

Políticas Públicas e Gestão Democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino

Celso Conti
Maria Cecília Luiz

Resumo

A profundidade das mudanças no capitalismo a partir de meados do século 20 produziu um novo modo de vida total, que abrange tanto os padrões de comportamento social quanto as relações entre o capital, o trabalho e o Estado. Organismos internacionais foram criados para orquestrar o processo de mudanças na agenda das Nações-Estado de todo o mundo, inclusive no campo da educação, que passa a ser vista como prioritária, justificando-se a necessidade de um novo pacto social, implicando na participação da sociedade como um todo. No Brasil, leis federais, estaduais e municipais consagram o princípio da “gestão democrática”. É preciso, contudo, verificar como esses princípios têm sido traduzidos na prática. Com esse propósito, o texto se propõe analisar a atuação do conselho de escola no sistema de ensino de São Carlos/SP, com o objetivo de identificar as possibilidades de participação da comunidade na escola. Para a análise, utilizamos de um conjunto de depoimentos dos conselheiros das escolas municipais e, como resultado, identificamos dois importantes obstáculos ao funcionamento democrático do conselho de escola: um relacionado à paridade e partilha do poder, outro à representatividade.

Palavras-chave: conselho de escola; gestão democrática; políticas públicas; sistema municipal de ensino.

Public Politics and Democratic Administration: the way school board works with the Municipal Secretary of Education

Abstract

The great depth of changes in the capitalism system beginning in the middle of the twentieth century has produced a total new way of life, which encloses from social behavior patterns to the relationship between capital, employment and the State. International organisms have been created to organize the changing process in the Nations' agenda around the world, including the educational area that begins to be understood as priority justifying the needs of a new social pact, which implies the participation of the whole society. In Brazil, the municipal, state and federal laws sanction the principle of “democratic administration”. What we need to verify, though, is how this principle has been put in practice. Hence, the text intends to analyze the school board performance within the education system of São Carlos/SP, identifying the participation

possibilities of the community inside the school. For that, we used the statements given by the municipal school counselors, and, as a result we identified two important obstacles regarding the democratic inner workings of the school board: one related to parity and power sharing; and the other regarding the representation.

Key words: school board; democratic administration; public politics; municipal education system.

1 Introdução

As mudanças no capitalismo a partir de meados do século 20 produziram uma nova realidade, bem mais complexa, no campo da economia, da política, da cultura. A flexibilidade, o efêmero vão aos poucos gerando novas maneiras de viver social e individualmente e produzindo um outro *modo de vida total*, com destaque para o individualismo. Esse mesmo movimento gera também a necessidade de reformulação do papel do Estado, visto agora sob diferentes perspectivas. Por fim, seja do ponto de vista da construção de um novo indivíduo ou do novo papel do Estado, a educação se coloca, de maneira muito intensa, como prioridade. Isso envolve, segundo os discursos oficiais de organismos internacionais e dos Estados nacionais, a criação de uma mobilização social em favor da educação. Passa-se a falar em gestão democrática, princípio inclusive consagrado em lei, que tem a ver com a abertura das escolas à comunidade. E é nesse contexto que aparecem os conselhos de escola, vistos como um meio de viabilizar a abertura da mesma a fim de torná-la mais eficiente diante dos desafios da sociedade moderna contemporânea.

Neste texto, primeiro demonstraremos, ainda que brevemente, as transformações do capitalismo, que dão base concreta a toda uma retórica internacional em favor da educação, que passa inclusive a influenciar políticas públicas nessa área, nas esferas federal, estadual e municipal, inclusive no Brasil.

O município de São Carlos/SP, em consonância com as orientações expressas na legislação federal (Constituição Federal de 1988 e LDB 9394/96) e em função da sua conjuntura política, promoveu, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC, a criação e mobilização dos conselhos de escola como parte da política de democratização da gestão pública. Face a esse contexto, esta pesquisa, ainda em andamento, se propõe investigar o funcionamento dos conselhos em oito escolas municipais de educação básica do sistema municipal de ensino, no período 2003-2008, o que envolverá, entre outras coisas, a caracterização do perfil dos conselheiros. Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, a pesquisa abrange análise de fonte documental (atas das reuni-

ões de conselho), observação direta das reuniões dos conselhos e entrevistas e/ou questionários como instrumento auxiliar. Para além dessas formas de coleta de dados, organizamos, em 2006 e 2007, cursos de formação continuada para os conselheiros (diretores de escola, professores, funcionários, pais e alunos). Nelas registramos depoimentos de vários conselheiros que serviram de base para as reflexões apresentadas neste texto.

