

RELAÇÃO ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONSELHOS ESCOLARES: PERCEPÇÕES DE DIRETORES ESCOLARES

Maria de Fátima Magalhães de Lima

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ – fatima_mlima@superig.com.br

Resumo: A gestão democrática, definida como princípio da educação pública na Constituição Federal de 1988, foi regulamentada na LDB (Lei 9394/1996), que instituiu os conselhos escolares como um dos instrumentos para sua efetivação. Este artigo discute a percepção de diretores sobre os conselhos escolares como instrumentos da gestão democrática em quatro escolas públicas do ensino fundamental, reconhecidas pelo êxito acadêmico em exames de larga escala. Tendo em vista que os diretores são lideranças políticas da gestão escolar e, portanto da organização, do planejamento, da utilização dos recursos e da avaliação que envolve os estabelecimentos escolares, pode-se pressupor que são pessoas-chave para assegurar o funcionamento dos conselhos na perspectiva da democratização da gestão. Neste trabalho as percepções dos diretores sobre a relação entre a gestão democrática e os conselhos escolares foram captadas através da análise de dados de questionários, entrevistas e documentos oficiais. Os resultados evidenciam que a gestão democrática não se efetivou plenamente nestas escolas e que as reuniões dos conselhos não ocorreram ou foram escassas, limitadas à aprovação da utilização de recursos financeiros e adoção de medidas disciplinares aos alunos. A análise dos dados evidenciou que as discussões relacionadas à gestão pedagógica, notadamente à elaboração e desenvolvimento do projeto político-pedagógico não integraram as dinâmicas dos conselhos, que funcionaram como instrumentos protocolares da gestão democrática nestas escolas, durante o período de investigação.

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

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir o funcionamento do conselho escolar como instrumento da gestão democrática através de um estudo de caso realizado em quatro escolas públicas municipais do Rio de Janeiro que apresentam elevado desempenho acadêmico em exames de larga escala. Na análise foram utilizados dados de entrevistas e questionários aplicados às diretoras, cotejados aos documentos oficiais, no sentido de captar a percepção desses agentes sobre as relações entre a gestão democrática e os conselhos escolares no âmbito de escolas reconhecidas como promotoras de qualidade do ensino (considerando o desempenho acadêmico como uma dentre outras expressões da qualidade do ensino).

A hipótese formulada é que escolas com bons resultados em avaliações externas tenderiam a ser constituídas por comunidades escolares mobilizadas e participativas, inclusive nos conselhos escolares, no intuito de salvaguardar os interesses públicos, através da participação, do controle social e da tomada de decisões. O diálogo plural, pautado em princípios ético-políticos, teria o objetivo precípuo de melhorar a qualidade do ensino e a aprendizagem.

Nos contextos escolares, como assinala Souza (2012) os diretores exercem, pelo pressuposto do cargo que ocupam, a liderança política e a autoridade na organização e na condução da gestão

(83) 3322.3222

contato@ceduce.com.br

www.ceduce.com.br

escolar e de seus mecanismos, podendo favorecer relações e práticas pedagógicas orientadas para a democratização da escola. Além do mais, detém um capital informacional sobre o sistema de ensino, as políticas educacionais, as normas e disposições que orientam a gestão educacional e escolar. Desta forma, os diretores são pessoas-chave para fomentar a organização e o funcionamento dos conselhos escolares no sentido da gestão democrática, estabelecida como princípio da educação no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

De fato, a gestão democrática é tributária do processo de redemocratização do país nos anos 80, num contexto de acúmulo do debate político de diversas organizações e forças democráticas contrárias à ditadura militar¹ que reivindicavam a transformação do Estado brasileiro e a recomposição do processo democrático no Brasil².

Os debates em torno da reorganização do Estado brasileiro, do restabelecimento dos direitos civis e políticos e da ampliação dos direitos sociais, concebidos por diferentes setores sociais e pela intelectualidade brasileira, enfrentavam também os desafios de romper com a desigual distribuição de renda, com o atraso educacional, com a amarga recessão e com o crescimento exponencial da inflação.

Produziu-se, naquele contexto, uma extensa agenda de reorganização democrática do Estado, que tinha na democratização da educação e da escola um dos seus pilares, objetivada no compromisso com a superação dos elevados índices de analfabetismo produzidos por um sistema educacional seletivo e excludente, além do alargamento da participação da sociedade e o estabelecimento do controle social da “coisa pública” pela população.

