

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

9

Conselhos de Escola na Cidade de São Paulo

Setembro, 2002

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

As iniciativas recentes de democratização da gestão municipal levaram à criação de vários Conselhos e de outros mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo, que se propõem a estimular a participação de representantes eleitos pelas comunidades na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas cuja responsabilidade de execução é da Prefeitura.

A existência dos Conselhos e de outros processos de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detêm as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e

defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos seguintes núcleos de pesquisa do Programa de Pós-graduação da PUC-SP: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente; Núcleo Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Collegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Núcleo Currículo, Estado, Sociedade
PUC-SP

Itamar Mendes da Silva

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

SILVA, Itamar Mendes da

Conselhos de Escola na Cidade de São Paulo. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. 48p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 9)

1. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2. Política de Educação. 3. Participação Cidadã. 4. Conselho de Escola. 5. Conselho de Escola na Cidade de São Paulo. 6. Associação de Pais e Mestres. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

Conselhos de Escola na Cidade de São Paulo	9
Como Surge o Conselho de Escola?	11
Como são formados e como funcionam os Conselhos de Escola?	23
Como o Conselho de Escola se relaciona com as instituições auxiliares	28
Estrutura democrática: ou de como a democracia começa em “casa.”	31
E hoje? Como estão funcionando os Conselhos de Escola?	37
Considerações Finais	41
Notas	44
Bibliografia	45

Conselhos de Escola na Cidade de São Paulo

“A escola pública só será popular quando for assumida como projeto educativo pelo próprio povo através de sua efetiva participação. A transformação radical da escola que temos supõe a participação organizada na definição de prioridades.”

Paulo Freire

Falar de Conselho faz com que se pense em coletivo, em conjunto de pessoas discutindo, propondo e decidindo sobre algum assunto, geralmente público e/ou que envolva um número grande de pessoas. Por exemplo, o Conselho deliberativo e/ou consultivo de uma escola, de um centro de saúde ou programa na esfera pública; de um clube ou empresa, no caso do setor não governamental.

A natureza do Conselho irá depender do local onde está inserido e de sua finalidade. Organizar o sistema de decisão sobre questões gerais e comuns a um grupo, quer seja pequeno e seus interesses corporativos, quer seja um grupo grande e os interesses envolvidos sejam de natureza pública indica um nível de participação dos interessados que pode assumir características democráticas.

A tendência para envolver a população em consultas e/ou em decisões tem sido difundida no Brasil, inclusive no âmbito da legislação. A lei maior da educação no Brasil, a Lei Federal 9394, de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conhecida como LDB, estabelece que as escolas sejam organizadas e administradas seguindo princípios de Gestão Democrática. Também existe nesta lei a previsão de Conselhos de Educação no âmbito dos Estados e daqueles municípios que qui-

serem formar seus Sistemas de Ensino próprios. Isto reflete processos mais amplos vividos pela sociedade brasileira e requer explicitação para que o leitor tome conhecimento de sua existência, apesar de não ser o foco deste texto.

Conselhos têm existido no âmbito da educação já há bastante tempo e são anteriores à atual LDB. São os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional, que já se organizaram com as mais variadas composições. A estes tem sido acrescido um outro, o Municipal, naquelas cidades que pretendem formar os seus Sistemas de Ensino próprios. Trata-se de Conselhos formais que visam organizar, normatizar, fiscalizar e arbitrar sobre questões não explicitadas ou controversas na legislação do ensino em geral, e casos específicos envolvendo instituições e/ou indivíduos. Não são Conselhos eleitos nem são representativos da população, mas do setor educacional. São compostos, via de regra, por educadores, donos de escola e até por personalidades. A indicação é feita pelo Poder Executivo: Secretários de Educação para os Conselhos de Municípios e Estados e Ministro da Educação, no caso do Conselho Nacional. Em alguns casos, procuram equilibrar a representação entre pessoas oriundas de redes pública e privada. É fato, porém, que o perfil destes Conselhos terá íntima relação com a orientação política e ideológica do governo que o indicar.

No entanto, é importante reconhecer que representam um certo nível de democratização do Sistema de Ensino e estão previstos pela LDB, a Lei Federal 9394/96. Não são, porém, expressão da participação popular na educação e por isso não serão tratados mais detidamente neste texto. São de natureza diferente dos Conselhos de Escola, por exemplo.

Na cidade de São Paulo os Conselhos de Escola inserem-se nos processos participativos e reivindicatórios de luta pela democracia, ocorrida no contexto brasileiro das últimas décadas.

Discutir sobre este assunto requer considerar as formas encontradas pela sociedade brasileira, especialmente a paulistana, para participar e decidir em vários fóruns sobre questões importantes de seu cotidiano.

O foco deste texto é o Conselho de Escola e as formas de organização da participação¹ que lhe oferecem suporte na escola e na estrutura do ensino, pois, como indica Paulo Freire, a participação é que pode fazer diferença em favor dos oprimidos na constituição de um projeto efetivamente popular de escola.

Este texto pretende deter-se sobre questões vinculadas às práticas sociais que deram origem, e que tornam ativos, os Conselhos de Escola. Procurará responder às questões: **Como surge o Conselho de Escola na cidade de São Paulo? É diferente da APM? Como estão funcionando atualmente na cidade de São Paulo? Quais as possibilidades e os limites do Conselho de Escola?**

Estas questões pretendem ser um roteiro para guiar o leitor nos caminhos do texto. Outras discussões serão apresentadas, mas o compromisso é buscar construir um caminho para clarear estas questões, que parecem ser fundamentais neste caso.

Como Surge o Conselho de Escola?

“Na tradição política brasileira, participação tem significado apenas de discussão de problemas, sem acesso a decisões e, por descentralização, entende-se a execução de tarefas já decididas. A atual administração acredita que participação e descentralização implicam autonomia para que as escolas tomem decisões em conjunto com os órgãos centrais da Secretaria Municipal de Educação.”

SME-SP, 1990, nº 3

Durante a vigência do regime militar, a luta pela conquista de espaços democráticos congregou amplos setores considerados progressistas. Em todos os âmbitos houve processos de construção de instâncias de participação: comissões de fábrica, sindicatos, grupos de jovens nas CEBs², movimentos sociais variados, partidos políticos e Conselhos nas mais variadas áreas. No processo de luta pela redemocratização do Brasil a tendência era considerar progressistas todas as ações que combatiam o regime militar.

A partir de 1978, as greves no ABC³ paulista marcam de forma decisiva a longa caminhada rumo à derrubada do regime militar. Professores/as paulistas também fazem greve por melhores salários, são perseguidos/as e punidos/as pelos órgãos da Secretaria de Educação, que se utilizavam dos/as diretores/as de escola para efetivar as punições. Diante disso, o órgão de representação dos/as professores/as, denominado Apeoesp – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo –, passou a discutir formas de combater o autoritarismo presente na estrutura da Secretaria e da escola. Até os dias de hoje, a Apeoesp pretende incentivar a participação nas escolas, democratizando as relações e decisões no seu interior.

Também ganha força entre setores da sociedade civil a crítica das práticas autoritárias e desrespeitosas para com as crianças e adolescentes levadas a cabo pela escola. Esta é comumente vista como instituição ineficaz, pois não realiza bem a tarefa esperada de incluir os setores populares no mercado de trabalho, por ser considerada seletiva e excludente.