2 As mudanças no capitalismo do século 20 e o discurso em favor de um novo pacto educativo

David HARVEY (1993), ao se dedicar ao estudo das transformações sociais, descreve em seu livro *A condição pós-moderna* as mudanças que tiveram início em meados do século 20, precisamente em 1973, quando acontece, a “primeira grande recessão do pós-guerra” (p. 117), provocando um “conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político”, sobretudo nas décadas de 70 e 80. (p. 140). Em meio à instabilidade profunda, vai-se configurando a passagem do modo de acumulação fordista para o modo de acumulação flexível. Não se trata da exaustão do capitalismo, mas de uma reacomodação, ainda que bastante profunda, segundo o autor.

No entre-guerras (1918-1930), havia dois importantes entraves para a disseminação do fordismo: a resistência dos trabalhadores a esse sistema de trabalho, nada familiar, e os novos modos e mecanismos de intervenção do Estado, segundo as exigências dos anos 1930, em função da crise. Como alternativa às soluções nacional-socialistas, ganham corpo as propostas de Keynes, num esforço de recomposição do equilíbrio entre a nação-Estado, o trabalho organizado e o grande capital. Os movimentos trabalhistas mais radicais sucumbiram, e com eles a principal força de resistência ao novo sistema produtivo. Implantou-se, desse modo, o novo regime de trabalho fordista, estreitamente aliado ao Keynesianismo. O Estado redefine seu papel no novo contexto de internacionalização do mercado, sob a liderança dos E.U.A., cabendo-lhe, agora: dar estabilidade ao crescimento econômico baseado no consumo de massas; desenvolver uma “administração científica”, compatível com esse modelo de produção; controlar as relações de trabalho. Assim sendo, “o fordismo do pós-guerra tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total.” (idem, p. 131).

Houve resistência ao fordismo, por parte dos grupos étnicos, raciais, de gênero, principalmente nos países do chamado “terceiro mundo”, na forma de um

grande movimento político-cultural, gerando a necessidade de uma nova acomodação do capitalismo: a *acumulação flexível*, “marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo”. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. (idem, p. 141). Ocorre então uma profunda reestruturação no mercado e na organização industrial, produzindo um novo cenário: “A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda, e a mercadificação de formas culturais.” (idem, p. 148). Isto significa que o capitalismo se reorganiza agora *através da* dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis, em consonância com as inovações científico-tecnológicas, um dos principais acontecimentos do período, acompanhado de outro, ainda mais fundamental, que é a reorganização do sistema financeiro global, bem mais poderoso hoje do que as nações-Estado, e capazes de provocar um desequilíbrio às vezes cruel para as economias nacionais. Por tudo isso, “embora a política de resistência possa ter variado (...), a austeridade, as reduções fiscais e a erosão do compromisso social entre o grande trabalho e o grande governo se tornaram lemas de todos os Estados do mundo capitalista avançado.” (idem, p. 158-9). Necessitava-se então de um poder coletivo internacional para orquestrar as ações dos Estados nacionais. “Essa tendência foi institucionalizada em 1982, quando o FMI e o Banco Mundial foram designados como autoridade central capaz de exercer o poder coletivo das nações-Estado capitalistas sobre as negociações financeiras internacionais.” (idem, p. 159-60).

Vários eventos co-patrocinaados por organismos como Banco Mundial, UNESCO e UNICEF demonstram a tal orquestração internacional e a tendência de se revisar o papel do Estado na oferta e na gestão da educação enquanto política social imprescindível para o desenvolvimento de qualquer país: Conferência mundial sobre educação para todos (Tailândia, 1990), Encontro mundial de cúpula pela criança (1990, EUA), XXVII Conferência-geral da UNESCO (França, 1990), Educação para todos (Nova Delhi, 1993). Destacaremos alguns princípios defendidos pela Conferência mundial de educação para todos, onde estiveram presentes 155 países. Dessa conferência resultou o documento intitulado: Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), que trata de vários temas e coloca como meta principal a “educação básica para todos”.

Em vários trechos do documento, está presente a necessidade de um “enfoque abrangente” e um “compromisso renovado” em torno da educação, que

envolve “alianças efetivas” e a participação de toda a sociedade.

Se a chamada sociedade do conhecimento nos força a admitir que a educação se coloca agora, “mais do que nunca”, como fator essencial de desenvolvimento das sociedades humanas, a forma como o pacto educativo está sendo construído não garante que ela venha a cumprir o papel que dela se espera. Na interpretação de Montañó, por exemplo, a busca de parcerias em prol da educação tem mais a ver com o esvaziamento das atribuições do Estado do que propriamente com um gesto de “solidariedade”.

ao invés de evoluirmos para um conceito e uma estratégia no sentido de construir uma rede universal de proteção social que explicito o dever do Estado na garantia de direitos sociais, retrocedemos a uma concepção de que o bem-estar pertence ao âmbito privado, ou seja, as famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas, devem responsabilizar-se por ele, numa rede de “solidariedade” que possa proteger os mais pobres. (MONTAÑO, 2005, p. 12).

