificamos que a atuação do Conselho Escolar se reúne mais para deliberar sobre algum problema, a ênfase dos assuntos, na maioria das vezes, é: indisciplina de alunos, professor que não cumpre carga horária, problema de relacionamento de professor com aluno. Isto demonstra que não há espaço para discussão dos assuntos pedagógicos e que o conselho escolar só atua nos conflitos.

Com base nos resultados da escola **B** a atuação do Conselho Escolar pode contribuir para melhoria da qualidade da educação, quando este se torna fórum de discussão do Projeto Político Pedagógico, legitimando esse documento e mais ainda, quando sua dinamização é planejada e compartilhada pela participação de todos os segmentos representados que compõe este colegiado.

O terceiro e último indicador que avaliamos na análise documental refere-se à participação de cada segmento nas reuniões, baseado na “variação das formas de participação no espaço escolar” apresentado por LUCK (2010, p.35). Nos registros das atas da Escola **B** se evidencia que o diretor apresenta um grau elevado de participação em todas as variações apresentadas por LUCK. Podemos perceber que o grau de participação cai conforme cresce o nível de comprometimento das ações. Evidencia-se que nos segmentos de funcionários e de pais de alunos aumentaram na participação nos anos de 2009 a 2011, sendo possível visualizar essa participação mais ativa nos diversos assuntos. Tudo isso evidencia uma gestão na “concepção democrático-participativa” que

Libânio apresenta como gestão participativa que “é a forma de exercício democrático da gestão e um direito da cidadania, mas implica, também, deveres e responsabilidades [...]” LIBÂNIO (2008, p. 125).

Na Escola **A** constatou-se uma situação diferente quanto à “variação de participação”. A figura do diretor também se destaca como presença marcante e um grau alto de participação em todas as variações. Nos registros das atas identifica-se a pouca frequência e participação de funcionários e pais de alunos nas reuniões. Conforme registro, a participação dos pais de alunos é solicitada na tomada de deliberações sobre problemas, principalmente com professores que não atendem ao esperado pela escola e em casos de indisciplina de alunos. Identificamos nas informações que o diretor conduz todo o processo dificultando a participação efetiva dos conselheiros, pois as reuniões têm um caráter mais informativo do que deliberativo, as decisões se configuram de forma verticalizada. Que para LUCK (2010) essa “prática participativa” que ocorre no espaço escolar configura-se “uma situação de falsa democracia”.

Concluindo as análises, destacamos quatro pontos que caracterizam o perfil dos Conselhos Escolares e processo de participação nas duas escolas, na escola **B**: Discussões centralizadas sobre o Projeto político pedagógico; Maior envolvimento dos pais na tomada de decisões; Mobilização nas ações na busca da qualidade da educação e Avaliações sistemáticas do processo – por meio de análise dos indicadores de qualidade. Na escola **A** o poder está centralizado no diretor; pouco envolvimento dos pais na tomada de decisões; decisões de assuntos administrativos nas reuniões e ausência de avaliações sistemáticas do processo.

A análise comparativa das duas escolas objeto de estudo demonstrou que embora se tenha Conselhos Escolares instituídos, ainda há práticas anti-democráticas e centralizadoras, que inviabilizam uma gestão da escola mais democrática, aberta e coletiva. Por outro lado, o Conselho Escolar pode se tornar um espaço de aprendizagem contínua da prática democrática e dialógica, gradualmente ascendente e mais ampla, que envolva a todos os segmentos na definição do seu projeto político-pedagógico, que altere a sua dinâmica e o seu fazer cotidianos. Tudo isto ressignifica o trabalho pedagógico para professores, alunos e demais funcionários que ali convivem diariamente e que vivenciam concretamente o currículo daquela instituição.

Todas essas constatações nos levam a afirmar o que tínhamos como hipótese inicial, o nível de atuação dos Conselhos Escolares influencia na qualidade do ensino e da aprendizagem. Uma vez que, a construção do Projeto Político Pedagógico é realizada com todos os atores do processo e que a participação de cada indivíduo leva ao comprometimento individual e coletivo. E ainda que o Conselho Escolar é um espaço de educação para a democracia.

Dessa forma, esta pesquisa tem uma grande importância na contribuição da elaboração de uma política de Formação Continuada para conselheiros escolares, uma vez que, identificou-se os pontos mais frágeis desse colegiado e que foi traçado dois perfis de Conselhos Escolares, sendo a formação de conselheiros o maior desafio na busca de que cada conselheiro possa atuar melhor por meio da participação constante e consequentemente por meio do engajamento das atividades realizadas pela escola e assim contribuir na melhoria da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ângela. *Aceita um conselho? Como organizar os colegiados escolares*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. Guia de Escola Cidadã, v. 8.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

_____. MEC/SEB. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Elaboração Genuíno Bordignon – Brasília, 2004 (p. 51).

_____. MEC - INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>). Acesso: 13/04/2012)

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C.. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. 2 ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2002.

LÜCK, Heloisa. *Concepções e Processos Democráticos de Gestão educacional*. 5 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010. Vol. II.

_____. *A gestão participativa na escola*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010. Vol. III.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997.

_____. *Gestão escolar, Democracia e qualidade da educação*. São Paulo: Editora Ática, 2007.