A alternativa encontrada foi buscar aprender com as lutas mais amplas e incluir todos os setores participantes do processo educativo da escola em uma instância que se responsabilizasse pela gestão de cada unidade. Este organismo recebeu o nome de **Conselho de Escola**.

O Conselho de Escola surgiu num momento em que a sociedade brasileira dispunha-se a participar da vida das instituições e, especialmente, da escola. Tal espírito deve-se ao histórico de exclusão da imensa maioria da população dos processos decisórios, aprofundado durante o regime militar. Ele foi criado com o objetivo de promover mudanças nos processos decisórios a partir do interior da escola, congregando todos os atores envolvidos no processo educativo local. Representava um espaço de educação para a democracia que renascia no Brasil, não só de pais e responsáveis, mas de funcionários, professores, diretores e principalmente das novas gerações, os alunos.

Os Conselhos de Escola no Estado de São Paulo representam uma vitória dos setores progressistas. Entretanto, o organismo criado a partir deste processo não tinha poder para decidir, pois era consultivo. O decreto nº 11.625, de 23 de maio de 1978, aprovou o Regimento Comum das Escolas Estaduais e previu a existência de Conselhos de Escola com caráter consultivo.

A luta para garantir esta instância consultiva funcionando na escola e pela transformação de seu caráter em deliberativo não foi simples e demandou muito esforço. Naquele momento, todos os que estavam contra a ditadura congregaram-se em torno de alguns programas e o fizeram utilizando discursos muito semelhantes, mas com significados diferentes. Esta consciência só foi possível nas práticas democráticas experienciadas a partir do final do governo militar.

Em 1985, durante o governo de Franco Montoro, foi aprovada a lei complementar nº 444, de 27 de dezembro, que regulamentou o Estatuto do Magistério e incluiu, enquanto um direito do magistério paulista, a participação na gestão da escola por meio do Conselho, que passou a ter poderes deliberativos.

Este organismo deveria congrega pais, professores, alunos e funcionários administrativos e de infra-estrutura escolar. Deveria constituir-se paritário entre os usuários – pais/mães e alunos/as – e a equipe de trabalhadores/as da escola – professores/as, funcionários/as e direção. Os/as trabalhadores/as da escola teriam 50% das vagas no Conselho e os/as usuários/as os outros 50% das vagas, com vistas a garantir que nenhuma das partes tivesse prevalência sobre a outra.

Estas discussões ocorriam paralelamente às mudanças nas formas de compreender a educação, a criança e o ensinar-aprender. Aquela educação “bancária”, denunciada pelo mestre Paulo Freire, no livro *Pedagogia do Oprimido*, não atendia às necessidades de uma sociedade que se democratizava, pois era autoritária e inadequada às crianças frequentadoras da escola pública.

Estas mudanças resultaram na inclusão da participação dos/as professores/as nos processos de elaboração e definição dos currículos. Também os usuários foram chamados a influir em decisões relativas ao fazer pedagógico das escolas, por meio do Conselho de Escola. Trata-se da descentralização do poder no âmbito da escola.

Surge o Conselho de Escola na Cidade de São Paulo

Na cidade de São Paulo, o Conselho de Escola foi previsto no regimento comum das escolas municipais, instituído pelo decreto nº 21.811, de 27 de dezembro de 1985, data de promulgação do Estatuto do Magistério da rede estadual, tendo participado do mesmo processo. O prefeito da época era Mário Covas e havia sido indicado por Franco Montoro, pois ainda

não contávamos com eleições diretas para o cargo em capitais e cidades consideradas áreas de segurança nacional. Foi a partir de 1985, que as cidades assim consideradas passaram a eleger seus prefeitos. Assim, a rede estadual e a rede municipal, da cidade de São Paulo, partilhavam das mesmas concepções de política educacional, como indica a aprovação dos Conselhos de Escola com caráter deliberativo.

No entanto, o decreto municipal nº 21.811 foi promulgado em 27 de dezembro de 1985, faltando quatro dias para o término do governo, para vigor no ano seguinte. Em 1º de janeiro de 1986, Jânio Quadros assume o cargo de prefeito, tendo como característica uma orientação conservadora e contrária à participação democrática da população em seu governo. Em 03 de janeiro de 1986, por meio do decreto nº 21.839, revogou o decreto nº 21.811 que instituíra o regimento prevendo Conselhos de Escola deliberativos.

A prefeita que sucedeu a Jânio Quadros na cidade de São Paulo, Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, em 1º de janeiro de 1989 publicou o decreto nº 27.614, revigorando o regimento comum, promulgado em 1985. A proposta da gestão que se iniciava era recuperar os processos de discussão interrompidos entre 1986 e 1988 para poder avançar na criação de espaços democráticos no interior da escola.

A iniciativa de colocar em prática o regimento produzido durante a gestão de Mário Covas foi do Secretário de Educação da época, o professor Paulo Freire. Tal decisão fazia parte da concepção defendida por ele de que era preciso romper com a descontinuidade nas políticas públicas de educação.

Paulo Freire apontava como um dos problemas centrais das políticas públicas de educação no Brasil o fato de que cada novo governo mudava tudo o que o anterior havia feito. Existia uma

“política de terra arrasada” e um eterno recomeçar. Assim, essa gestão pretende iniciar uma nova era da educação na cidade de São Paulo, que começa pela devolução do regimento tal à rede pública de ensino, que Jânio Quadros havia suprimido mesmo de sua implementação.

O então Secretário Paulo Freire não perdia oportunidade de indicar em suas falas à rede pública de ensino e noutros fóruns, que a educação da cidade de São Paulo não começara com a gestão petista, que tinha história e que esta seria respeitada. Afirmava que muita coisa boa havia sido feita antes de sua gestão e também muita coisa ruim, autoritária, contrária às necessidades dos/as alunos/as. As coisas ruins seriam revistas para que se tornassem boas ou fossem substituídas; as coisas boas seriam valorizadas; outras ainda, seriam experimentadas, vivenciadas. Neste último grupo estava o regimento e, dentro deste, o Conselho de Escola com caráter deliberativo. Assim, a implantação do Conselho de Escola deliberativo na cidade de São Paulo aconteceu em 1989 e deveu-se à administração petista, sob a coordenação do professor Paulo Freire.

Que concepção de gestão escolar valoriza o Conselho deliberativo?

“A gestão da escola implica na tomada de decisões e na sua respectiva execução e avaliação.

Acreditamos que estas decisões devam ser tomadas pelo maior número de pessoas e não mais hierarquizadas e centralizadas para que os mais variados pontos de vista possam ser considerados e debatidos.

A tomada de decisões, desta forma, torna-se coletiva, pois

o projeto de cada escola será definido a partir do debate e do confronto das posições e interesses dos alunos, pais e equipe escolar.

O Conselho de Escola é a forma de organização legítima e capaz de realizar esta gestão coletiva. É o centro das decisões. Sua legitimidade se dá na medida em que ele é composto por representantes eleitos, de todos os segmentos da equipe escolar, dos alunos e dos pais. Estes representantes serão os elos de ligação entre as propostas de seus pares e as decisões do Conselho.”

(Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo, 1992: 05)

A gestão escolar visa à organização da vida interna da unidade escolar e suas relações com pessoas, instituições da localidade e com a estrutura do sistema de ensino. Fundamenta-se nos processos de construção de propostas e práticas que ofereçam **qualidade** à educação.

As formas de organizar a escola para buscar a qualidade variam conforme as concepções políticas e pedagógicas professadas. Os setores conservadores, ligados às práticas autoritárias/ “bancárias”, denunciadas por Paulo Freire, não valorizam o Conselho de Escola como organismo de gestão e, portanto, deliberativo.

Construir uma prática de gestão escolar capaz de romper com o tradicional sistema centralizado nas mãos da direção e/ou da equipe de especialistas da escola não é tarefa simples. Mesmo entre os grupos considerados progressistas há divergências quanto à ênfase conferida ao Conselho e à equipe escolar.

Por um lado, progressistas compreendem a educação como fazer compartilhado entre sociedade e escola, cada parte com responsabilidades específicas e conhecidas por todos/as. Assim, ao incluir os/as usuários/as, a escola democratiza-se, num processo

de descentralização e divisão do poder. Por outro lado, setores também identificados como progressistas compreendem a educação enquanto fazer sob responsabilidade de especialistas, restando à sociedade ajudar naquilo que os primeiros indicarem. Nessa perspectiva, o Conselho adquire uma função instrumental, de validação de decisões tomadas por outros atores, ou homologatória. Desse modo, a equipe escolar vê o Conselho como uma instituição auxiliar e não divide poder, de fato, para além dos especialistas em educação que já atuam na escola.

A proposta do governo Mário Covas/ Guiomar Namó de Mello

A proposta construída durante o governo Covas na prefeitura da Cidade de São Paulo explicitava uma concepção de gestão que colocava o Conselho de Escola deliberativo como a segunda “instituição” escolar em importância na tomada de decisões. De acordo com tal proposta, a equipe escolar - composta pelos/as trabalhadores/as da escola e, especialmente professores/as, coordenadores/as e diretor/a -, tinha papel de destaque na composição do número de membros natos do Conselho. Entre suas atribuições estava a assessoria ao/a diretor/a em determinadas situações. Por essas razões a equipe escolar ocupava lugar de destaque e tinha poder decisivo na organização geral da escola. Essa importância está claramente colocada no artigo a seguir:

Artigo 8º – A gestão da Escola abrange:

I – Equipe Escolar;

II – Conselho de Escola;

III – Instituições Auxiliares;

IV – Serviços de Assistência ao Escolar.

Constitui-se enquanto uma proposta ambígua que, por um lado, pretende democratizar a escola ao abrigar os setores populares usuários da escola pública para participarem das decisões sobre diretrizes e metas para a unidade. Por outro lado, não se desvincula da necessidade de reservar espaço privilegiado para a ação de especialistas nas definições, priorizando-os em detrimento do Conselho de Escola e dos/as usuários/as que o compõem.

O Conselho de Escola delineado pelos/as educadores/as ligados ao governo Covas previa os seguintes membros natos: diretor/a, assistente de diretor/a, coordenador/a pedagógico/a e secretário/a de escola nas Escolas de Ensino Fundamental e, diretor/a, coordenador/a pedagógico/a e auxiliar de direção nas Escolas de Educação Infantil.

O número de membros natos denota a importância que se pretende conferir ao Conselho de Escola, mas sob o controle da equipe escolar. O Conselho é, então, um novo fórum para discussão e decisão de questões relativas à gestão da escola por parte da equipe e com a participação de pais/mães e alunos/as.

Corroborando ponderações feitas o artigo 43, que estabelece atribuições para o Conselho, em seu inciso V, apresenta como uma de suas atribuições **“assessorar, apoiar e colaborar com o Diretor em matéria de sua competência, e em todas as suas atribuições...”**

O mérito da proposta encontra-se em ampliar o número daqueles que decidem na escola, uma vez que inclui a equipe escolar. Retira da figura e do cargo de diretor/a a responsabilidade e o poder de decidir sozinho sobre a gestão, porém, ainda não constitui-se democrático do ponto de vista popular.

Além destes entraves na própria norma há também, no interior da escola e na equipe escolar, incompreensões e concepções

arraigadas contrárias à participação, que são percebidas⁴ pelos/as pais/mães e que persistem:

Há resistências. Tem professores que não querem mudar. Eles acham que a obrigação das mães é estar em casa cuidando dos filhos e não estar lá ajudando eles. Metendo o nariz onde não é chamado. ... Os professores nos vêem como pais, nosso lugar é em casa. Os pais são ouvidos, mas colocar em prática o que dizemos é outra coisa.

A proposta da gestão Luíza Erundina/ Paulo Freire

Na gestão de Paulo Freire há uma reestruturação do regimento com substancial mudança na concepção de gestão. Propõe-se à gestão a tarefa de efetivar a participação da população usuária, superando aquela destinada a atender direitos sociais básicos e investindo em sua qualidade. A participação da população no Conselho de Escola propõe-se a ampliar os direitos políticos da população, especialmente dos usuários da escola possibilitando-lhes decidir no âmbito da unidade escolar.

É na escola que se constrói a possibilidade real da gestão democrática que, superando a prática da informação e da consulta, passa a ser compreendida como realização e decisão coletivas. O Conselho de Escola torna-se seu órgão principal, como indica o artigo do regimento de 1992:

Art. 8º – A gestão da Escola será desenvolvida de modo coletivo, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da Unidade Escolar.

O único membro nato passará a ser o/a diretor/a e o Conselho de Escola não continuará a ter incumbências de assessoria deste. O Conselho passa a ser o responsável pela elaboração do plano escolar; pela eleição e destituição de membros da equipe escolar para cargos em comissão; deliberação quanto à organização e o funcionamento geral da escola; arbitragem em conflitos de natureza pedagógica e administrativa; proposições de soluções para problemas pedagógicos e administrativos; decisões sobre aplicação de verbas e representação da escola em fóruns de Conselhos.

Há ainda um aspecto fundamental da gestão democrática e que alimenta a atuação do Conselho de Escola: a democracia na sala de aula. Trata-se de construir relações capazes de possibilitar o experimento de democracia e de construção do conhecimento em que os alunos desenvolvam autonomia e sejam autores e atores do processo, “*dentro de uma concepção construtivista que respeite o desenvolvimento afetivo, social e cognitivo do educando, considerando-o como agente construtor de seu conhecimento, na interação com o outro.*”

Portanto, esta proposta trata da democratização do poder na sala de aula que se constitui na matéria-prima da construção da cidadania das novas gerações e de prática participativa da qual o Conselho de Escola poderá beneficiar-se. Também caracteriza-se como a afirmação da educação enquanto processo construtor de sujeitos autônomos e contribuinte fundamental para a sociedade democrática. Assim como Paulo Freire, afirma o caráter político da educação.