3 O município de São Carlos: mudanças na configuração de forças políticas locais e nova ênfase quanto à participação popular na gestão educacional

São Carlos está situada no centro geográfico do Estado de São Paulo e é considerada uma cidade de médio porte, com pouco mais de 200 mil habitantes. Sua atividade econômica é marcada pela presença de grandes indústrias multinacionais e uma grande quantidade de indústrias médias e pequenas dos mais diversos setores de produção. Destacam-se as empresas de base tecnológica, por causa da presença de duas importantes universidades (Universidade de São Paulo – USP e Universidade Federal de São Carlos – UFSCar) e outras instituições de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O setor de comércio é também variado, e o setor agropecuário se destaca pela produção de leite, cana, laranja, frango, carne bovina e milho¹.

Do ponto de vista da educação, a cidade se orgulha de uma certa tradição, que vem desde o começo do século 20, quando passou a contar com o primeiro Grupo Escolar e um importante colégio, das Irmãs Sacramentinas, em 1905, e com a Escola Normal, em 1911. Em seguida veio a USP, em 1948, e a UFSCar, em 1971.

A cidade surgiu sob a liderança da oligarquia rural, representada pela figura do Conde do Pinhal, em meados do século 19. As escolas, nesse período,

¹ As informações contidas neste parágrafo foram retiradas do *site* oficial da prefeitura municipal de São Carlos: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/> Acessado em 08/01/07.

eram destinadas aos homens brancos e da elite, embora as moças desse mesmo estrato social é que vão ocupar, aos poucos, os bancos do Colégio e da Escola Normal.

Talvez pelo fato de a cidade ter nascido sob o signo do poder oligárquico, dentre outras coisas, confere-se a ela fama de conservadora. Em razão disso, no ano 2000, o processo eleitoral para prefeito da cidade foi algo auspicioso, no sentido da novidade que representou. Pela primeira vez, com uma diferença de apenas 128 votos, é eleito um candidato que significava a ruptura da tradição política na cidade. Newton Lima Neto, prefeito eleito, fora reitor da UFSCar, e representa, pela sua história política, os intelectuais que se aglutinaram no Partido dos Trabalhadores (PT), na sua origem.

Em 2001, a natural euforia do PT para atuar junto às estruturas de poder tradicionais, cria um ambiente de mais participação e leva a iniciativas imediatas, como, por exemplo, a criação vários conselhos, em várias esferas e níveis da estrutura administrativa.²

Na área educacional, ainda no mesmo ano, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de discutir as propostas de governo e propor medidas emergenciais. De todos os GTs, o GT Educação foi o mais tenso, segundo relato do ex-secretário da educação (CAMARGO, 2003), que permanecera no cargo apenas nos seis meses iniciais de governo. Um dos motivos das controvérsias no interior do GT tinha a ver com a forma de provimento do cargo de diretor das escolas: uns defendiam eleição direta, outros a nomeação pelo prefeito. Foi vitoriosa a proposta de eleição. Assim, a rede municipal de ensino experimentou pela primeira vez o processo de eleição direta para diretores, num clima de mobilização política, mas também de protestos, denúncias de irregularidades etc. Das 31 escolas envolvidas, só em duas delas ganharam as eleições candidatos que não estavam no cargo. Todos os demais já eram diretores da mesma escola na qual foram eleitos. Isso gerou uma certa insatisfação, de tal modo que, anos depois, no segundo mandato do prefeito Newton Lima Neto (2005-2008), retomou-se a indicação dos diretores pelo poder executivo. Afóra as eleições para os diretores, houve iniciativas no sentido da instalação de alguns conselhos, como o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, o conselho de alimentação escolar, o

² Em 2007, existem no município vinte quatro conselhos em funcionamento, segundo material publicitário da Prefeitura denominado “Participação” – Especial 30 meses de governo, de julho de 2007.

conselho municipal de educação e o conselho de escola.

Outra iniciativa do município no campo da educação foi a realização de fóruns e conferências municipais, a fim de se traçar a política educacional de forma mais democrática, conforme se anunciava. Além disso, as conferências serviriam para traçar diretrizes com vistas à elaboração do Plano Municipal de Educação, seguindo as determinações da legislação de nível federal (LDB 9.394, de 20/12/96). Foram três conferências até 2006, momento em que a Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC já começa a preparar a quarta, a ser realizada em 2007.