Um marco importante na disputa em torno do projeto educacional defendido pelo campo progressista, na dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte - ANC foi o lançamento em 1987 do Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito³ (FNDEP), que defendia a gestão democrática da educação. Cabe ressaltar que “naquele momento, a ideia de

¹ Destacadamente os movimentos sindicais, as comunidades eclesiais de base, os movimentos estudantis a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a Associação Brasileira de Imprensa - ABI, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB.

² No campo educacional cabe destacar, como exemplos, a ANPED (1977), o CEDES (1978), a ANDE (1979) e a realização das primeiras Conferências Brasileiras de Educação. Nos anos 80 a fundação do Partido dos Trabalhadores - PT (10/02/1980), da Central Única dos Trabalhadores - CUT (agosto de 1983), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST (janeiro de 1985). A União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) são fundados em 1986.

³ Em 1991 o Fórum é transformado em Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB - FNDEP, quando são integradas a sua base outras entidades, como, por exemplo, a CUT - Central Única dos Trabalhadores e a CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

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).

Dentre os avanços assegurados na Constituição Federal de 1988 para o campo educacional, a inclusão do princípio da gestão democrática introduziu mudanças importantes na gestão dos sistemas de ensino e escolas, no sentido da construção da autonomia, da participação e da tomada de decisão no âmbito da gestão local. Contudo, o texto constitucional (Art. 206, IV) apresenta um avanço limitado, posto que a proposta encaminhada pelo Fórum defendia a gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidades, sem distinguir estabelecimentos públicos e privados. Autores como Adrião e Camargo (2007, p. 67) e Souza (2001, p. 547) apontam que os consensos gerados na ANC produziram 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 adiou 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), com a finalidade de 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 representou 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, se por um lado promoveu avanços políticos, 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).

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, foco desta pesquisa, os conselhos escolares foram instituídos antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, no contexto da retomada de eleições diretas para governadores em 1982, integrando uma agenda educacional organizada pela conjunção de forças progressistas e de setores da esquerda, que expressava um marco no projeto de transição democrática do país e do Estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, o intuito era superar as características colaborativas das antigas Caixas Escolares e das Associações de Pais e Professores, buscando afirmar “a necessidade de democratizar a escola com o entrosamento constante e efetivo entre Escola/Família/Comunidade” (RIO DE JANEIRO, 1984, p.10).

Do ponto de vista historiográfico, as ideias comunitaristas das décadas de 70 e 80, que reafirmavam o bem comum, a solidariedade e as relações intersubjetivas como valores importantes das organizações políticas, como analisado por Carneiro (1988), influenciaram decisivamente no desenho destes conselhos.

Neste contexto, a institucionalização dos conselhos escolares na rede pública municipal do Rio de Janeiro salientou o preceito comunitário destes organismos denominados desde então “Conselho Escola-Comunidade”. Mas, restringiu a forma de participação e tomadas de decisão ao afirmar o seu caráter “essencialmente consultivo” e ao estabelecer o “trabalho de coparticipação com a direção”, ofuscando a deliberação como elemento integrante e compartilhado das reuniões dos conselhos. Por outro lado, a escolha dos conselheiros, por meio de eleição direta de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar (pais/responsáveis, alunos, professores e funcionários) para a constituição dos CECs, a fixação de reuniões periódicas e a garantia da representação da Associação de Moradores local no conselho, evidenciou o reconhecimento de vozes diferentes, da pluralidade de ideias da comunidade escolar para a construção da unidade na diversidade neste espaço da gestão escolar (Rio de Janeiro [Município], 1984, p. 10).

Contudo, a Reforma do Estado da década de 90 e as transformações no âmbito da gestão educacional e escolar, impactaram os propósitos políticos idealizados para o funcionamento destes organismos. Assim como os conselhos e colegiados de diversas redes públicas do país, apresentados em pesquisas no âmbito da temática, os CECs não ficaram imunes às políticas que redefiniram os graus de autonomia e descentralização/desconcentração, pautados fortemente nas políticas educacionais de regulação promovidas pelo Estado.

Desta forma, os objetivos sócio-políticos originais foram estreitados diante da abrangência eminentemente técnica das políticas de indução deste período, notadamente o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, que influenciou fortemente a reorientação do funcionamento dos conselhos ao propor sua organização jurídica como Unidade Executora (ADRIÃO; PERONI, 2007; TABORDA, 2009).