Paulo Freire pretende que a escola contribua para o exercício da mudança social, tornando-se “*um espaço vivo e democrático, onde todas as perguntas sejam levadas a sério, espaço privilegiado da ação educativa e de um sadio pluralismo de idéias.*” (*Aos que fazem a Educação conosco em São Paulo, 1989, p.08*); e o Conse-

lho de Escola deve constituir-se em espaço de poder dividido que significa a possibilidade de colocar em prática a escola dos sonhos destes atores, uma escola de qualidade, adequada às necessidades das crianças e que pode aproximar-se do sonho dos/as educadores/as:

“A qualidade dessa escola deverá ser medida, por isso, não apenas pela quantidade de conteúdos transmitidos e assimilados, mas igualmente pela solidariedade de classe que tiver construído, pela possibilidade que todos os usuários da escola – incluindo pais e comunidade – tiverem de utilizá-la como espaço de elaboração de sua cultura.

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além de experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história. A participação popular na criação da cultura e da educação rompe com a tradição de que só a elite é competente e sabe quais são as necessidades e interesses de toda a sociedade.

A escola deve ser também um centro irradiador da cultura popular, à disposição da comunidade, não somente para consumi-la, mas para recriá-la. A escola é também um espaço de organização política das classes populares. A escola como um espaço de ensino-aprendizagem será então um centro de debates de idéias, soluções, reflexões, onde a organização popular vai sistematizando sua própria experiência.” (Aos que fazem a Educação conosco em São Paulo, 1989, p.08)

Segundo essa concepção, o Conselho de Escola caracteriza-se como o depositário dos sonhos e objeto das práticas vinculadas à construção da escola pública popular e democrática que, a partir da cidade de São Paulo poderia ganhar outros adeptos. O Conselho de Escola é o espaço a partir do qual a população poderá construir mecanismos de emancipação e superação de suas condições de existência.

Como são formados e como funcionam os Conselhos de Escola?

Na cidade de São Paulo os Conselhos são compostos por pais/mães ou responsáveis, professores/as, alunos/as, direção e demais funcionários/as da escola. Sua estrutura pode variar de acordo com o número de classes e com a modalidade de ensino a que pertencem, podendo ter de 16 a 40 membros. Esta estrutura foi montada durante a gestão de Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação do Município, iniciada em 1989.

Nas escolas de educação fundamental os conselhos incluem alunos/as, porém, nas escolas de educação infantil eles/as não participam, sendo a paridade obtida pelo acréscimo no número de pais/mães e/ou responsáveis até que estes correspondam a 50% do Conselho.

Por que Paridade?

A idéia da paridade remonta à necessidade de contar com a efetiva participação dos usuários e principais interessados pela educação - pais/mães e alunos/as -, que seus anseios possam ser ouvidos e levados em consideração e, se considerados possíveis e ade-

quados por todos/as ou pela maioria, colocados em prática. A paridade também visa garantir que a equipe escolar não deixe de ser ouvida e considerada, pois tem conhecimento técnico, vive o cotidiano da escola e desempenha papel fundamental no processo.

A paridade justifica-se na concepção de que a educação deve ser tarefa compartilhada entre a escola e a família. É processo coletivo e de importância fundamental para a sociedade e para o futuro das gerações mais novas. Fundamenta também o seu funcionamento colegiado e se coloca como uma forma de garantir o debate democrático no interior dos Conselhos. Quando nenhum grupo pode impor seus interesses, mas precisa contar com a concordância da outra parte, há possibilidade de que o debate de idéias ocorra para que se busque o consenso e que dele todos/as se beneficiem. A chave da paridade coloca-se na tentativa de construção de processo de parceria entre os/as envolvidos/as. Sua estrutura colegiada faz com que todas as perguntas sejam levadas em conta, num espaço paritário que inclui, obviamente, as questões dos/as pais/mães, alunos/as e comunidade.

A legitimidade do Conselho passa por sua composição paritária, pois de outra forma seria desacreditado e visto como órgão construído para penalizar uma das partes. Instauraria a desconfiança e não conseguiria obter o crédito de todos/as, necessário para gerir a escola de maneira eficaz.

Conselho de Escola como base do planejamento e do sistema de decisão

“O planejamento é um processo contínuo e sistematizado de projetar e decidir ações em relação ao futuro, em função de objetivos políticos, sociais e administrativos claramente definidos.

Envolve tomada de decisões e avaliação de cada decisão inter-relacionada. Planeja-se quando se acredita que, a menos que se faça alguma coisa, um estado futuro desejado não ocorrerá e que, se as atitudes apropriadas forem tomadas, aumenta-se a probabilidade de resultado favorável". (Planejamento: instrumento de mobilização popular, 1992: 09)

Conceber o Conselho de Escola como organismo colegiado de planejamento local, constituindo-se como base do sistema de planejamento requer um certo entendimento acerca da educação e de seu papel na sociedade. Entendimento este que supera a visão tradicional de que educação é tarefa somente para especialistas e que os/as leigos/as podem ajudar apenas em aspectos materiais e de infra-estrutura.

De outra forma, a educação constitui-se processo coletivo, partilhado entre a escola e a sociedade, e sua organização, que prevê decisões, centradas no planejamento, deve ser democratizada e incluir os não-especialistas. Esta visão objetiva romper com o entendimento de que só a elite tem capacidade para decidir ao incluir amplos setores, historicamente excluídos, nos processos de decisão acerca da educação. Nesse sentido, a escola, enquanto unidade fim do sistema, passa a ser definida como o local onde as decisões tomadas realizam-se na prática: onde tudo deve começar e terminar.

Durante a gestão de Paulo Freire à frente da Secretaria da Educação da cidade de São Paulo⁵, implantou-se uma estrutura de decisão Colegiada. As instâncias previstas tinham nos Conselhos de Escola a sua base e organizavam-se buscando descentralizar as decisões, execuções e avaliações, como também desconcentrar o poder. É isto que se pode constatar neste artigo do regimento de 1992:

“Art.9º – A gestão da Escola será desenvolvida de modo coletivo, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da Unidade Escolar.”

O Conselho de Escola constitui-se como base da estrutura colegiada da Secretaria e atua como estimulador da democracia no interior desta. Constitui-se num instrumento de planejamento no nível local, com poder deliberativo.

Em todas as instâncias da Secretaria, a começar pela escola, enfatiza-se a necessidade de que as decisões sejam tomadas coletivamente. Assim, a Secretaria não apenas indica à escola o funcionamento colegiado, como o institui em seu interior. A estrutura colegiada foi montada também para servir como indicativo às escolas de que é possível construir formas democráticas de gestão. Significou o exemplo de que na Secretaria da Educação a democratização era para valer e não haveria hipocrisia de indicar à escola a gestão democrática e a estrutura de poder acima da escola continuar inalterada. É o rompimento com a política “do faça o que eu mando, mas não faça o que eu faço.”

Há uma forte crença na democracia enquanto conceito e prática que pode facilitar a gestão em todos os âmbitos. Possibilita a co-responsabilização de todos/as pelo sucesso e pelos eventuais erros do processo decidido coletivamente. Significa que as decisões são mais estudadas e fundamentadas, até porque envolvem várias pessoas que, via de regra, têm experiências diferentes.

Até aonde vai o poder deliberativo do Conselho de Escola?

Os Conselhos de Escola não podem decidir nada que fira normas e leis gerais, como a LDB e portarias do sistema em que se

inserir, o que é muito interessante e garante unicidade ao Sistema Ensino. Não podem decidir, por exemplo, que as férias dos/as professores/as serão no mês de abril, ou que o ano letivo terá apenas 190 dias. Podem, porém decidir o calendário a partir de determinados parâmetros colocados para o conjunto das escolas por parte da Secretaria da Educação.