A primeira conferência aconteceu nos dias 07 e 08/12/2001, e teve como tema *Democratização da Gestão*. De acordo com a lei municipal nº 12.823, de 04/07/01, a conferência

é um foro de debates aberto a todos os segmentos da sociedade que tem como objetivo discutir a situação da educação, propor novas medidas de melhoria e traçar metas e diretrizes para a política educacional no município, definindo prioridade, estratégias e ações. (Lei nº 12.823, de 04/07/01)

Dois GTs foram organizados dentro da conferência: o de educação infantil e o de ensino fundamental, médio, profissionalizante, EJA e ensino superior. Em ambos participaram aproximadamente 30 pessoas. No GT de educação infantil, o terceiro tópico levantado como prioritário para discussões foi a “necessidade de participação de todos os profissionais da educação na construção da proposta pedagógica”. Depois de levantados todos os pontos, os mesmos foram agrupados em 4 categorias, sendo um deles a “democratização da gestão”. (Relatório da I Conferência Municipal de Educação, 2001).

A segunda conferência, em 11/11/03, foi intitulada *Democratização do acesso e da permanência*. Os GTs foram bem mais variados (13 no total), envolvendo os mais diversos assuntos, mas não incluiu, explicitamente, a “gestão democrática”.

A terceira conferência, *Diretrizes para um plano municipal de educação*, ocorreu nos dias 28 e 29/10/05. Os 3 GTs foram: educação infantil; ensino fundamental; e ensino médio, ensino profissional e ensino superior. Resultado de pré-conferências, havia já uma lista de 35 diretrizes a serem apreciadas. Dez delas tratam, direta ou indiretamente, da participação da comunidade nos destinos da educação municipal, da gestão democrática, da autonomia das escolas.

Em 2006, outra medida tomada pela SMEC merece destaque: encami-

nhamento à câmara de vereadores, para aprovação, da lei que trata da “estrutura e organiza a educação pública municipal de São Carlos, institui o plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação, e dá outras providências.” (Lei 13.795, de 04/05/06 - Estatuto da Educação, 2006). Esta lei também cria o Sistema Municipal de Educação e trata da *gestão democrática do ensino municipal*, no seu capítulo terceiro:

Art. 9º. A gestão democrática do ensino municipal dar-se-á pelo compartilhamento e co-responsabilização pela tomada de decisões entre os vários segmentos que concorrem para a realização dos processos educacionais e pedagógicos.

§ 1º. A concretização da gestão democrática do ensino municipal dar-se-á com a viabilização de espaços de participação da comunidade, pleno funcionamento dos Conselhos de escola, assembleias e outras instâncias colegiadas e representativas, investindo-se na descentralização das decisões, notadamente no que se refere à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Escolar.

§ 2º. Serão garantidos canais de comunicação e informação entre os diversos segmentos da Administração e as unidades escolares, investindo-se na produção de espaços de efetiva formação, visando subsidiar as decisões relativas à rede municipal de educação.

Art. 10. O Conselho de Escola, órgão normativo, deliberativo e consultivo, será instalado em cada uma das unidades escolares mantidas pelo Município, conforme regulamentação específica.

Parágrafo único. Os Conselhos de Escola deverão contar com a representação de pais ou responsáveis pelos alunos, de docentes e de outros profissionais que atuam na unidade escolar. (Lei 13.795, de 04/05/06 - Estatuto da Educação, 2006)

A ênfase na gestão democrática da educação, entre outras coisas, impõem-se por força de princípios já consagrados e consubstanciados em lei, em âmbito nacional. A Constituição Brasileira, em seu artigo 206, inciso VI, por exemplo, fala da “gestão democrática do ensino público”, obrigatória em todo e qualquer órgão público de educação.

A lei nº 9.394, de 20/12/96, em seu artigo 3º, inciso VII, também contempla a “gestão democrática do ensino público”, deixando a cargo de cada sistema de ensino sua regulamentação, desde que obedecidos alguns princípios, previstos no artigo 14: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos de escola ou equivalentes”. No seu artigo 12, inciso VI, a lei ainda

incumbe cada sistema de ensino de “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”. E no artigo 13, inciso VI, os docentes também são chamados a “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”³.

4 Mobilização em torno dos conselhos de escola no município.

A primeira norma a regulamentar o funcionamento do conselho de escola em São Carlos é de 1998, quando foi elaborado o Regimento Escolar Municipal, que atribuía aos conselhos as funções consultiva e deliberativa. Tal regimento baseava-se na Lei Complementar nº 444, de 27/12/85 (conhecida como Estatuto do Magistério), promulgada no governo Franco Montoro, que assumiu o cargo de governador do estado de São Paulo, em meio a um clima de democratização, em oposição ao regime militar. As diretrizes de governo apontavam para “a descentralização das funções do aparato administrativo, o processo de municipalização da pré-escola, a participação da comunidade, a reestruturação da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp) e a valorização do magistério”(ADRIÃO, 2006, p. 86). Particularmente no tocante à articulação escola-comunidade, o diagnóstico era de desarmonia na relação. Por aí se explica, talvez, a introdução, no Estatuto do Magistério, do conselho de escola com caráter *deliberativo*.

