**DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DO CONSELHO ESCOLAR EM UMA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE PARNAMIRIM/RN**

Christomyslley Romeiro da Silva (autor)

Pedagogo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

mislleyromero@hotmail.com

Onária Belo de Sousa (coautora)

Professora da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte

onariasousa@hotmail.com

**RESUMO**

O processo de democratização da gestão escolar é defendido enquanto condição de melhoria na qualidade das escolas públicas brasileiras. Com respaldo na legislação brasileira, um dos instrumentos desse processo é o conselho escolar. Nesse sentido, este trabalho objetivou analisar as dificuldades que obstaculizam o fortalecimento do conselho escolar em uma escola pública municipal situada em Parnamirim/RN. Partindo análise documental e de uma revisão de literatura, a fundamentação teórico-metodológica baseou-se em autores que discutem a gestão educacional pública numa perspectiva crítico-dialética: Cury (2005); Guedes (2002); Oliveira (2014); Werle (2003). Os dados foram coletados por meio de entrevista semiestruturada com nove integrantes do conselho escolar da escola selecionada. Os resultados evidenciaram que a falta de conhecimento das funções do CE por parte de determinados integrantes e o modelo no qual se assenta a gestão na rede de ensino dificultam a democratização dos processos decisórios. Faz-se necessário criar mecanismos de mobilização que possibilitem a aprendizagem da participação e a construção da autonomia escolar.

**Palavras-chave**:Gestão democrática. Gestão escolar. Conselho escolar.

**1 INTRODUÇÃO**

A gestão democrática e o Conselho Escolar (CE) são temáticas amplamente discutidas na esfera da educação brasileira nas últimas décadas, visto que a participação nas unidades de ensino é substancial para a construção de uma escola mais democrática e plural. Busca-se compreender a gestão democrática como condição para promoção de uma educação mais justa e de qualidade referenciada. Nesse sentido, os conselhos escolares são instâncias de construção coletiva e mecanismos de compartilhamento do poder e de decisão no âmbito escolar que possibilitam a inclusão dos segmentos sociais que historicamente foram privados desse direito. Assim, a consolidação da gestão democrática, bem como o fortalecimento do CE, se constitui em um desafio na educação pública brasileira. A partir disso, esta investigação teve como objetivo analisar dificuldades que obstaculizam o fortalecimento do conselho escolar em uma escola da rede municipal de ensino de Parnamirim/RN.

Como procedimentos de pesquisa, foi realizada análise documental: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional 9.394/96; Decreto nº 5.630 de 09/2012, dentre outros. A fundamentação teórico-metodológica baseou-se em autores que discutem a gestão educacional e escolar pública numa perspectiva crítico-dialética, entre os quais citamos: Cury (2005); Guedes (2002); Oliveira (2014); Werle (2003). Como mecanismo de coleta de dados, utilizou-se a técnica da entrevista semiestruturada com nove integrantes do conselho escolar da escola pública municipal de ensino selecionada.

Este trabalho foi estruturado a partir de discussões sobre a gestão democrática; o CE como um espaço de participação colegiada, e apresentou-se ponderações a partir dos dados coletados na escola objeto de estudo. Por último, foram realizadas considerações finais, ressaltando os resultados obtidos.

**2 O conselho escolar no contexto da gestão democrática**

As reformas educacionais têm sido perpassadas por diversas transformações ao longo de décadas em cenário mundial e local, oriundo das modificações estruturais nas dimensões econômicas, políticas e ideológicas vinculadas ao sistema capitalista. No Brasil, desde os anos de 1990, as reformas vêm sendo marcadas por processos de consolidação da ordem democrática, ao passo que o modelo gerencial de administração é incorporado pelo Estado brasileiro a pretexto da sua modernização, eficiência e eficácia. O modelo de gestão gerencial foi se consolidando nas diferentes instâncias do Estado nacional. No que tange a suas esferas e serviços, a educação tem sido influenciada com base na produção e consolidação de políticas públicas, orientadas por agências multilaterais e internacionais, em uma escala vertical que engloba os países da América Latina. Essas instituições de poder estabelecem uma série de diretrizes, orientadas pela concepção gerencialista de gestão, com o intuito de promover a descentralização de processos e difundir informações para a melhoria da qualidade educacional e o monitoramento da educação a partir de sistemas de avaliação (OLIVEIRA, 2014).