Para Lima (2001, p. 120) neste processo derivado do racionalismo econômico, assentado nas transformações do capital, opera-se a “recontextualização e a reconceptualização” de termos como, por exemplo, autonomia, descentralização e participação, tendencialmente despojados do sentido político.

Possivelmente, tais transformações influenciaram, não somente o funcionamento dos conselhos escolares, mas também, e simultaneamente, a percepção distorcida dos diretores sobre os seus propósitos e atributos genuinamente políticos, promotores da construção de uma cultura participativa nos estabelecimentos públicos de ensino.

De acordo com as disposições legais, atualmente, na rede pública municipal do Rio de Janeiro, dentre as competências do Conselho Escola-Comunidade, pode-se destacar: a promoção de reuniões mensais, registradas em ata, garantindo o fluxo de informações Escola-Comunidade que permita elaborar propostas a serem apresentadas à direção da escola; promover reuniões mensais com a direção; participar da elaboração e desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico da Unidade Escolar; participar do planejamento e da avaliação global da Unidade Escolar, colaborando na organização das turmas; participar das prioridades para aplicação dos recursos financeiros destinados à escola (RIO DE JANEIRO, 2010).

Neste sentido, pode-se depreender que, no que tange a legislação, os conselhos escolares, embora limitado a um caráter consultivo, apresenta características democratizantes, ampliando a participação de outros segmentos, além dos profissionais da educação, na elaboração do projeto político-pedagógico e na avaliação global da unidade escolar.

METODOLOGIA

As informações contidas neste estudo de caso provêm da análise de dados coletados em três fontes: questionários autoaplicados aos diretores, entrevistas semiestruturadas realizadas com estes agentes e documentos oficiais.

A escolha do estudo de caso deve-se ao reconhecimento deste método quantitativo de pesquisa com grande aceitação nas pesquisas educacionais “devido principalmente ao seu potencial para estudar as questões relacionadas à escola”, como afirmam Lücke e André (1986, p.13). Segundo as autoras, o estudo de caso possibilita analisar a complexidade de uma dada situação, retratada “de forma completa e profunda”, interpretada em contexto, revelando experiências que permitem generalizações através de fontes variadas de informação e linguagem acessível (LÜCKE; ANDRÉ, 1986, p.18-20). Assim, considerando o objetivo exposto nesta investigação, as percepções das diretoras, embora pareçam peculiares aos casos estudados, podem iluminar o campo de investigação sobre a gestão democrática conselhos escolares, face sua potencialidade de validação externa, de gerar generalizações e *insights* para novas pesquisas.

Buscando identificar os perfis sociodemográficos dos diretores escolares, foram utilizados como técnica de pesquisa questionários autoaplicados, contendo perguntas abertas e fechadas, a fim de coletar dados que pudessem retratar os perfis, as experiências profissionais, as prévias participação em espaços políticos, além de informações e percepções pessoais sobre o funcionamento do conselho escolar. Considerando o número de respondentes, eventuais transtornos, como o baixo retorno deste instrumento, estariam reduzidos ou eliminados. Havia, entretanto, a necessidade de utilizar instrumentos complementares que trouxessem à tona aspectos contextuais que têm implicações na organização da gestão escolar. Assim, os questionários orientaram a construção das entrevistas, que foram cotejadas aos documentos oficiais.

De acordo com Zago (2003, p. 306), as entrevistas semiestruturadas permitem ao pesquisador o acréscimo de questões que tenha relação com a problemática, o relançamento de questões, além da solicitação de esclarecimentos. O ajustamento do roteiro original das entrevistas possibilitou o confronto do que é prescrito no plano legal com as percepções dos diretores sobre o funcionamento dos conselhos escolares e sua relação com a gestão democrática.

Considerando as atribuições e competências das diretoras das escolas, que são membros natos e exercem o papel de presidentes na composição dos conselhos, as entrevistas buscaram articular as percepções macro e microinstitucionais, privilegiando o conselho como espaço para delinear as suas ações, relacionando-as à gestão, e às perspectivas de democratização da escola.

