

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E ÓRGÃOS COLEGIADOS: UM ESTUDO DE CASO EM CINCO MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Teise de Oliveira Guaranha Garcia

FFCLRP/USP/Brasil

teise@ffclrp.usp.br

Ana Paula Leivar Brancaleoni

UNESP/FCAV/Brasil

anapaula1977@hotmail.com

Resumo: O trabalho, a partir de dados coletados em pesquisa interinstitucional, discute a capacidade de Conselhos Municipais de Educação e Conselhos de Escola atuarem como órgãos de gestão e controle social sobre a educação pública em cinco municípios paulistas. Conclui-se, nos municípios estudados, que os Conselhos Municipais são objeto de interesses políticos locais, o que não ocorre em relação aos colegiados escolares. Em ambos os casos, ainda, verifica-se a tendência à incorporação contraditória dos órgãos a formas de gestão hierarquizadas e centralizadoras.

Palavras-chave: escola pública; gestão democrática; conselhos; participação.

1 NOTA INTRODUTÓRIA

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa interinstitucional que teve por objetivo analisar a implementação de instâncias organizacionais com vistas ao cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática do ensino e da correta aplicação de recursos financeiros em cinco municípios paulistas. Buscou-se, ainda, produzir resultados capazes de apoiar a atuação do Ministério Público no tocante à garantia do direito à educação.

O estudo, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, implicou coleta de dados e análise nos municípios selecionados referentes a oferta e financiamento da educação municipal; organização da carreira docente; e sobre as instâncias de controle social das políticas locais, a saber: Conselhos Acompanhamento e Controle Social dos recursos do Fundef; Conselhos Municipais de Educação e Conselhos de Escola.

O texto ora apresentado debruça-se sobre a implantação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e Conselhos de Escola, comparando aspectos do funcionamento de ambos os colegiados. Nos três itens subseqüentes apresentamos os procedimentos metodológicos, as orientações teóricas que guiaram a pesquisa, aspectos da implantação e funcionamento dos colegiados e nossas considerações finais acerca do processo de participação nos mesmos.

2-PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seleção de municípios nos quais foi realizada a coleta de dados tomou como critério possibilidade de parceria com representantes locais do Ministério Público do Estado de São Paulo. Para tanto se realizou uma reunião com promotores públicos, apresentando-se o projeto. A consecução da pesquisa contou com a participação de promotores como apoio no acesso as informações e de compartilhamento dos resultados.

O aceite por parte de cinco promotores definiu as comarcas nas quais seria realizado o trabalho de campo (Franca, Morro Agudo, Orlandia, Ribeirão Preto e Sertãozinho, todos na região administrativa de Ribeirão Preto). Para cada comarca foi selecionado um município tendo-se em vista que o conjunto deveria representar a diversidade regional em relação ao porte populacional, existência ou não de sistema próprio de ensino e formas de gestão da educação.

O trabalho de campo, por sua vez, implicou procedimentos próprios à pesquisa de natureza qualitativa, tais como: análise documental, aplicação de questionários abertos e entrevistas semi-estruturadas. Foi selecionada para análise toda a legislação municipal referente aos colegiados na área de gestão e à carreira do magistério, assim como atas e demais registros existentes nos municípios. Objetivou-se, assim, proceder a uma análise documental ampla, a partir de informações contextualizadas (LUDKE e ANDRÉ, 1986.)

A análise documental foi acompanhada de aplicação de questionários a conselheiros em cada um dos municípios, totalizando 368 respondentes. A aplicação dos mesmos ocorreu em encontros de conselheiros promovidos pelos pesquisadores em parceria com os promotores públicos envolvidos no projeto. Nos encontros foram debatidos os temas “Gestão Democrática da Educação”, “Financiamento da Educação” e “Garantia do direito à Educação”. A apresentação da pesquisa e resposta aos questionários precedeu as discussões em todos os encontros realizados. Finalmente, após análises iniciais dos dados obtidos por meio da pesquisa documental e aplicação dos questionários, procedeu-se, de maneira complementar, a realização de entrevistas com conselheiros e representantes de movimentos sindicais vinculados ao magistério.