No que compete à forma de organização social, a gestão democrática tem sido alvo de lutas constantes impulsionadas por educadores, especialistas em educação e movimentos sociais em defesa de um projeto de educação pública e de qualidade para todos. Nesse contexto, no que se refere ao processo de reabertura política, após o período da ditadura civil-militar (1964-1985), foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que, no seu Art. 206, Inciso VI, define entre os princípios educacionais a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Esse princípio foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que explicita, nos Incisos I e II, do Art. 14, que a gestão democrática da educação básica se realizará por meio da “[...] participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e da “[...] participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Em convergência com os aparatos legais que organizam a educação nacional pública, a Lei Nº 13.005/14, que institui o Plano Nacional de Educação (2014-2014) estabelece, no Art. 1º, que os entes federados e as instituições de ensino deverão viabilizar a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014). Em Parnamirim/RN, ficou estabelecido, por meio da Lei Ordinária Nº 1.721/2015, que institui o Plano Municipal de Educação, no Art. 2, que as unidades de ensino deverão garantir a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (PARNAMIRIM, 2015).

Em convergência com os aparatos legais, Cury (2005) defende que a gestão democrática deve possuir como princípios a participação e a autonomia, consolidando-se na medida em que a comunidade escolar participa dos processos decisórios da instituição, tendo em vista a construção de uma educação de qualidade social. Essa perspectiva requer a promoção de mecanismos que possibilitem a participação em órgãos colegiados, como conselhos escolares (CE), conselhos de classe, caixa escolar, por meio dos quais se vivencia a gestão democrática da escola.

Os CE, em particular, constituem-se em instâncias de construção coletiva, de compartilhamento do poder e de decisões no âmbito escolar, do qual participam todos os segmentos da comunidade. Embora essa instância seja primordial para a tomada de decisões compartilhadas na escola, o fortalecimento dessa prática ainda se constitui em grande desafio em muitas instituições de ensino do país.

Apesar da imposição legal da existência dos conselhos nas escolas de educação básica, dados fornecidos pelos seus diretores, coletados por meio do questionário da Prova Brasil (BRASIL, 2011), demonstram que, no ano de 2011, do total de 1149 escolas públicas do Rio Grande do Norte que participaram da referida prova, grande parte não tinha conselho escolar atuante. Assim, 96 escolas do estado não possuíam conselhos; em outras 52 os conselheiros não se reuniram durante o ano em apreço; em 105, estes se reuniram apenas uma vez em todo o ano; em 229 instituições de ensino as reuniões aconteceram por duas vezes e, em 643 unidades escolares, houve três reuniões ou mais no ano (BRASIL, 2011). Possuir conselhos escolares, portanto, não é indicativo da vivência da gestão democrática na escola, além de que o desejável é que um conselho atuante reúna-se, pelo menos, mensalmente, visando a responder aos processos decisórios que o cotidiano da gestão escolar demanda.

Considerando a pouca expressividade dos CE nas escolas do referido estado, este trabalho objetiva analisar as dificuldades existentes para a atuação desse conselho em uma escola da rede pública municipal de ensino de Parnamirim/RN. Como procedimentos de pesquisa, foram usados revisão da literatura, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados nove integrantes do conselho escolar, sendo o diretor, dois docentes, dois funcionários, dois pais e dois alunos. Os resultados da pesquisa são analisados e discutidos a seguir.