As margens de autonomia do Conselho de Escola vão depender muito da concepção de gestão da direção da Secretaria. Quando é colocada em prática uma gestão centralizada resta aos Conselhos de Escola uma margem muito pequena de autonomia. Pegue-se o exemplo do calendário: se a Secretaria define apenas o início e o final do ano letivo, o recesso e o número de reuniões pedagógicas que deverá haver durante o ano, ficará ao Conselho de Escola maiores possibilidades de deliberação. Mas, se a Secretaria decidir os dias das reuniões pedagógicas, que os conselhos de classe deverão realizar-se na última semana de cada bimestre e que após uma semana deverá haver reuniões com pais/mães/responsáveis, que deverão ser bimestrais, ao Conselho de Escola restará apenas decidir sobre as festas para confraternização e/ou arrecadação de fundos (onde houver), organizar passeios e colocar em prática as decisões da Secretaria.

A existência de uma estrutura de Secretaria e de gestão do próprio Poder Público, baseada na descentralização das ações e na desconcentração do poder é fundamental para que o Conselho de Escola seja efetivo.

Para que o Conselho de Escola tenha condições de deliberação é preciso que não seja o único órgão de gestão democrática existente no sistema educacional. É necessário haver espaço para que ele seja, de fato, deliberativo dos princípios e das metas educativas a serem priorizadas pela escola, uma vez que a preocupação

básica dos setores envolvidos com a escola é, via de regra, como ensinar bem as novas gerações. Preocupação esta, fortemente vinculada à questão da qualidade da educação, cuja visão varia de acordo com a concepção e o projeto que se tem para a sociedade e para as crianças que estudarão nesta escola.⁶

Há, portanto, necessidade e possibilidades reais da escola decidir coletivamente, por meio da participação de todos/as os representantes no Conselho de Escola sobre sua atuação pedagógica. Decidir sobre o projeto que a escola irá construir para lograr sucesso na educação dos/as alunos/as é uma tarefa complexa que exige maturidade para assumir os acertos e os problemas gerados. Constitui-se importante exemplo de exercício de autonomia da unidade escolar na busca de educação de qualidade.

Como o Conselho de Escola se relaciona com as instituições auxiliares

São entendidas enquanto instituições auxiliares o Grêmio Estudantil e a Associação de Pais e Mestres (APM).

Como o próprio nome indica, elas devem auxiliar na organização e efetivação dos trabalhos da escola. São, porém, de natureza diferente do Conselho de Escola que é responsável pela Gestão, conforme o texto explicita a seguir.

O Grêmio Estudantil

A organização estudantil deve ficar a cargo dos próprios estudantes, cabendo à escola o dever pedagógico de apoiar suas iniciativas. Seguindo o caminho que indica na direção da ges-

tão democrática organizada pelo Conselho de Escola, as normas de funcionamento de qualquer instituição em seu interior ou a ela ligada deverão ser submetidas aos princípios estabelecidos pelo Conselho.

Os Grêmios Estudantis são instituições que têm por vocação a organização dos/as alunos/as para finalidades culturais, esportivas, reivindicativas e de melhoria das condições do ensino.

A Associação de Pais e Mestres – APM

A APM surgiu muito antes do Conselho de Escola e representou durante um longo período a única via de participação dos/as pais/mães. Porém, a participação efetivada no interior da APM tem uma natureza diferente daquela proposta para o Conselho de Escola.

Num primeiro momento, a APM constituiu-se para buscar ajudar alunos/as carentes de recursos materiais, suprindo-lhes de material escolar e uniforme. Posteriormente, e com a deterioração dos prédios escolares e escassez de materiais pedagógicos em virtude da diminuição dos recursos públicos na escola, passaram também a suprir parcialmente a deficiência de investimento do poder público. Pela APM não costumam passar discussões pedagógicas, mas de organização de festas, melhorias físicas e materiais e de assistência aos mais carentes.

Desse modo, os/as pais/mães passam a assumir para si uma tarefa que é do Estado e, retirando dinheiro do próprio bolso e/ou organizando festas e outras atividades para angariar fundos, atuam suplementando os precários recursos de que dispõem as escolas públicas. Era o espaço de participação existente na escola até o advento do Conselho de Escola.

Quando são criados os Conselhos de Escola deliberativos e até a sua consolidação enquanto organismo de Gestão Democrática da Escola, ocorre uma certa confusão sobre o papel da APM. Mas, logo fica explicitado que as responsabilidades não são concorrentes. O Conselho de Escola é o organismo de gestão e a APM uma instituição auxiliar, portanto, devendo funcionar a partir das diretrizes definidas pelo primeiro.

Na prática, porém, houve muita disputa e continua a existir, pois a APM é entidade jurídica sem fins lucrativos e como tal pode efetivar convênios e receber verbas, legados, doações, enfim, dispor de recursos financeiros para usar na escola. Este *status* de “dona do dinheiro” a coloca numa posição de destaque e de poder dentro da escola e frente ao próprio Conselho de Escola, gerando calorosos debates. Como entidade jurídica tem seu próprio estatuto e normas de funcionamento, que impedem a ingerência de uma instituição externa. Assim, as decisões do Conselho de Escola quanto aos recursos disponíveis no caixa da APM são apenas indicativas.

Recentemente, o Governo Federal tem buscado repassar recursos diretamente para as escolas e tem utilizado-se das APMs. Esta prática tem aumentado a importância destas instituições e, conseqüentemente, o seu poder dentro da escola. Em virtude disto também algumas escolas têm encontrado dificuldades para compor o Conselho.

A solução encontrada em várias escolas é construir um trabalho conjunto entre o Conselho de Escola e a APM. Nestes lugares pode-se observar que os membros de um e outra são praticamente os mesmos, quem participa do Conselho de Escola também é membro da APM e vice-versa. Quando isto acontece a convivência é facilitada e, ainda que permaneçam as disputas, pode-se enxergar luz no fim do túnel.

Esta disputa entre o Conselho de Escola e a Associação de Pais e Mestres vem corroborar as afirmações feitas: **é preciso existir uma estrutura democrática que crie espaços reais de decisão para que o Conselho de Escola seja efetivo.**

Estrutura democrática: ou de como a democracia começa em “casa.”

A estrutura construída pela Secretaria sob a coordenação do professor Paulo Freire visava oferecer suporte para que a escola se tornasse um local público e democrático. E, que os serviços prestados pelas instituições de ensino da cidade de São Paulo fossem da melhor qualidade possível e desejada por educadores/as e usuários/as.

Buscando construir esta qualidade que requeria saber os desejos e projetos de professores/as, diretores/as, alunos/as, pais/mães, governo e sociedade é que foram construídos os mais variados fóruns de consulta e decisão.

O ponto de partida é que era preciso construir os contornos da escola e da educação desejada, definindo o conceito de qualidade, pois, os entendimentos de escola de qualidade e das características necessárias à educação para que seja considerada de qualidade variam conforme os valores, as crenças e os projetos de adulto educado que se tenha⁷.