Registramos que ao se pretender analisar as condições nas quais o princípio constitucional de gestão democrática se materializava nas instâncias participativas, interessou-nos especificamente verificar como se dava a participação da sociedade. Daí a centralidade

dos sujeitos que, não se localizando no âmbito do poder executivo, atuavam em instâncias colegiadas.

3-CONSELHOS E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO E OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988, como observa Maria da Glória Gonh (2008), introduz os conselhos de gestão setoriais. É, ainda, a CF/88, que irá estabelecer a gestão democrática da educação como princípio orientador à organização do trabalho nos estabelecimentos de ensino oficiais (Artigo 206, Inciso VI). Os conselhos foram uma das principais inovações democráticas no que se refere às políticas públicas, visto que, naquele momento, normalizava-se a condição de existência de espaços permanentes de interlocução entre a sociedade civil organizada e a sociedade política. Assim, pretendia-se a criação de um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade, indicando a necessidade de que a gestão das políticas públicas fosse ampliada, incluindo a participação de novos sujeitos sociais (GONH, 2008).

No que se refere às funções políticas dos Conselhos Municipais de Educação, segundo o MEC:

Os CMEs exercem o papel de articuladores e mediadores das questões educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal (...) São órgãos de ampla representatividade, com funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. Ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos Sistemas de Ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais (BRASIL, 2006).

Adolfo Ignacio Calderón (2008) constata em pesquisa sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, realizada pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (BRASIL, 2004), que somente 24% dos municípios brasileiros possuem CMEs em funcionamento, sendo nas regiões Norte e Nordeste os menores índices. Além disso, esse estudo revela a precariedade de sua estrutura de funcionamento, indicando que a maioria deles tem sua sede no prédio da secretaria municipal de educação, não dispõem de computador, fax, telefone ou dotação orçamentária específica. Explicita-se nas deficiências estruturais o conflito entre os mecanismos que visam à descentralização do poder e as práticas políticas arraigadas que pretendem a concentração de poder nas classes políticas.

No que diz respeito aos Conselhos de Escola podemos considerar que a permanência de práticas centralizadoras nos processos decisórios constitui-se como uma das marcas que, contraditoriamente, caracterizam o órgão de gestão escolar. Estudos do início dos anos 1980 já demonstravam que os esforços dos usuários em participar da gestão produzem manifestações de resistência por parte de professores e diretores, como bem o exemplifica o trabalho de Maria Malta Campos (1982).

Mais recentemente, ao longo dos anos 1990, novas pesquisas realizadas sobre a participação em órgãos colegiados de gestão indicam a permanência das dificuldades na ampliação do poder dos conselhos e na capacidade de intervenção dos usuários. (AVANCINE, 190; PARO, 1995; GARCIA, 1995; PINTO, 1996; CAMARGO, 1997, CORREA, 2006, entre outros).

A transferência aos municípios de responsabilidade para com a oferta do nível obrigatório de ensino, sobretudo após a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF, aprovado em 1996 (e substituído em 2007 pelo FUNDEB), trouxe para a esfera administrativa municipal um conjunto ampliado de demandas, inclusive referentes à expansão dos órgãos colegiados de gestão. Todavia, a pouca tradição de participação, já analisada em níveis mais elevados da administração pública, certamente reproduz-se nas esferas locais, inclusive de maneira mais acentuada.

No Estado de São Paulo, há que se considerar ainda que o intenso processo de municipalização vivido a partir da segunda metade da década de 1990 trouxe para muitos municípios uma ampliação no atendimento e a incorporação não apenas de prédios e estudantes, mas também de funcionários até então pertencentes à rede estadual.

Tais observações são realizadas tendo-se em vista que a implementação dos Conselhos de Escola nas redes públicas sofreu, segundo atestam estudos, resistências no âmbito das unidades de ensino e ausência de políticas favorecedoras. Ainda, a ampliação da oferta educacional por parte de municípios, em muitos casos sem condições operacionais concretas para atender suas demandas, funcionou como forte condicionante a refrear o funcionamento do órgão colegiado.