**2 Desafios para a participação dos integrantes no conselho escolar da escola CR7**

Com base na legislação educacional, os conselhos escolares possuem duas matrizes que o legitimam enquanto instrumento de democratização da escola pública: a matriz política, referente à Constituição Federal de 1988, e a jurídico-normativa, pautada nos preceitos da Lei 9.394/96. Como instância decisória que congrega a atuação dos diferentes segmentos escolares, a participação destes nos conselhos possibilita que os diferentes anseios sejam atendidos e que se responsabilizem pelas decisões que tomaram.

De acordo com Guedes (2002), isso pode levar a que construam melhorias na qualidade da educação, pois o CE funciona como espaço de fortalecimento da democracia, em que os participantes expõem suas necessidades e opiniões, destacando os limites e as possibilidades da realidade. Em diferentes instituições de ensino, entretanto, percebe-se um esvaziamento do CE como espaço de participação política. Nesse sentido, Werle (2003) destaca que, nos últimos anos, tem sido cada vez menos significante a atuação da comunidade escolar nos processos decisórios, o que gera uma centralização do poder, que converte o conselho em um espaço de pouca participação e de legitimação de decisões individuais.

Com o intuito de analisar as dificuldades existentes para a atuação do CE, foi realizada uma pesquisa em uma escola municipal de Parnamirim/RN, localizada na região metropolitana de Natal, mesorregião do Leste Potiguar. A rede de ensino é composta de 46 escolas e 19 centros infantis e cabe destacar que, apesar da instituição da gestão democrática na educação pública do país, a escolha de diretor em Parnamirim ainda se faz por indicação política, como resquício de uma gestão de base patrimonial.

Ocupam os cargos de gestores e coordenadores escolares pessoas indicadas pelo prefeito e pelos vereadores, considerando critérios pessoais e barganhas políticas, apesar de, em 2015, ter sido instituída a Lei Complementar 98, de 18 de junho de 2015 (PARNAMIRIM, 2015). Tal dinâmica dificulta o funcionamento do CE em bases democráticas, visto que o comprometimento desses profissionais é com aqueles que os instituíram no cargo, em detrimento dos anseios da comunidade escolar. Apesar disso, o Decreto nº 5.630, de 09 de janeiro de 2012 (PARNAMIRIM, 2012), criou os conselhos escolares na rede municipal, importantes para a promoção da autonomia, da participação engajada e a gestão financeira de recursos provenientes das esferas federal ou municipal.

A escola campo de pesquisa, a qual denominaremos de CR7, localiza-se no bairro de Bela Parnamirim, oferecendo educação básica nos níveis fundamental I e II. A maior parte dos discentes provém de famílias de baixa renda, beneficiadas por programas sociais, a exemplo do Bolsa Família, sem muito acesso ao conhecimento e acompanhamento escolar pelos responsáveis. Esse fato pode influenciar as formas como os sujeitos atuam no CE, uma vez que, caso ainda não tenham aprendido a participar em outras instâncias, tampouco irão valorizar essa participação.

Sobre os aspectos de organização, a escola evidenciou o seguinte organograma:

**Figura 1 – Organograma da Escola CR7**

DIRETOR

VICE-DIRETOR

CONSELHO ESCOLAR

COORDENADOR PEDAGÓGICO

TÉCNICOS-ADMINISTRATIVO

CORPO DISCENTE

CORPO DOCENTE

Fonte: Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola CR7

De acordo com a figura acima, o organograma encontra-se organizado de forma hierárquica e vertical, categorias presentes no modelo gerencial de gestão. A equipe gestora da escola, nesse caso diretor e vice-diretor, estão posicionados acima do Conselho Escolar (CE), o que indica a subordinação do CE em relação a atuações dos gestores.

Compreender que entendimentos os membros do conselho possuem sobre a lógica de funcionamento desse espaço colegiado, permite estabelecer reflexões sobre como a instituição de ensino orienta suas práticas. Para tanto, de forma a possibilitar a coleta dos dados e das informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (GOLDENBERG, 2004), pois, possibilitam a superação da mera descrição dos fenômenos, propiciando o alcance da totalidade da realidade. A partir da estruturação de questões colocadas na figura 2, buscou-se entender a complexidade do problema proposto na investigação.