Assim, a Secretaria procurou ouvir diretamente os setores envolvidos - professores/as, alunos/as, pais/mães, comunidade local -, por meio das várias problematizações realizadas e investiu na criação de organismos de participação representativa em vários âmbitos. Também criou uma estrutura formal, mas não legal, de representação. Esta estrutura era formada por colegiados nos níveis regional, intermediário e central.

O Colegiado de Representantes de Conselho de Escola – CRECE

Buscando ampliar a participação das escolas nas decisões da Secretaria, foi criado um Colegiado de Representantes de Conselhos de Escola – CRECE – que, sediado no nível regional, era composto por representantes de cada uma das escolas, através de seus Conselhos. Contava também com o coordenador do NAE – Núcleo de Ação Educativa, instância da Secretaria de Educação para o assessoramento às escolas – e alguns de seus colaboradores diretos.

Ao CRECE cabiam decisões de abrangência regional, no que tange ao atendimento à demanda, orçamento e projetos de infraestrutura, bem como os pedagógicos. Entre 1990 e 1992, foi neste organismo que se definiu a maioria das ações de governo a serem realizadas nas regiões, no âmbito da educação. O destaque maior do CRECE é que ele contava com a representação de todas as escolas daquela região e comumente a representação era feita por pais/mães e alunos/as.

Colegiado Intermediário

A Gestão Democrática da Secretaria da Educação segue com um Colegiado Intermediário composto pelos/as coordenadores/as de cada um dos NAEs e chefias de organismos da estrutura administrativa e pedagógica da Secretaria, no nível intermediário.

Neste nível, eram tomadas decisões organizativas quanto aos procedimentos de efetivação da política educacional. Discussões sobre como viabilizar os programas de formação e a construção da infra-estrutura necessária para a realização dos projetos das escolas compunham a pauta e o âmbito decisório deste fórum. Aí

eram discutidas também indicações dos CRECEs, quando estas extrapolavam sua autonomia decisória.

Tratava-se da operacionalização, da administração do cotidiano da rede. Assim, as reuniões atendiam a uma periodicidade semanal.

Colegiado Central

No topo da estrutura colegiada da Secretaria encontra-se o Colegiado Central. Deste participavam: secretário, chefe de gabinete, chefe da assessoria técnica, coordenador da CONAE (Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa) e diretora da DOT (Diretoria de Orientação Técnica).

As reuniões deste Colegiado ocorriam atendendo a uma periodicidade semanal e sua pauta era formada por: indicações dos CRECEs e Colegiado Intermediário, as decisões gerais da política educacional, bem como a tradução e a efetivação, no âmbito da educação, das políticas do governo municipal.

O Colegiado Central abria-se uma vez por mês para a participação dos membros do Colegiado Intermediário. E, uma vez a cada semestre realizavam-se plenárias incluindo todas as pessoas com responsabilidades gerenciais e as equipes técnicas dos NAEs e dos órgãos Centrais e Intermediários da Secretaria. Estas reuniões plenárias buscavam avaliar e planejar grandes ações como: discutir e implantar o regimento, estatuto do magistério, congressos de educação, descentralizar a formação permanente para a escola, transformar os NAEs em unidades orçamentárias, efetivar os Conselhos Tutelares, definir política de comunicação etc.

O exemplo dado de organização da Secretaria, montada por Paulo Freire, tendo como base da estrutura de Gestão Democrática que prevê a participação popular, o Conselho de Escola, serve para demonstrar como na maior cidade do Brasil foi pos-

sível criar uma estrutura democrática de suporte à ação da escola. Poderá servir também para indicar e iluminar práticas futuras, sem prescrevê-las, mas coloca-las à serviço da discussão. É neste cenário que o texto continua e ousa indicar o caminho trilhado como uma boa maneira de se obter sucesso na efetivação dos Conselhos de Escola.

Como fazer para que a participação seja efetiva?

O histórico apresentado anteriormente demonstra que a participação precisa ser incentivada e as pessoas não nascem participativas, mas precisam contar com incentivos e instrumentos para poder participar.

Assim, os atores excluídos dos processos decisórios no interior da escola precisam de apoio para constituírem-se participantes eficazes. Também para que confiem em suas possibilidades de atuar de maneira efetiva neste fórum.

Foi pensando nisto, que a Secretaria buscou criar mecanismos para que houvesse uma maior possibilidade de sucesso na atuação dos Conselhos de Escola e de cada um de seus segmentos. Procurou democratizar o máximo possível as informações e criar fóruns para a formação dos atores envolvidos.

Os/as Professores/as no Conselho

A democratização da escola é processo coletivo que inclui os/as professores/as. Porém, os/as professores/as não foram preparados/as para atuar na escola com esta concepção. Assim, precisam ser preparados/as por meio de investimento em sua formação.

Construir a possibilidade de que a democratização da escola seja processo iniciado na sala de aula e que sua realização no Conselho seja mais um momento da prática pedagógica demanda investimento na formação dos/as professores/as, pois:

*Muitos professores não aceitaram ainda a entrada da comunidade, embora a maioria já tenha aceitado. É que para eles é uma coisa nova.*⁸

A expressão desta mãe de que a participação dos/as professores/as é muito recente consegue apreender a dinâmica exata do processo. Durante muito tempo limitaram-se apenas em cumprir as determinações que vinham do/a diretor/a ou dos órgãos da Secretaria. Estes/as decidiam sobre tudo o que deveriam ensinar e como deveriam proceder. Apesar de alguns/as fazerem coisas diferentes quando na sala de aula, a maioria limitava-se a cumprir as ordens. Assim, passar a fazer parte de um colegiado que decide coisas que antes vinham já decididas para que executasse é novo e exige mudança de prática e concepção, o que não é muito fácil para ninguém.

São os cursos, os grupos de formação permanente para discutir práticas, as palestras e, principalmente, a possibilidade de ser ouvido/a e experimentar coisas diferentes que irão constituir a formação do/a professor/a para esta realidade participativa.

Os pais e as mães no Conselho

Também os/as pais/mães precisam ser preparados para participar, segundo a observação do professor Paulo Freire. Eles encontravam-se numa situação ainda menos privilegiada que os/as professores/as, pois tinham interiorizado a idéia de que as coisas

da escola eram para especialistas e, quando chamados a participar, acreditavam que estariam exercendo funções que não eram de sua competência.

Então, logo após colocar o Conselho de Escola deliberativo para funcionar, iniciou-se um processo de mobilização dos/as pais/mães para discutir educação e trocar experiências com outros/as pais/mães. Este processo contou com a formação de grupos de interessados pertencentes aos Conselhos de Escola, que se reuniam regionalmente a cada mês ou quinze dias para discutir temas relevantes para sua atuação nos Conselhos e para a educação dos próprios/as filhos/as. Inicialmente, estes grupos estiveram sob a coordenação de uma técnica da Secretaria da Educação e, posteriormente, dos/as técnicos/as dos próprios NAEs.

Os/as pais/mães realizaram encontros regionais de todos os participantes destes grupos e chegaram a organizar encontros envolvendo todos os grupos da cidade. Nestes encontros surgiram propostas para o fortalecimento dos Conselhos de Escola e indicações para a Secretaria de como promover o crescimento da participação deste setor.