Outra variável importante a ser considerada é a disseminação de concepções de participação dissociadas daquelas que tradicionalmente ancoraram propostas inovadoras, como a gestão colegiada da escola, a eleição de diretores e a implementação de conselhos de escola. Adotando uma lógica segundo a qual participação representa compromisso na

execução de tarefas, muitas instituições privadas, que atualmente assediam os órgãos públicos municipais de educação, contribuem para que a relevância da participação e a inerente dimensão política da gestão escolar, que até então teve tão pouca penetração no “chão da escola”, seja já substituída por um discurso de participação “despolitizada” e asséptica, mas absolutamente funcional para comercialização dos mais diversos produtos junto ao setor público.

Conforme, ainda observa Peroni (2008) a maioria dos Conselhos Municipais tem representação de escolas privadas, embora maior número de representantes seja de escolas públicas. Observe-se que o interesse do setor privado sobre a esfera pública tem crescido na última década, o que se verifica pelo número de empresas que prestam serviços para redes municipais de ensino em novas formas de articulação entre os setores público e privado, que incluem venda de sistemas apostilados de ensino e assessorias para a gestão educacional com forte apelo da lógica administrativa gerencial. (GARCIA, ADRIÃO, BORGHI, 2009). As municipalidades, ainda, registram traços de forte patrimonialismo em sua administração que condicionam o funcionamento dos órgãos colegiados (MENDONÇA, 2000).

Apesar de todas as dificuldades registradas, convém ressaltar que no caso dos municípios estudados, a presença do Ministério Público atuante no esforço de democratização da gestão escolar tem sido importante na implementação de ações que favorecem a participação da comunidade. Exemplo de tal atuação são as eleições para conselhos de escola que acontecem em escolas municipais e estaduais da região em uma mesma data. A iniciativa do Ministério Público em acordo com secretarias municipais e diretoria regional de ensino contribui na divulgação do Conselho de Escola junto às comunidades e cria situações de alguma mobilização para as eleições nas localidades.

Destaca-se, entretanto, que é sempre necessário qualificar o sentido da participação, mesmo porque a mera existência da estrutura não garante que as formas tradicionais e autoritárias de gestão sejam alteradas. Operam, em disputa, sentidos diferentes do que seja a participação, compreendendo um amplo espectro que vai da participação democrática mais efetiva às tentativas de controle e transferência de responsabilidade do poder público para a sociedade civil. As práticas, por sua vez, conforme registra nossa tradição política, apenas ratificam a exclusão do âmbito das decisões. Trata-se, portanto, de uma inclusão excludente, visto que de fato a intervenção da sociedade civil não se efetiva.

3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E OS CONSELHOS DE ESCOLA

Tomamos em consideração neste item, aspectos indicativos da participação e do funcionamento dos órgãos colegiados, entendidos como relevantes à análise. Para tanto destacamos a composição, participação e formas de indicação dos integrantes; periodicidade das reuniões; atribuições dos conselhos; os temas tratados nas pautas; e, finalmente, no caso dos conselhos de escola, a avaliação dos participantes.

3.1 Composição, grau de participação e formas de indicação dos integrantes

Os dados indicam fragilidades nos Conselhos estudados no que se refere à garantia de que sejam órgãos democráticos, representativos dos diversos sujeitos sociais, bem como na assunção de um papel significativo na garantia da educação pública com qualidade. Ainda assim, há que se ressaltar a existência de esforços por parte dos poderes políticos conservadores para manter a hegemonia na composição dos Conselhos Municipais de Educação (CME). Inferimos que se trata de reconhecimento sobre os potenciais espaços democráticos (e seus riscos) frente à determinação das políticas públicas educacionais para o município.

Temos a esse respeito, no município de Franca, um caso exemplar. Criado no ano de 1997, o Conselho Municipal de Educação teve sua composição modificada nos anos de 2003, 2004 e 2006, apontando o espaço de disputas na composição do colegiado. Na primeira composição não estavam incluídos representantes das Instituições Superiores de Ensino Privadas do município. Contudo, no ano de 2003 foram incluídos representantes de cada uma dessas instituições; em 2004, na categoria “trabalhadores da educação”, excluiu-se o representante de funcionário (que retorna em 2006) e incluiu-se representante de creches filantrópicas conveniadas ao poder público municipal.

