

FORTALECIMENTO DE CONSELHOS ESCOLARES: PROPOSTAS E PRÁTICAS EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSEENSES

Andréia Vicência Vitor **Alves** – UFGD

Agência Financiadora: CAPES/INEP/MEC

A instituição de Conselhos Escolares é uma das exigências postas aos sistemas de ensino, pela Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional de 1996, para assegurar a participação das comunidades escolar e local na gestão democrática da educação básica pública.

Em face dessa exigência, o MEC implementou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, a partir do ano 2004, no suposto de que a implantação ou consolidação de tais Conselhos promoveria uma nova cultura nas instituições escolares, por meio do aprendizado coletivo e da partilha do poder, concorrendo para qualificar a educação básica.

Paralelamente, o MEC adotou medidas no campo da avaliação, também com vistas à promoção da qualidade na educação básica, introduzindo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Está claro que o Ideb instrumenta não só a função indutora e reguladora das ações governamentais como, também, o controle social de determinada concepção de qualidade da educação escolar básica. Tem subjacente uma concepção de gestão, de democracia, de participação e de qualidade, o que justifica buscarmos a sua relação com o PNFCE.

Os desdobramentos na unidade escolar do PNFCE e sua eventual relação com resultados favoráveis obtidos por redes escolares municipais no Ideb foram vislumbrados como questão de interesse para a investigação em políticas públicas e gestão da educação básica.

Embora a produção educacional sobre gestão democrática seja volumosa e já existam diversas pesquisas sobre os Conselhos Escolares, percebi a possibilidade de uma nova abordagem ao investigar a eventual relação entre as duas iniciativas no âmbito escolar.

No processo de delimitação da pesquisa, cheguei às perguntas que buscaria responder, quais sejam: teriam as propostas e práticas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares impactado a gestão da educação municipal de modo a

concorrer para a elevação do seu Ideb? Que isso revela no tocante às relações entre União e Município?

Estabeleci como objetivo geral da pesquisa examinar a relação entre iniciativas locais, apoio técnico específico da União a Conselhos Escolares e ganhos obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) por redes escolares municipais.

Com esse enfoque, pude atrelar o meu plano de investigação à pesquisa em rede intitulada “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, financiada pela CAPES/INEP/MEC e desenvolvida em conjunto pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados com a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual do Ceará, sob coordenação da segunda. Essa pesquisa procura analisar a contribuição de iniciativas de políticas educacionais de municípios nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará para a melhoria do Ideb, no período 2005-2007. Tem como amostra 10 municípios em cada estado, cuja seleção resulta da combinação de dois critérios adicionais: de um lado, os cinco municípios com os maiores Idebs em 2007 e, de outro, os cinco com os maiores ganhos no período 2005-2007. Isso no conjunto de municípios com 1000 ou mais alunos no ensino fundamental (até quarta série).

Para a minha investigação, fiquei com a amostra sul-mato-grossense daquela pesquisa, assim composta:

a) as cinco redes escolares municipais cujo ensino fundamental (até 4ª série) apresentou os mais elevados Idebs no ano de 2007, que são: Aparecida do Taboado, Campo Grande, Chapadão do Sul, Naviraí, São Gabriel do Oeste;

b) as cinco redes escolares municipais cujo ensino fundamental (até 4ª série) apresentou maior variação positiva do Índice de 2007 em relação a 2005, que são: Amambai, Bonito, Bela Vista, Paranhos, Paranaíba.

Utilizei abordagem qualitativa, com enfoques da análise documental e análise de conteúdo. O uso de ferramentas da Internet possibilitou o levantamento de fontes bibliográficas, fontes documentais e, também, informações dos municípios e redes escolares da amostra. Nestas, os dados foram levantados por meio de questionário, pré-testado, respondido por funcionários das Secretarias Municipais de Educação responsáveis pelo acompanhamento da gestão escolar e, também, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com dirigentes municipais de educação da gestão 2005-2008 e assessores e técnicos que compõem os quadros atuais das Secretarias.