1. O que se entende por Conselho Escolar?
2. Quais as atribuições do CE?
3. Como está estruturado o CE? Sua Composição?
4. Os diferentes segmentos da comunidade escolar participam do CE?
5. Como são construídos os momentos de deliberações do CE?
6. As decisões tomadas de fato atendem as demandas da escola?
7. Quantos encontros são realizados ao longo do ano?

**Figura 2 – Roteiro de entrevista semiestruturada**

Fonte: próprio autor

O CE da escola CR7 é formado por 09 integrantes: 01 (um) representante de Docentes de cada turno; 01 (um) representante de Pais de Alunos de cada turno; 01 (um) representante de Discentes de cada turno; 01 (um) representante de Pessoal de Apoio de cada turno; 01 (um) representante de entidade comunitária existente no bairro; O diretor da unidade de ensino compõe o Conselho como membro nato.

De acordo com os entrevistados, o instrumento para escolher os membros foram as eleições. Após a coleta de informações por meio das entrevistas, verificou-se que a coordenadora pedagógica e os dois professores sabem da relevância do CE, compreendem a participação como instrumento de construção coletiva do espaço escolar e que as práticas de gestão democrática propiciam o desenvolvimento da escola. Por outro lado, dois pais e o funcionário, que nunca se fizeram presentes nas reuniões do conselho, pouco puderam evidenciar sobre o real funcionamento do CE.

De um modo geral, os integrantes mostram compreensões gerais em relação as dimensões do CE: administrativo, pedagógico e financeiro. Das outras seis pessoas entrevistadas, três possuem relações mais próximas com a instância colegiada, mas, em relação as atribuições do mesmo, confusões com atribuições de outras unidades da escola aconteceram. Aos pais coube a interpretação de que o CE é responsável por punir o mau comportamentos dos alunos ao mesmo tempo em que buscar resolver os problemas dos alunos por meio de procedimento disciplinar.

O CE é uma instância colegiada em que toda comunidade escolar pode interagir e participar, propiciando ações que permitam fazer da escola um ambiente mais democrático. É fundamental que seus membros promovam posicionamentos críticos em relação ao funcionamento da unidade escolar. Diante do que pode ser observado, fica evidente que existe pouco conhecimento, sobretudo dos que não fazem parte do dia a dia da escola, das atribuições da referida instância colegiada dentro da instituição de ensino. Os membros que não participam ativamente do CE demonstraram dificuldades em responder com exatidão sobre as funções e ações do mesmo. A partir disso, Werle (2003) argumenta que o conselho escolar por função resolver problemas burocráticos ou meramente pontuais da escola, mas que o mesmo precisa preocupar-se em construir valores e atitudes que estejam pautadas em princípios democráticos. Em conformidade com o autor acima, o Ministério da Educação (MEC) destaca uma série de atribuições que dão real sentido ao CE, podemos destacar:

Elaborar o Regimento Interno do Conselho Escolar; coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar; convocar assembleias-gerais da comunidade escolar ou de seus segmentos; garantir a participação das comunidades escolar e local na definição do projeto político-pedagógico da unidade escolar; promover relações pedagógicas que favoreçam o respeito ao saber do estudante e valorize a cultura da comunidade local; propor e coordenar alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, entre outros aspectos, do aproveitamento significativo do tempo e dos espaços pedagógicos na escola; propor e coordenar discussões junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente; participar da elaboração do calendário escolar, no que competir à unidade escolar, observada a legislação vigente; acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem, entre outros) propondo, quando se fizerem necessárias, intervenções pedagógicas e/ou medidas; elaborar o plano de formação continuada dos conselheiros escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação; aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da escola, sobre a programação e a aplicação de recursos financeiros, promovendo alterações, se for o caso; fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar; promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares. (BRASIL, 2004, p. 48)