As entrevistas foram desenvolvidas a partir de um roteiro semiestruturado, possibilitando reflexões, interações e contribuições das entrevistadas, articulados aos objetivos da investigação. As transcrições foram feitas por um profissional, com revisões e adendos da entrevistadora que incorporou ao registro final as impressões e observações, contextualizando o clima, as reações e as intervenções das entrevistadas e entrevistadora, no sentido de assegurar maior rigor na análise e interpretação do material empírico.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro a legislação institui que os conselhos escolares sejam constituídos por 2 alunos, 1 funcionário, 3 professores e 2 pais/responsáveis, eleitos pelos seus segmentos para o mandato de dois anos. Integram ainda os conselhos 1 representante da associação de moradores legalmente reconhecida e o(a) diretor(a), que é presidente e membro nato do CEC.

Nas escolas pesquisadas as diretoras são quatro mulheres autodeclaradas brancas, cujos *backgrounds* familiares, pelos relatos, denotam aspectos das classes média e popular. Estão situadas na faixa etária de 40 a 70 anos e integram o quadro do magistério público municipal, em média, há 20 anos. Estão nas escolas que dirigem há pelo menos 15 anos. O tempo de exercício no cargo de diretor varia de seis a vinte anos. O que implica no reconhecimento que foram reeleitas, considerando que o tempo de mandato nesta rede de ensino é de três anos. Três das quatro diretoras já exerceram outras funções na escola que dirigem, inclusive de professoras regentes, pré-requisito para ocupar o cargo de diretor na rede pública municipal do Rio de Janeiro. No que tange à formação continuada, duas diretoras mencionaram conhecer o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, promovido pelo MEC, dirigido à formação dos conselheiros escolares. Mas, afirmaram desconhecer a participação da rede no Programa. Em relação às experiências políticas em espaços ou organismos participativos três das quatro diretoras não tiveram experiências anteriores. Uma das diretoras informou ter participado há décadas, na organização do Centro de Pais e Professores da escola em que lecionou anteriormente.

É certo que experiências coletivas anteriores podem gerar uma atuação mais crítica e politicamente qualificada aos membros dos conselhos. Entretanto, a atividade política, sendo uma atividade humana, requer que seja considerado, além dos interesses individuais adensados nas práticas políticas, o desenvolvimento (na prática social) de habilidades que reforcem e renovem a capacidade de compreender a esfera pública, contextualizando-a e considerando-a como arena de ação, produção e transformação humana.

Neste sentido, implica reconhecer, como afirma Gohn (2003), os organismos de participação e de democratização da escola como espaços discursivos que potencialmente,

[...] desempenham também papel educativo aos seus participantes; à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido, contribuem para o desenvolvimento político dos indivíduos (GOHN, 2003, p. 43).

Ademais, dado o caráter público do CEC, o seu fortalecimento e efetividade como instrumento de gestão democrática tendem a favorecer “formas cooperativas de organização do trabalho e da autoridade na escola, por meio de uma gestão com maior força diante do Estado e maior legitimidade diante da comunidade educativa” (PARO, 2007, p. 115).

Questionadas sobre as funções do conselho escolar no âmbito da gestão, as diretoras apresentaram respostas distintas, embora convirjam para algumas das competências instituídas, como: “promover o diálogo entre os segmentos”, “entrosar a comunidade escolar”, “fiscalizar o uso de verbas” e “colaborar com a direção”. Contudo, quase homogeneamente reforçaram que o caráter é consultivo, cabendo a elas, diretoras eleitas, a “decisão final” sobre os assuntos discutidos no âmbito dos conselhos..

No tocante aos assuntos tratados nas reuniões e a periodicidade, de acordo com as entrevistas as reuniões ocorrem quando se faz necessária a desconcentração do poder decisório das diretoras e, nestes casos, tendem a encaminhar assuntos relacionados à gestão financeira e a mediar ou partilhar conflitos vividos no cotidiano, cuja decisão final requer a opinião e/ou legitimação dos conselheiros. Segundo relatos ocorrem esparsamente, geralmente de forma fragmentada, com os representantes eleitos pelos segmentos em separado, “quando é possível”, quase sempre sem a presença de todos os conselheiros, como explica uma das diretoras ao relatar como estabelece as prioridades para a utilização dos recursos financeiros encaminhados para a escola.

Chegou uma verba do Governo Federal que é o PDDE, eu me reúno com cada representante de cada segmento e informo a eles quanto entrou e, para eles, junto com cada segmento, procurar saber o que eu devo comprar para a escola. O aluno vai procurar saber com os alunos. O pai que é o responsável vai procurar saber com os pais. Professor vai perguntar aos professores e funcionário com funcionários. Depois eles me trazem e eu vou fazendo um comparativo. Ah, pediram mais isso, então eu vou comprar isso (DIRETORA DA ESCOLA 1).