A ênfase na participação de usuários e educadores na gestão da escola como elemento da melhoria da qualidade de ensino levou o governo a incentivar a consolidação dos conselhos de escola (CEs), de associações de pais e mestres (APMs) e de grêmios estudantis. (idem, p. 87)

No âmbito municipal, em 2001, a SMEC publica a Portaria X, de 20/02/01, que regulamenta o funcionamento do conselho de escola. Nela se lê, em seu artigo 2º:

A gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo, envolvendo toda a comunidade escolar, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da unidade escolar.

³ Algumas iniciativas do Ministério de Educação revelam empenho na mesma direção do fortalecimento da gestão democrática das escolas, com ênfase no papel dos conselhos escolares. É o caso do Programa nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. (Brasil, 2004)

No ano seguinte há uma forte mobilização em torno dos conselhos, incluindo a campanha denominada “Aceita um Conselho?”, implicando em encontros de conselheiros, palestras, confecção de *folder* etc.

Como resultado de todo esse processo, em 2003 implanta-se o conselho em todas as escolas da rede municipal de ensino (creche, escola de educação infantil e de ensino fundamental). No mesmo ano, é publicado o Decreto nº 11, de 05/02/03, hoje já substituído pelo Decreto 203, de 13/06/07. Publicado o Decreto nº 11, logo ocorre a eleição dos conselheiros em todas as unidades de ensino, na forma de assembléias, separadas para cada segmento (professores, funcionários, pais e alunos). Ambos os Decretos caracterizam o conselho como um colegiado composto pelo diretor de escola (membro nato) e por representantes eleitos dos segmentos da “equipe escolar” e da “comunidade usuária”, assegurando a paridade nos três níveis de ensino (creche, EMEI e EMEB). Quanto à função do conselho, fica assegurado que:

Art. 2º - O Conselho de Escola será um centro permanente de debate e de articulação entre os vários setores da escola, tendo em vista o atendimento das necessidades comuns e a solução dos conflitos que possam interferir no funcionamento do estabelecimento de ensino e nos problemas administrativos, financeiros e pedagógicos. (Decreto nº 203, 13/06/07)

5 A realidade do funcionamento dos conselhos de escola

Norberto Bobbio, em seu livro intitulado *O futuro da democracia* (1986), salienta que este regime político é algo muito dinâmico e que, por isso mesmo, está em constante processo de transformação. Nas sociedades modernas a democracia nos coloca alguns problemas, já que ela não mais se identifica com o modelo proposto por “seus pais fundadores”. As “ilusões” democráticas se converteram em “promessas não cumpridas”, que têm a ver, segundo o referido autor, com: distribuição do poder; revanche da representação dos interesses da nação; espaço limitado para participação; poder invisível; cidadão não educado para a cidadania e permanência das oligarquias no poder. Perseu ABRAMO (1989), por sua vez, procedendo a uma análise dos conselhos populares, destaca cinco características fundamentais para o seu funcionamento: capacidade de reivindicar, dispor de mecanismos de consulta, poder para decidir, poder de controlar a implantação de programas, sujeitar-se à fiscalização de suas ações.

Dedicaremos este item à análise do funcionamento dos conselhos no âmbito do sistema municipal de ensino. Para tanto, faremos uso de alguns depo-

imentos dos conselheiros, selecionados no conjunto de relatos que temos registrado, como consequência da nossa interação com esses sujeitos, por ocasião de um trabalho de pesquisa e de formação continuada. Como são muitos os dados e as reflexões possíveis, definimos, nos dois itens que seguem, alguns temas mais recorrentes e relevantes, relacionados com a questão da participação. E eles também têm relação com as categorias de análises utilizadas pelos dois autores acima citados, de modo que faremos uso de algumas delas na análise.

5.1 Paridade na representação e partilha do poder

A *paridade* nos conselhos, de modo geral, se dá em obediência ao princípio da distribuição democrática do poder. No contexto do município em questão, isso é consagrado no Decreto nº 11, que prevê representação de 50% da “equipe escolar” (incluindo diretor, docentes e não-docentes: equipe técnica, de auxiliares e de apoio) e 50% da “comunidade usuária” (alunos e seus responsáveis). Há uma ligeira variação na composição do primeiro segmento em função dos diferentes níveis de ensino (creche, EMEI ou EMEB). Tal paridade, contudo, não assegura, por si mesma, a *partilha do poder*, que envolve outras coisas, além da igualdade numérica.