Ainda no que se refere à composição dos Conselhos, ressaltamos os Conselhos Municipais dos municípios de Morro Agudo e Orlândia. Em Morro Agudo o CME, criado em 1998, prevê em sua composição: um representante do órgão de educação do município, um representante dos diretores da rede municipal de ensino, um representante dos diretores da rede estadual de ensino, um educador de comprovada experiência, um representante da comunidade indicado pelo prefeito municipal, um representante da rede de ensino particular, um representante da diretoria de associações de bairro do município. Já em Orlândia, temos a criação do CME em 1991, a partir da seguinte composição: um representante do órgão de

educação do município, um representante da Câmara Municipal, um representante dos diretores da rede municipal de ensino, um representante dos diretores da rede estadual de ensino, um educador de comprovada experiência, um representante da comunidade indicado pelo prefeito municipal. Neste município, ocorreu uma mudança na composição do Conselho, saindo o membro da comunidade, sendo incluídos: um representante das sociedades de amigos de bairros, um da Associação de Pais e Mestres e um indicado pela sociedade de profissionais de Orlandia.

Destacamos a ambigüidade do termo “educador de comprovada experiência”, presente no quadro de composição dos membros dos Conselhos desses dois Municípios que, por sinal, são bastante semelhantes. Questiona-se: quem seriam os mais experientes? Assim, analisando a composição desses Conselhos, depreende-se que a mesma não contempla a possibilidade de participação efetiva dos diversos sujeitos sociais da sociedade civil, mesmo porque quando se prevê a presença de representantes da comunidade, os mesmos são indicados pelo prefeito. Portanto, não há paridade. Pinto (2008) apresenta como o critério mais adequado para nortear a composição dos Conselhos Municipais de Educação, a paridade entre os representantes do Poder Executivo e profissionais da educação (25% cada um) e da comunidade usuária (50%). Comparando essas proporções com os dados obtidos, constata-se que os colegiados apresentam composições bastante diferentes das mencionadas pelo autor, inclusive porque os usuários da escola possuem uma representação muito inferior em relação às demais categorias. Segundo o mesmo autor, ainda que a lei federal não deva determinar o tamanho e a composição de cada Conselho, deveria sim afirmar o peso relativo de cada segmento, ou seja, o percentual que ele representaria na composição final, a exemplo do que acontece com os conselhos da área de saúde. Além disso, também observa a importância da definição de critérios na composição do Conselho, estabelecendo a forma como se dará a indicação de cada segmento, a fim de que não ocorra o observado, por exemplo, nos municípios acima tratados.(PINTO, 200)

Ademais, dois conselhos (Morro Agudo e Orlandia), segundo são presididos pelos representantes do órgão de educação do município. Quanto a isso ainda merece ressalva o fato de que, de acordo com o regimento interno do Conselho Municipal de Orlandia, aprovado em 1995, define-se que a presidência (presidente e vice) seria eleita por seus pares. Assim, existe uma discrepância entre a lei e o regimento, o que indica também um desconhecimento por parte dos membros do conselho acerca de sua estruturação e funcionamento.

No que se refere aos mandatos, excetuando Ribeirão Preto que prevê quatro anos com possibilidade de recondução, nos demais municípios são de dois anos, possibilitada também a recondução. Destacamos o município de Ribeirão Preto no qual se prevê que de dois em dois cessará o mandato de dois terços dos conselheiros, sendo permitida a recondução. Assim, pode-se possibilitar que não haja descontinuidade na ação do conselho entre gestões.

Os Conselhos de Escola, por sua vez, têm legislações semelhantes que não sofreram alterações ao longo da última década. Dois municípios (Sertãozinho e Morro Agudo) utilizam legislação estadual para organizar seus colegiados. As legislações dos outros três municípios não apresentam diferenciações significativas em relação à Lei Estadual 444/85.

Em relação à composição do colegiado, um caso, já mencionado no que se refere aos Conselhos Municipais de Educação, merece destaque. Trata-se de Franca. Este é o único município pesquisado no qual a composição de profissionais é percentualmente maior do que a de usuários. Somados professores (50%), especialistas (5%) e demais funcionários (5%) temos um Conselho de Escola com representação diferenciada entre usuários e profissionais, uma vez que os primeiros, segundo a legislação representam 40% do colegiado (estudantes e pais).