Para que estes organismos funcionem com a configuração de conselhos é necessário considerar que no seu sentido etimológico a palavra conselho é de origem latina – *Consilium*, e

provém do verbo *consulere* que, de acordo com Cury (2009), “contém em si um sentido de publicidade” (p.47), pois o termo implica, precipuamente, visibilidade da coisa pública.

O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade e são comuns a todos os seus indivíduos só pode ser produto de uma audição maior. Essa modalidade do ver e ser visto deve se distinguir, por sua vez, daquilo que ocorre no âmbito da privacidade dos indivíduos (CURY, 2009, p.47).

Ao longo das entrevistas as diretoras confirmaram o que já foi apresentado em estudos anteriores, como o de Cardozo (2011) no qual a disciplina dos alunos e a gestão dos recursos financeiros foram os temas destacados nas reuniões.

A relação entre o funcionamento do conselho escolar e a resolução de problemas de disciplina dos alunos, foi narrada por uma das diretoras que explicitou como o conselho pode legitimar decisões que são impopulares e que, nos limites da escola promotora da inclusão, são visivelmente antidemocráticas.

Olha gente, tá com problema com um professor. Escancara pra todo mundo [no conselho]. Às vezes um problema de aluno. O que vamos fazer com esse aluno? Reunião com o CEC. E na reunião eu conto pra o funcionário, pra o responsável, para outros alunos: Olha, hoje a escola tá vivendo isso.. O que nós vamos fazer com esse aluno? A turma sabe, não é um segredo. A escola precisa se posicionar até pra mostrar pra eles: Olha, nós não aceitamos essa postura aqui. Então, é lá, decidido numa reunião do CEC. A gente faz a ata, todo mundo assina e chamamos o responsável dele. Olha, o CEC da escola decidiu que ele não vai permanecer aqui, por isso, isso, isso e isso. Nós vamos organizar pra que ele seja transferido pra outra escola. Quais você acha ideal? Nós procuramos a vaga, nós fizemos os contatos. Ele não permaneceu aqui porque foi uma decisão do CEC. Se eu sozinha disser: Olha, você fez isso, não gostei. Você não estuda mais aqui. Ele não é transferido (DIRETORA DA ESCOLA 2).

Em relação às condições para promoção da aprendizagem, chama atenção que os conselhos destas escolas não tenham discutido nos últimos dois anos aspectos pedagógicos. Segundo uma das diretoras, este é o assunto que tem menor relevância no conselho, que se limita a colaborar com a direção na utilização dos recursos financeiros, ainda assim, com baixo controle social. Segundo ela,

o papel do CEC é trabalhar internamente na escola, ‘**com**’ a direção da escola, pra verificar as necessidades. Eu sempre vi o CEC como um apoio à gestão, mais no uso das verbas porque **na parte pedagógica ele não tem interferência**. Tem muito pouca influência no Projeto Político-Pedagógico e nenhuma influência nos resultados dos alunos nas provas. Mas, eu diria que o CEC serve até pra fiscalizar um pouco (DIRETORA DA ESCOLA 1, grifos da autora).

A fala da diretora parece expressar que o funcionamento dos conselhos escapa da conformação do texto legal. Este aspecto é particularmente interessante, pois sugere que o controle

estatal é limitado e, neste sentido, as políticas precisam ser analisadas observando-se o seu impacto na prática e as suas interações com os processos das desigualdades (MAINARDES, 2006).

Neste sentido, vale ressaltar que as estruturas de poder são muitas vezes estabelecidas e reafirmadas nas dinâmicas sociais de várias formas. No caso dos diretores a dominação não parece estar explícita, tendendo a prevalecer o poder simbólico, conceituado por Bourdieu, como capaz

[...] de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portando o mundo; o poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário. (BOURDIEU, 2010, p, 14)

Isso significa que a relação entre as que exercem o poder [as diretoras] e as que lhe estão sujeitos no âmbito dos conselhos [conselheiros] se produz e se reproduz no reconhecimento da legitimidade daquelas que estão revestidas de um poder que transcende/transmuta o poder da força, e que por cumplicidade são reconhecidas como capazes de convencer, (pelo volume e extensão de capitais) à ação e reforçar a estrutura social e a divisão do trabalho. (BOURDIEU, 2010, p. 14)