Percebe-se que a consolidação do CE da escola CR7 e a eleição dos seus integrantes não foram suficientes para que a comunidade participasse ativamente dos processos decisórios. Para tanto, dentre outros atributos, seria importante uma formação acerca dos conhecimentos necessários aos conselheiros escolares, pois os representantes dos pais, alunos e funcionários revelaram desconhecer suas atribuições. Alegaram não terem recebido qualquer orientação, quer seja da Secretaria Municipal de Educação e Cultura quer seja da equipe gestora da unidade escolar, sobre o funcionamento do colegiado. Dessa forma, a mãe 1 afirmou que “[...] nas poucas reuniões que ocorreram, não disse nada. Fiquei calada porque não entendia nada dos assuntos”.Por sua vez, o representante dos funcionários concordou com a mãe 1, afirmando que optou por não opinar, por não conhecer os assuntos tratados. Os representantes discentes informaram que, nos raros encontros do conselho, discutiu-se acerca de questões financeiras e do rendimento dos alunos, por isso, também não se sentiam confortáveis para debater os assuntos tratados nas reuniões.

Por fim, o gestor e a equipe de professores afirmaram conhecer as finalidades e os objetivos do conselho escolar, porém, alegaram que a alta rotatividade dos professores e da equipe gestora, influenciada por barganhas políticas locais, torna complexo o fortalecimento do CE. Embora esse conselho seja instituído na escola, a falta de conhecimento de suas funções por parte de determinados integrantes e o modelo no qual se assenta a gestão na rede de ensino dificultam, sobremaneira, a democratização das ações do CE na escola pesquisada.

**3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os conselhos escolares constituem-se em relevante instrumento de compartilhamento do poder e socialização de ideias, tendo em vista a melhoria da qualidade educacional da escola, por meio da participação plural e da construção da autonomia escolar. A pesquisa realizada em uma escola da Rede Municipal de Ensino de Parnamirim/RN, no entanto, mostrou que o CE se encontra distante dessa perspectiva, visto que não se constituiu como instância de decisão democrática.

Embora as leis que regem a educação nacional definam a gestão democrática como o referencial, na rede municipal de Parnamirim ainda não foi possível superar os traços do modelo patrimonial, que tornam os cargos escolares moeda de troca política, apesar da promulgação de aparatos legais que instituem mecanismos de gestão democrática. Esse processo dificulta que os conselheiros enfoquem interesses coletivos e construam condições, como cursos de capacitação dos integrantes, que possibilitem a aprendizagem da participação e a construção da autonomia escolar.

**4 REFERÊNCIAS**

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

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ ccivil\_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000483.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018

BRASIL. **Sistema de Avaliação da Educação Básica.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 10 set. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão Democrática dos sistemas Públicos de Ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão Educacional**: novos olhares Novas abordagens.Petrópolis: Vozes, 2005.

GOLDENBERG, Mirína. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GUEDES, Gilmar Barbosa. **A caixa escolar como indutora da descentralização financeira**: uma reflexão sobre a caixa como entidade de direito privado no município de Natal. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.

OLIVEIRA, Larissa Fernanda dos Santos. **A autoavaliação institucional na Escola Municipal Estudante Emmanuel Bezerra:** construindo uma dinâmica de participação. 2014. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

PARNAMIRIM. **Decreto n. 5.630, de 09 de janeiro de 2012**. Estabelece a implementação dos conselhos escolar na rede municipal de Parnamirim. Disponível em: <www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/12-Jan-2012.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

PARNAMIRIM. **Lei Complementar n. 098, de 18 de junho de 2015**. Estabelece os critérios para o processo de eleição de gestores na rede municipal de Parnamirim. Disponível em: <www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/DOM1063.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

PARNAMIRIM. **Lei Ordinária nº. 1.721, de 24 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação de Parnamirim, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Disponível em :<http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/DOM1066.pdf>. Acesso em 10 set. 2018.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.