Em todos os casos pesquisados os membros do C.E. são eleitos por seus pares (estudantes, funcionários de apoio, docentes e especialistas). O diretor, entretanto, é membro nato e presidente, não considerado nos percentuais elegíveis. Lembramos ainda que em todos os municípios pesquisados o diretor escolar é nomeado pelo poder executivo, logo, o órgão colegiado é presidido por alguém de confiança do prefeito municipal.

Os mandatos, tal como na rede estadual de ensino, são anuais, com renovação completa dos membros, embora haja a possibilidade de recondução, exceto pelo diretor. Portanto, toda a configuração do órgão pode ser alterada anualmente.

3.2 Periodicidade das reuniões

A periodicidade das reuniões dos Conselhos Municipais de Educação em Orlândia e Morro Agudo é bimestral, já nos demais municípios está prevista a ocorrência mensal. Prevê-se ainda, nas leis de todos os conselhos, a possibilidade convocação de reuniões extraordinárias pela presidência e/ou por maioria simples. Como avalia Calderón (2008), esse número de reuniões é bastante reduzido se consideradas as atribuições desses Conselhos.

A periodicidade das reuniões dos Conselhos de Escola, tal como na rede estadual, em quatro dos municípios é de duas reuniões semestrais ordinárias. Exceção deve ser feita a Ribeirão Preto que em sua legislação não indica periodicidade. Em todas as legislações é prevista a realização de reuniões extraordinárias, convocadas pelo diretor ou por 30% dos membros.

Os Conselhos Municipais de Educação contam, portanto, com mandatos de maior duração e, em alguns casos, com maior regularidade em suas reuniões do que os Conselhos de Escola. Considerando as duas situações, perguntamo-nos o que leva a que os colegiados no âmbito da unidade escolar tenham obrigatoriedade de reunir-se somente quatro vezes ao ano?

Apenas a título de exemplo, observamos que os Conselhos de Escola na capital paulista, instituídos em 1992 (Lei Municipal no. 11.229, de 1992) devem reunir-se ordinariamente pelo menos uma vez por mês e serem previstas no cronograma escolar (Artigo 25). O mesmo ocorre em Porto Alegre (Lei Municipal 292, de 1993; Art. 20), para o qual, ainda, o mandato dos membros é de dois anos, permitida a recondução (Art.19).

Entendemos que a periodicidade prevista para as reuniões é um indicativo importante da proposição política que orienta a constituição de órgãos colegiados de gestão. Sem dúvida, mecanismos de participação exigem cuidados e ponderação em sua organização. Todavia a aprendizagem da participação exige regularidade nas ações e continuidade. Em relação aos conselhos de escolas, ainda, constam de suas atribuições deliberar sobre questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira, o que certamente não se faz com apenas quatro encontros anuais.

3.3 Atribuições dos Conselhos

No que se refere à natureza dos conselhos municipais, constata-se que Ribeirão Preto e Franca os indicam como consultivos, normativos e deliberativos. Já Morro Agudo e Orlandia apresentam como atribuições a deliberação, a indicação e parecer, reafirmando que eles têm por função assessorar o governo municipal na política educacional do município. Como afirma Calderón (2008), para a garantia de uma educação pública com democracia e qualidade, faz-se importante, construir mecanismos que favoreçam que esses colegiados assumam um caráter essencialmente deliberativo.

Os conselhos de escola pesquisados também têm atribuições de natureza deliberativa e consultiva sobre aspectos pedagógicos, financeiros, administrativos e disciplinares. Em nenhum dos casos se encontra a função normativa prevista nos Conselhos Municipais.

3.4 Os Conselhos e suas pautas

O item toma por referências dois procedimentos distintos: no caso dos Conselhos Municipais de Educação, obtiveram-se informações sobre as pautas mais freqüentes por meio de consulta a atas (referentes a 2007-2008). Já no caso dos Conselhos de Escola privilegiou-se as respostas aos questionários foram utilizadas como fonte, devido à imprecisão das atas e às dificuldades de acesso aos documentos em alguns dos municípios pesquisados.