A realidade observada nos fez ver de forma muito clara, em algumas situações, que os representantes dos professores e funcionários contam com maior poder de decisão. Isso fica patente, por exemplo, no momento de se decidir sobre o horário das reuniões do conselho, questão que se coloca logo após a nomeação dos novos conselheiros. Geralmente, as reuniões são marcadas no final da manhã ou da tarde, prejudicando a participação dos pais, por causa do trabalho; e quando participam pedem uma reunião rápida. Assim relatam duas professoras, de escolas diferentes:

A escolha foi de ser no final da tarde, quando o pai vai buscar as crianças. O tempo tem que ser certo, no máximo uma hora de reunião. (professora 1)

Marcar reunião às 18h00 é o mesmo que pedir para as pessoas não virem. No ano passado as reuniões eram à noite e enchiam de gente. (professora 2)

Isso não resulta de uma ação intencional do segmento da equipe escolar, mas faz parte de um certo senso-comum, com certa base no real: os professores, funcionários participam muito mais da vida da escola, sentindo-se legitima-

dos a tomar decisões que os favoreçam. Sentem-se, enfim, mais importantes do que os pais e os alunos, que supostamente pouco sabem sobre a escola e em geral são vistos como despreparados para a atividade de conselheiro. Por outro lado, os próprios pais reforçam isso: “Tinha dúvidas quando assumi o conselho de escola: o que eu posso ou não posso; posso perguntar sobre o quê? Posso fazer o quê?” (mãe 1). Como consequência dessa suposta realidade, deriva um segundo tipo de suposição: “Se o presidente fosse da escola seria melhor, já que os pais estão despreparados. Muitas vezes eu nem sei como falar em uma reunião”. (mãe 2)

Existe ainda uma outra dimensão do poder da equipe escolar, sobretudo dos professores: o poder de mediação: “O papel dos professores na motivação dos pais é importante. Exemplo: - Vai ter reunião, sim, mas você não precisa vir.”(mãe 3)

Nesse desequilíbrio de poder, cabe destaque especial à figura do diretor. Segundo LIBÂNEO (2001, p.180), é no exercício da direção que podemos “articular as relações interpessoais na escola e entre a escola e a comunidade (incluindo especialmente os pais)”. Resta saber como isso é feito, em proveito ou prejuízo de quem.

No município em questão, o diretor de escola é indicado pelo prefeito e não pode presidir o conselho, embora seja seu membro nato. Vê-se aí, na segunda medida, uma vontade política de tornar o conselho mais independente da ação do diretor. Entretanto, foi possível constatar o centralismo de poder do diretor mesmo no interior do conselho. Como no caso dos professores e funcionários, e aqui ainda mais, o diretor é visto como aquele que detém as informações, os conhecimentos, sendo-lhe conferida uma grande autoridade. Ele sabe não só dos assuntos relacionados ao funcionamento da escola, como também das atribuições do conselho, do seu grau de autonomia. Quando o conselho decide algo, mas as ações não são implementadas, ocorre frustração, sobretudo dos pais, e isso reforça a dúvida sobre as atribuições do conselho. O resultado é a apatia crescente: “Eu não estou vendo nada acontecer; não estou participando efetivamente de nada... Na escola não acontece do jeito que a gente queria.”(mãe 4). E a própria diretora reconhece isso, ao se referir aos pais: “Dizem: Queremos pintar a escola de verde. Daí não tem dinheiro ou não dá pra fazer, por qualquer motivo; há então um desânimo.” (diretora 1)

Por não conhecer as atribuições do conselho, os conselheiros (sobretudo os pais) muitas vezes se restringem em atender à direção da escola naquilo

que é mais trivial:

Os presidentes dos conselhos são vistos como “pau mandado” dos diretores. (...) Em geral, os pais não fazem nada, só vão lá para ouvir algumas coisas e mais nada. O conselho de escola é um segmento da direção. É só para assinar papel. A gente não sabe bem o que se pode fazer, como fazer. Precisamos de uma ajuda, de uma assessoria. (mãe 5)

Também o diretor, como os professores, além de dificultar a ação mais autônoma e democrática do conselho, exerce um forte poder de mediação, de liderança: “Chamo a atenção para a importância da figura da diretora. Se os pais não se sentem acolhidos, desistem, se afastam, ou nem chegam a se aproximar.”(mãe 5).

Essa figura forte do diretor é algo amalgamado numa cultura política e pedagógica muito enraizada, de tal modo que afeta, como não poderia deixar de ser, até a percepção que o diretor tem de si mesmo. Para ilustrar, temos o relato de uma outra professora (conselheira) a respeito de um fato ocorrido e que desestimulou a atuação do conselho de escola. Com vistas a uma festa a ser realizada, o conselho de escola decidiu que cada pai deveria levar um prato de doce. A diretora, contrariamente, decidiu por não “incomodar os pais”, e o prato de doce não foi solicitado. Segundo a professora, este fato enfraqueceu o conselho, porque o desautorizou.