Se nos conselhos podem ser observadas relações hierárquicas, com baixo protagonismo dos conselheiros na tomada de decisões e na construção da autonomia, observa-se também a tendência ao funcionamento episódico ou inexistência de funcionamento, como narrado por uma das diretoras, que chega a defini-lo como um simulacro, cuja implantação ficou restrita à constituição da Unidade Executora⁴. Questionada sobre como definiria o CEC, ela responde:

Como é que eu vou definir uma coisa que funciona e não funciona? ...Você é obrigada a ter. Mas é uma coisa que não funciona, entendeu? Você tem que ter. Ele tem um CNPJ, é preciso legalizar o seu CEC, mas ele não funciona. É uma mentira. O meu CEC é uma mentira e você tem que conviver com essa mentira. Isso me irrita (DIRETORA DA ESCOLA 3).

Não parece exagero afirmar que nestas escolas o funcionamento dos conselhos escolares como instrumentos da gestão democrática são constituídos protocolarmente. Este aspecto corrobora os dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2015, que, em relação à efetividade e funcionamento dos conselhos escolares apontam que um terço das escolas não possui conselhos ou não consegue realizar mais do que duas reuniões anuais.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa pretendeu analisar a percepção dos diretores sobre o funcionamento dos conselhos escolares como instrumentos da gestão democrática num grupo de quatro escolas da rede

⁴ Unidade Executora é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, de direito privado, que tem como atribuição gerir a verba recebida pelo PDDE. No caso da rede pública municipal do Rio de Janeiro, e de algumas outras redes do país, os conselhos se constituem como as Unidades Executoras das escolas.

pública municipal do Rio de Janeiro, cuja qualidade de ensino se expressa, notadamente, através dos resultados em exames em larga escala.

Nestas escolas as diretoras são experientes e o tempo de exercício na direção da escola indica que possuem capital informacional sobre as normas que balizam o funcionamento dos conselhos, bem como os objetivos relacionados à democratização da gestão escolar. Contudo, de acordo com os resultados apresentados, além da baixa efetividade e do funcionamento hierarquizado dos conselhos, observa-se uma tendência a limitar este organismo à utilização de recursos financeiros, adoção/legitimação de medidas disciplinares aos alunos.

Ainda nesta direção, embora a legislação desta rede de ensino confira aos conselhos autonomia para a elaboração e desenvolvimento do projeto político-pedagógicos e avaliação global da escola, os dados evidenciam que as discussões pedagógicas não se configuram como prioridades nos conselhos, que funcionam de forma protocolar.

O entendimento da participação nos conselhos, por parte das diretoras parece recair na presença episódica de integrantes que são chamados a resolver problemas disciplinares ou encaminhar sugestões para a utilização de recursos financeiros. Ressalte-se que, contrariando os preceitos legais, no limite do tempo de oito meses decorrido no trabalho de campo, não foram observadas reuniões mensais, regulares, conforme indicado na legislação.

Finalmente, em face dos resultados apresentados, a pesquisa parece desafiar novas investigações em escolas e redes públicas de ensino, sobre o funcionamento dos conselhos escolares e sua relação com a gestão democrática a favor da educação pública.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para gestão da escola pública. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. Lei 9394, de 20/12/1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Publicação UPPE – Sindicato, Niterói, 1997.

CARDOZO, A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma? In: 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

CARNEIRO, M. G. *Temas de Educação Comunitária*. Petrópolis: Vozes, 1988.

CURY, J. CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2009. p. 43-60.

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

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

LIMA, L.A escola como organização educativa. SP: Cortez, 2001.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 1986.

MAINARDES, J. *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.

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.

_____. *Portaria E/SUBE;CGC nº 48, de 17 de março de 2010b*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.

PARO, V. H. *Gestão Escolar, democracia e qualidade do ensino*. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2007.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p.513-560, 2001.

SOUZA, A. R. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação* v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012.

TABORDA, C. R. T. *Conselho Escolar como Unidade Executora: Limites e possibilidades no processo da construção da gestão democrática*. 2009. 197f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp086791.pdf>. Acesso em out. 2017.

ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N; CARVALHO, M. P.; VILELA, R. A.T (Orgs.) *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro, DP&A, 2003 (p. 287-309).