Particpei diretamente da coleta de dados por meio de questionário e entrevistas nos municípios de Naviraí, Amambai e Paranhos. Nos demais municípios, o levantamento foi realizado por componentes da equipe sul-mato-grossense da pesquisa em rede antes mencionada. A transcrição das entrevistas foi realizada pelos bolsistas de iniciação científica supervisionados por mestrandos componentes da equipe. Em vários casos foram utilizados contatos telefônicos e correios eletrônicos, para o retorno do questionário.

O aporte teórico da pesquisa foi buscado nas áreas da Educação e Ciência Política. A literatura educacional consultada iluminou a interpretação das concepções sobre gestão educacional e Conselho Escolar, em especial os autores Dourado (1998), Cury (1997, 2000, 2002), Paro (1997, 1999, 2001), Oliveira (2000) e Werle (2003). Os trabalhos de Ciência Política deram suporte na interpretação dos conceitos “democracia” e “participação”, principalmente Bobbio (1986), Habermas (1995, 2007) e Nobre (2004). Para a compreensão das relações federativas, recorri a Abrúcio (2006).

Trabalhei com duas hipóteses:

1) a de que não houve propostas e práticas significativas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares na gestão da educação municipal;

2) a de que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não pode ser considerado um dos fatores explicativos de bons resultados obtidos no Ideb pelos municípios da amostra.

A análise e interpretação dos dados obtidos permitiram as seguintes conclusões:

a) nas redes escolares municipais, vem ocorrendo gradativo declínio do interesse pela democratização da gestão, enquanto o bom desempenho escolar se torna o foco das preocupações;

b) a gestão gerencial é uma prática em ascensão a ressignificar mecanismos da gestão democrática, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia;

c) o fortalecimento do Conselho Escolar não é uma política nas redes escolares municipais observadas, sendo que o PNFCE não impactou a gestão das escolas nas redes observadas, revelando baixa colaboração entre municípios e União;

e) não há evidências de que práticas de gestão democrática segundo uma concepção republicana de democracia tenham contribuído para ganhos no Ideb das redes municipais.

f) todavia, práticas de gestão direcionadas para a busca de resultados foram encontradas em todos os casos e podem ter contribuído para melhoria desse Índice, revelando que na esfera do monitoramento de metas vem se estabelecendo um maior grau de colaboração entre município e União.

A pesquisa permitiu-me concluir que a gestão democrática da educação e os Conselhos Escolares, bem como propostas e práticas para o seu fortalecimento se tornaram questão secundária. Elas vêm perdendo lugar para ações que visam bons desempenhos na educação e apresentam uma concepção de gestão gerencial, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia, tendo em vista a busca de resultados.

A tônica nas ações da União, por meio do MEC, tem sido a de práticas de gestão empresarial, a participação apenas na execução de tarefas e uma desconcentração de tarefas, o que tem levado à ampliação da sua capacidade de regulação e poder de decisão. Na prática, não se conseguiu fugir de mecanismos e procedimentos da concepção liberal de democracia, ainda que o PNFCE e a literatura educacional propugnem uma concepção republicana de democracia.

Finalizei mencionando que uma questão a requer investigação é a do modelo de gestão que vem sendo materializada nas instituições escolares dos municípios sul-matogrossenses, diante do paralelismo e hibridismo das ações do MEC. Quais as implicações e desdobramentos disso? Que prática educativa propicia? Mas, essas são questões para outras pesquisas.

Referências

ABRÚCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (ORG.) *Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-123.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 41-64.

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 23 dez. 1996.

_____. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor. In: *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: SEB /MEC, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso: 20 ago. 2005.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. *Revista brasileira de política e gestão da educação*, ANPAE, São Bernardo do Campo, v.18, n. 2, p.163-174, jul./dez. 2002.

_____. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 77-95.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 36, p. 39-54, 1995.

_____. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de Goerge Sperber; Paulo Astor Soeth; Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007, 404 p. Título original: *Die Einbeziehung des Andersens – Studien zur politischen theorie*.

INEP. *Ideb*, 2008. Disponível em: <<http://portalIdeb.inep.gov.br/>>. Acesso: 12 dez. 2009.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 31-37.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2000, p. 35-54.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997, p. 9-14.

_____. A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 57-72.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A.; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 79-88.

WERLE, F. Obino. Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, 180 p.