É possível perceber, nos relatos apresentados, uma situação que merece reflexão. Ao mesmo tempo que o segmento “equipe escolar” exerce hegemonia na escola e no conselho de escola, depende dele, sobretudo dos professores e do diretor, a mobilização da “comunidade usuária”, em função da liderança que exercem. Isso nos faz pensar sobre a possibilidade efetiva de um conselho autônomo, de base popular; sobre a possibilidade de um poder instituinte sobre o poder instituído.

5.2 A questão da representatividade

Com a complexidade e o crescimento da sociedade moderna, a democracia, antes exercida pela ação direta das pessoas, adquiriu um caráter representativo. Os indivíduos passaram a se reunir em grupos, de acordo com suas afinidades, interesses particulares, religião, profissão etc. Os colegiados nascem sob a égide da democracia participativa, como é o caso do conselho de escola.

Ao falar em representação, portanto, duas questões merecem destaque.

A primeira tem a ver com o que BOBBIO (1986) chama de “revanche da representação dos interesses da nação”. Isso significa que cada representante defende apenas os interesses particulares do grupo que representa, sem levar em conta os interesses mais gerais da Nação. A segunda, de acordo com ABRAMO (1989), está relacionada com “os mecanismos de consulta”, absolutamente necessários. Para a análise dos conselhos escolares, no âmbito da realidade investigada, é perfeitamente possível articular as duas idéias.

Observamos a grande dificuldade dos conselheiros, em qualquer um dos segmentos, se articularem com seus representados, ainda que, em alguns casos, como o dos pais, isso é mais evidente:

Atrapalha os pais, do bairro, não se conhecerem. (pai 1)

Nas reuniões de pais não são discutidas coisas que ocorreram no conselho de escola. Existe a necessidade de articulação entre os pais. (...) Nas reuniões de pais não são discutidas coisas que ocorreram no conselho de escola. (mãe 6)

Falta contato dos conselheiros-pais com os outros pais. (mãe 7)

A participação dos pais é muito pequena, principalmente quando os filhos vão crescendo e quando eles não vão bem na escola. (professora 3)

Não havendo contato entre os pais, obviamente não há mecanismos de consulta, impedindo o funcionamento democrático do conselho. A escola, dada a sua estrutura e forma de funcionar, sem levar em conta eventuais interesses contrários à participação mais efetiva por parte de alguns, não promove ações no sentido de criar esses mecanismos de consulta. E o papel da comunidade escolar (especialmente professores e diretor) é fundamental na mobilização da comunidade usuária (alunos e pais). Não há, por exemplo, articulação entre os diferentes colegiados da escola, como conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmio estudantil. Também as informações, os temas mais importantes não são veiculados em diferentes espaços coletivos (reuniões de pais, de professores etc):

Nos HTPCs raramente discutimos coisas da escola com os professores, inclusive sobre o conselho de escola. (professora 4)

A APM compete com o conselho de escola, e decide sobre a aplicação das verbas. (funcionário 1)

As pessoas percebem isso, e em alguns casos isolados propõem ações

a fim de enfrentar o problema da fragmentação do espaço escolar: “Para resolver o conflito entre conselho de escola e APM, na escola em que eu estava antes resolveram assim: membros comuns nos dois conselhos.” (diretora 2)

A ausência de mecanismos de consulta, no grau que presenciamos, nas escolas não nos permite falar em interesses de grupos particulares. Pior que isso, cada professor, cada pai, representa sua consciência individual. Nesse sentido, o poder de decisão pode ser influenciado por interesse e influência alheia, porque convém manter a relação de subserviência, ou porque a posição de quem influencia é considerada sempre correta, por ser supostamente mais qualificada, conforme indicamos no item anterior (caso do controle do professor e do diretor sobre os pais). Supõe-se, neste caso, que há pessoas mais ou menos educadas para a cidadania. Em algumas situações, portanto, segundo BOBBIO (*op cit*, p. 31), pode ocorrer o voto de permuta (voto em troca de privilégios), em detrimento do voto de opinião (por motivação ideológica, por exemplo); noutras, o indivíduo cheio de boas intenções não é capaz de representar o coletivo.

6 Considerações finais

Há, como vimos, uma ideologia política dominante formulada pelo capital internacional e disseminada por todo o mundo, por meio de certos organismos internacionais. Sob o discurso da responsabilização da sociedade como um todo no enfrentamento dos problemas das nações, em especial da educação, firma-se a idéia da participação e abre-se espaço para a retirada do Estado e para o fortalecimento do chamado terceiro setor. Por outro lado, há uma nova conjuntura política no Brasil, caracterizada pela redemocratização, mais acentuada a partir da década de 1980, onde o discurso da participação se coloca numa outra perspectiva e com importante poder de mobilização social. No contexto do município de São Carlos, dada a conjuntura local, é possível afirmar que essa segunda vertente do mesmo discurso é mais presente, explicando melhor o sentido das mudanças.