Os/as alunos/as no Conselho

Buscando oferecer aos/as alunos/as condições para participar efetivamente da vida da escola e atuar no Conselho, foi criado um grupo para incentivar a organização destes. Foram oferecidas possibilidades de contato com instituições estudantis e orientações gerais para a formação de grêmios livres em todas as escolas de Ensino Fundamental e também naquelas que contavam com alunos/as de supletivo.

A idéia era que a prática participativa pudesse qualificar a participação dos/as alunos/as no Conselho de Escola, assim como

constituir lideranças estudantis e servir como instrumento de vivência democrática.

Os/as Funcionários/as no Conselho

Os/as funcionários/as também passaram a receber formação que visava promover a auto-estima destes setores e discutir seus problemas no encaminhamento do trabalho.

Buscou-se comprometer estes setores com a educação, incentivando-os a perceberem que se caracterizavam como educadores/as, que tinham conhecimentos importantes sobre educação e poderiam contribuir para com o coletivo, por meio da participação no Conselho.

E hoje? Como estão funcionando os Conselhos de Escola?

Os Conselhos de Escola na cidade de São Paulo não fogem à regra de outros organismos de participação popular existentes no Brasil. Em alguns casos, funcionam bem e em outros, constituem-se instituições formais e burocratizadas, cujo funcionamento não atende aos mínimos critérios democráticos.

“O meu Conselho é ótimo, aprova tudo o que eu quero.” -, disse um diretor de escola em reunião no NAE, durante o primeiro semestre do ano de 2002, segundo relato de membro de equipe de Gestão e Educação Inclusiva. Esta atitude de um diretor de escola confirma a obviedade da explicitação feita anteriormente.

Também os/as pais/mães indicam que as práticas centralizadoras ou de pouca transparência continuam, são fortes e, em alguns casos, nem são percebidas como problemáticas. Perguntada

como e por quem eram montadas as pautas do Conselho de Escola do qual faz parte, a mãe falou:

Acho que é a diretora... porque uma vez eu comentei, foi inclusive uniforme. Ela tinha num caderno... tudo que ia... na pauta, aí ela colocou este item... Por isso eu acho que ela monta, tipo assim, professor vai comentar alguma coisa, passa para ela e aí ela vai colocando e depois acho que sai a pauta montada. (CAMARGO, 2001 p. 56)

O poder continua condensado nas mãos da equipe escolar para decidir as questões a serem discutidas no Conselho. Apesar destas constatações, os/as diretores/as também se sentem acuados diante da assertiva de que escola democrática é aquela em que o Conselho de Escola responsabiliza-se, de fato, pela gestão. Tornar o Conselho efetivo tem sido uma responsabilidade do/a diretor/a e denota sua identificação com a democracia e combate ao autoritarismo. Isso tem gerado muita ansiedade entre os/as diretores/as, pois se o Conselho de Escola não funciona ativamente é computada responsabilidade ao/à diretor/a que não se empenha o suficiente para promover a participação e nem sempre há uma estrutura que o ajude. Vejamos a fala desta diretora:

“Há muita dificuldade para garantir o funcionamento do Conselho, pois os pais não participam porque trabalham e os professores não podem e não se dispõem comparecer fora de seu horário de trabalho. Alguns professores não têm tempo, pois trabalham em duas ou até três escolas. Os funcionários também não querem porque acham que não entendem dos assuntos que são tratados. Assim o Conselho torna-se uma formalidade, mesmo.”

Se as afirmações correspondem exatamente à realidade, tem havido muita dificuldade para a efetivação deste organismo da participação. E, sendo um mecanismo da gestão democrática que deve responsabilizar a todos/as, não pode ser computado somente ao/à diretor/a o ônus da existência ou não de um Conselho atuante, mas ao coletivo escolar.

Em alguns poucos casos, os Conselhos de Escola são efetivamente atuantes e organizam-se para gerir a vida da escola. Constituem comissões de trabalho e realizam ações que envolvem toda a comunidade escolar, até transcendendo os muros escolares e envolvendo a comunidade de moradores do bairro. Relacionam-se com outras instituições, deliberam sobre atividades, projetos gerais no âmbito pedagógico e também administrativo. Enfim, assumem a responsabilidade pela gestão.

Nestes casos, comumente encontramos disputas pela ocupação dos cargos no Conselho e o exercício da democracia torna-se educativo para todos/as, inclusive e, principalmente, para as crianças e jovens que estudam na escola. Infelizmente, são poucos os Conselhos que têm conseguido ter esta prática atualmente.

Porém, é possível supor que uma política de reforço às atribuições e competências do Conselho de Escola que leve em consideração a necessidade de formação permanente para todos/as os/as envolvidos/as terá boas chances de sucesso. Pois, como foi relatado, já deu certo uma vez e na maior cidade do país.

Voltando a Investir...

Na cidade de São Paulo, há um processo deflagrado para recuperar o estágio de participação que se tinha em 1992. Este processo encontra-se, porém, em fase bem inicial e sofrendo com a

herança deixada pelos oito anos de desmandos das gestões Maluf e Pitta (1993-2000). Os Conselhos de Escola foram deixados de lado durante estas duas gestões.

Apesar de não ter havido nenhum ato legal que impedisse o funcionamento do Conselho de Escola, suas atribuições não foram reforçadas e a estrutura democrática que o incentivava foi desmontada. A estrutura colegiada que organizava a gestão da Secretaria foi abandonada neste período.

Os NAEs têm se responsabilizado pelo trabalho de promoção da gestão democrática nas escolas. Alguns iniciaram o trabalho com grupos de formação com pais/mães. Os CRECEs foram revitalizados e têm realizado reuniões mensais com a participação de representantes de todos os Conselhos de Escola da região.

Em 2001 e no início de 2002, foram acompanhados os processos de eleição e divulgação do Conselho de Escola na comunidade escolar. Na maioria das escolas, as eleições ocorreram em assembléias e em pouquíssimas houve disputas de chapas.

A atual gestão de Marta Suplicy vem realizando encontros com representantes dos Conselhos de Escola para discutir o Orçamento Participativo e a fatia que cabe à educação no Município. Também estão investindo na formação de Grêmios livres através de encontros de estudantes que desejam estrutura-los em suas escolas.

Estas ações da Secretaria, por meio de seus organismos regionais, têm incentivado todos os setores a participar da gestão da escola. Porém, os resultados ainda são muito pouco expressivos.

Segundo afirmações de profissionais atualmente responsáveis pelo trabalho com a gestão da escola em vários NAEs, o CRECE foi retomado logo no início da atual administração. Têm funcionado nos mesmos moldes de sua criação. Porém, quando perguntados sobre que decisões regionais importantes foram tomadas pelo CRECE, não conseguem indicar nenhuma.

Considerações Finais

Primeiramente, quero lembrar o/a leitor/a que este texto carrega consigo a dificuldade de abordar o tema da participação e, particularmente o Conselho de Escola, ao qual muitos autores/as se dedicam. Neste sentido, os riscos são grandes, tanto de que não seja lido com a devida atenção como de que sejam exigidas dele coisas que não pode dar conta.