Há três importantes obstáculos à democracia, segundo BOBBIO (1986): a falta de competência técnica dos indivíduos para participar dos processos decisórios; o crescimento do aparato burocrático, gerando decisões de cima para baixo; uma certa ingovernabilidade da democracia, devido à crescente demanda da sociedade civil sobre um Estado incapaz de atendê-la. Dependendo de cada realidade, esses obstáculos se apresentam com maior ou menor vigor. Independente disso, finalizamos com as palavras do mesmo autor:

Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário. (idem, p. 37).

Pensando especificamente na realidade das escolas analisadas, vimos que um dos obstáculos apresentados se revela na forma de uma certa contradição. Ao mesmo tempo que o poder constituído dificulta a participação dos segmentos populares, dele depende a mobilização desses setores para que participem da vida escolar. Outro obstáculo tem a ver com a representação, pouco legítima, porque os conselheiros não dispõem de canais de consulta aos representados, caso mais flagrante no segmento dos pais.

Há certamente muitos obstáculos a enfrentar com vistas à democratização da gestão democrática das escolas públicas municipais. Não obstante, há energias positivas a serem melhor canalizadas, iniciativas a serem estimuladas e também muita reflexão a ser feita para se encontrar caminhos mais promissores, capazes de romper com as barreiras administrativas e os vícios centralizadores dos órgãos públicos.

Referências

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ABRAMO, Perseu. O PT e os Conselhos Populares. In: DAMASCENO, Alberto. et al. **A Educação como Ato Político Partidário**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1989. p. 34-37.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: em defesa das regras e do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.mec.gov.br/legis/default.shtm. Acesso em: 20 out. 2006.

_____. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Básica Programa nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/ elaboração Genuíno Bordignon. – Brasília: MEC, SEB, 2004. 59p.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei n. 9.394/96. Disponível em: www.mec.gov.br/legis/default.shtm. Acesso em: 20 out. 2006.

CAMARGO, R. B. Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa... Curitiba/SC. **Educar**, nº 22, p. 175-219, 2003. Disponível em: <http://QEAkwBbil98j:calvados.c3sl.ufrp.br/educar/include/getdoc.php>. Acesso em 14/05/05.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990. Jomtien, Tailândia.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIBÂNEO, José C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 4ª edição. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SÃO CARLOS (Estado de São Paulo). **Lei nº 12.823, de 4 de julho de 2001**. Institui no município de São Carlos a realização da Conferência Municipal de Educação. Prefeitura Municipal de São Carlos – Estado de São Paulo. 2001.

SÃO CARLOS (Estado de São Paulo) **Lei nº 13.795, de 4 de maio de 2006**. Cria o Sistema Municipal de Ensino. Prefeitura Municipal de São Carlos – Estado de São Paulo. 2006.

_____. Secretaria municipal de educação e cultura. **Relatório da I Conferência municipal de educação**. São Carlos/SP, 2001.

_____ **Portaria X, de 20 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos Conselhos de Escolas nos centros municipais de educação infantil (CEMEIs) da rede municipal de educação de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos – Estado de São Paulo. 2001.

_____ Secretaria municipal de educação e cultura. **Relatório da II Conferência municipal de educação**. São Carlos/SP, 2003.

_____ (Estado de São Paulo) **Decreto Municipal nº 11 de 5 de fevereiro de 2003**. Institui o Conselho de Escola na rede municipal de Educação de São Carlos e dá outras providencias. Prefeitura Municipal de São Carlos – Estado de São Paulo. 2003.

_____ Secretaria municipal de educação e cultura. **Relatório da III Conferência municipal de educação**. São Carlos/SP, 2005.

SÃO PAULO (Estado) **Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985**. (Estatuto do Magistério Paulista e dá providencias correlatas. São Paulo: [s.n.]. Disponível em <http://www.conteudoescola.com.br/site/content/view/41/56.html>>. Acesso em: 28/11/2006.

Enviado em jun./2007
Aprovado em ago./2007

Celso Conti

Prof. Dr. da Universidade Federal de São Carlos
Rua Manoel Martins, 116 - Jd. Munique
CEP: 13568-550 - São Carlos/SP
E-mail: celsocon@power.ufscar.br

Maria Cecília Luiz

Profa. Dra. da Universidade Federal de São Carlos
Rua Vítório Giometti, 571 - Jd. Nova Santa Paula
CEP: 13564-330 - São Carlos/SP
E-mail: cecilialuiz@power.ufscar.br