Assim, é necessário retomar alguns pontos para que fique mais claro ao/a leitor/a a proposta inicial, ou seja, a reflexão acerca de algumas questões: **Como surge o Conselho de Escola na cidade de São Paulo? É diferente da APM? Como estão funcionando atualmente na cidade de São Paulo? Quais as possibilidades e os limites do Conselho de Escola?**

Uma primeira demarcação diz respeito à participação, que será mais efetiva à medida que o indivíduo perceber que ela faz diferença, que a sua contribuição é importante, faz com que as coisas melhorem e sejam mais adequadas ao seu desejo e dos demais que participam e partilham desejos e esperanças. Isto significa que as pessoas querem se sentir úteis e ver resultados positivos gerados pelo seu esforço.

É igualmente importante, que as pessoas sejam inseridas dentro do tema de discussão dispondo de todas as informações possíveis e necessárias para decidirem. Caso um tema não esteja bem claro para todos é melhor que se adie a decisão até que todos possam opinar com conhecimento de causa. É melhor que se gaste mais tempo para decidir do que fazê-lo desrespeitando os ritmos dos indivíduos e aderindo ao autoritarismo do conhecimento: decidem os que sabem.

A participação na escola não se coloca apenas no âmbito da reivindicação, mas da gestão que é propositiva, avaliativa e execu-

tiva. Trata-se de co-responsabilização, de construção de consenso e de vivência democrática.

O Conselho de Escola representa uma conquista das lutas democráticas no Brasil e deve ser fortalecido. Por organizar e administrar a vida da escola, devem reportar-se a ao Conselho todas as outras instâncias existentes: diretor/a, APM, Grêmio e outros. É local de construção coletiva e de poder partilhado entre todos os segmentos que compõe a escola e que nela tem interesse: pais/mães, alunos/as, professores/as, funcionários/as, diretor/a e comunidade local.

É importante lembrar que a participação no Conselho de Escola é por representação e que a relação entre o representante e o segmento por ele/a representado deve ser cultivada por meio de mecanismos de fortalecimento desta relação. E cabe ao próprio Conselho de Escola a criação destes mecanismos.

O poder de decisão do Conselho de Escola pode ser grande, desde que haja uma estrutura democrática a apoia-lo. Tal afirmação ancora-se no reconhecimento de que as normas legais existentes e as que forem geradas pelas Secretarias de Educação podem aumentar ou diminuir seu poder de decisão. Portanto, o Conselho de Escola será tanto mais efetivo quanto mais tiver e puder contar com parceiros e quando não for o único organismo democrático existente no Sistema de Ensino.

Na cidade de São Paulo, há hoje a possibilidade concreta de retomada dos patamares de participação construídos no período 1989-1992. As condições daquele período parecem ressurgir e com a vantagem de que já não se está começando, mas contabiliza-se alguns anos de boas práticas de escolas e de seus Conselhos.

Por fim, apostar na consolidação do Conselho de Escola como organismo da participação popular e de gestão democrática da

escola significa construir espaços cotidianos para o florescimento da democracia. Tem um caráter eminentemente pedagógico, pois, constrói possibilidades de que as novas gerações cresçam num ambiente de poder e responsabilidade partilhados e de valorização da educação como construção coletiva. Afirma também a esperança, não aquela que espera as coisas acontecerem, mas aquela que espera com as mãos na massa, entende esperança enquanto o que ainda não é possível hoje, mas o será amanhã com a ajuda de todos/as. Esperança que é irmã gêmea do sonho e projeto de uma sociedade justa, fraterna e solidária, a qual a Escola pode ajudar a construir.

Notas

¹ A participação no Conselho de Escola que estamos advogando supera a **informação** e a **consulta**, pois é caracterizada por um processo coletivo, partilhado, onde o indivíduo toma partido e se define pela sua inclusão e a de outros indivíduos, nas **decisões/ deliberações** existentes na Escola.

² Comunidades Eclesiais de Base: associações comunitário-religiosas implementadas pela Igreja Católica, principalmente nas periferias dos grandes centros urbanos e que preocupavam-se também com questões sociais da localidade.

³ É tradicionalmente conhecida como ABC a região da Grande São Paulo que fica entre a Capital e a Serra do Mar, compreendendo os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A denominação ABC é composta pelas letras iniciais do nome das três primeiras cidades em ordem alfabética e que originalmente formavam a região que recebeu as indústrias automobilísticas no Brasil. Hoje, a região é denominada nos meios regionais como ABCDMR ou simplesmente ABCD.

⁴ Depoimento apresentado pela dissertação de Mestrado da Professora Margaréte May Berkenbrock. PUC/SP, 1993, p.178-9.

⁵ Referimo-nos ao período entre os anos de 1989 a 1991, pois o Professor Mario Sérgio Cortella foi quem concluiu a gestão.

⁶ A este respeito ver o Capítulo III de minha Tese de Doutorado intitulada ESCOLA COOPERATIVA: Protagonismo Compartilhado de Pais/Mães para a Educação de Qualidade. PUC/SP, 2001.

⁷ idem

⁸ Depoimento apresentado pela dissertação de Mestrado da Professora Margaréte May Berkenbrock. PUC/SP, 1993, p.178.

⁹ Depoimento de uma diretora de escola da rede municipal de São Bernardo do Campo em reunião sobre implantação de Conselho de Escola nas Escolas Municipais de Educação Fundamental daquela cidade.

Bibliografia

ANTUNES, A. **Aceita um Conselho?** Como organizar o Colegiado Escolar, São Paulo, Cortez / Instituto Paulo Freire, 2002.

BERKENBROCK, M. M. **Conselho de Escola: um aprendizado democrático no país das excludências.** 1993, dissertação (Mestrado em Educação: Supervisão e Currículo)

PUC. São Paulo.

CAMARGO, M. V. O. **Conselho de Escola: Sua Participação na Gestão de uma escola da rede municipal de São Paulo,** 2001, dissertação (Mestrado em Educação: História e Sociedade) PUC. São Paulo.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME-SP) – PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Aos que fazem educação conosco em São Paulo,** Diário Oficial do Município – Suplemento, 34 (021), 1º. de Fevereiro, 1989.

_____, **Os Números da Democracia Educacional Paulista,** caderno Construindo a Educação Pública e Popular, Diretrizes e Prioridades para 1992, Ano 4.

_____, **Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo,** agosto, 1992.

_____, **Planejamento Instrumento de Mobilização Popular,** agosto, 1992.

_____, **Construindo a Educação Pública Popular,** ano 2, 1990.

_____, **Construindo a Educação Pública Popular,** caderno 22 meses, 1990.

_____, I e II Congressos Municipais de Educação, 1991 e 1992.

_____, **Balço Geral da SME – Projeção Trienal**, dezembro, 1992.

SILVA, I. M., **Conselhos Tutelares e Educação: Um Caminho para Reverter a Exclusão Escolar**, 1995, 178 p. Dissertação (Mestrado em Educação: Supervisão e Currículo) PUC. São Paulo.

SILVA, I. M., **Escola Cooperativa: Protagonismo Compartilhado de Pais/Mães para a Educação de Qualidade**, 2001, 190 p. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) PUC. São Paulo.

Publicações Anteriores do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão apresenta um balanço da evolução de cada uma das políticas sociais em São Paulo, tomando como referência o período de 1989 a 2000, correspondente às administrações de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta.

- Caderno 1 Assistência Social – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 2 Educação – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 3 Saúde – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 4 Habitação – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 5 Criança e Adolescente – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 6 Orçamento – Avaliação da Política Municipal.