O conjunto dos dados indica que há nos Conselhos Municipais de Educação analisados uma tendência para a burocratização e incorporação de práticas administrativo-cartoriais, sendo desprivilegiadas as questões políticas, bem como uma postura crítica e direcionadora das políticas públicas educacionais (CALDERÓN, 2008).

Temos no município de Franca, mais uma vez, um caso exemplar. As atas dos Conselhos Municipais de Educação não registram os presentes, sendo possível apenas inferi-los pelas assinaturas (em média três, ainda que conste, por vezes, um maior número de nomes ao longo do texto). Vários assuntos são discutidos, mas não há deliberações, apenas afirma-se, por exemplo, que devem “*todos ficar alerta*”. Notam-se ainda discussões em que os assuntos são problematizados a partir dos dados que os membros dispõem naquele momento, não sendo retomados nos registros das reuniões subseqüentes. Também não se registra nenhuma ação específica do Conselho em relação aos problemas levantados nas reuniões.

Por outro lado, destaca-se também o município de Ribeirão Preto. Analisando as atas, verifica-se que os assuntos eram discutidos, deliberados e encaminhados a partir das decisões do coletivo. Constata-se que foram retomados ao longo das reuniões, o que indica uma continuidade das discussões. Também estão registradas manifestações favoráveis e contrárias do Conselho frente a ações do Poder Público Municipal ou outras organizações. Identifica-se uma relação de proximidade com o Ministério Público, pelo registro de notificações deste ao Conselho, bem como as respostas adotadas pelo mesmo. Cabe ainda dizer que as atas trazem um registro bastante detalhado das discussões ocorridas, o que permite identificar os posicionamentos dos diferentes membros. Além disso, também constam todos os presentes e aqueles que justificaram sua ausência. Assim, os registros das Atas deste município, diferenciam-se dos demais, indicando uma dinâmica de muitas discussões nas reuniões. Destaca-se também a quantidade de assuntos discutidos e deliberados no período analisado.

No que se refere aos Conselhos de Escola, para os conselheiros dos municípios de Orlandia, Morro Agudo, Franca e Sertãozinho os temas mais pautados são a divulgação do

próprio conselho e a veiculação de informações, juntamente com os recursos financeiros da escola.

Os conselheiros de Sertãozinho também priorizam o tema “recursos financeiros”, a própria eleição do Conselho e questões pedagógicas. Verificamos que a pauta “recursos financeiros” quando é descrita com maior detalhe, indica que o assunto é a prestação de contas referente ao recurso recebido anualmente pelas escolas do Programa Dinheiro Direto na Escola (FNDE).

Em Ribeirão Preto destaca-se o fato de os conselheiros terem mencionado como pauta a discussão sobre normas disciplinares. Essa resposta sugere que ainda é o colegiado um espaço para resolução de conflitos, com objetivo de promover a punição. Ou seja, em certa medida o Conselho atua como instância máxima de punição, o que de fato, as legislações examinadas prevêem, mas que sem dúvida não é seu objeto principal.

2.5 Os conselhos de escola segundo os conselheiros

Os conselheiros dos cinco municípios, que responderam aos questionários, indicaram entre problemas enfrentados, principalmente, a falta de participação da comunidade. Em Sertãozinho, Ribeirão e Franca também foram destacados problemas disciplinares dos alunos e horários das reuniões.

As respostas semelhantes em diferentes municípios sugerem que o grau de participação no colegiado é considerado insatisfatório por seus membros, assim como as formas organizativas do mesmo. Podemos inferir que se trata de uma crise de participação e de generalização de dificuldades concretas para que o conselho atue? Esta bem poderia ser uma boa alternativa para explicar a participação insatisfatória, não fosse a ausência histórica de participação em nossas escolas.

Sobre a dificuldade localizada na participação da família, temos ainda a considerar duas ordens de questões: a condição real de participação dos usuários, em função de jornadas de trabalho e outros afazeres e, principalmente, as condições produzidas para que participem na escola. O recurso de inculpar as famílias pela não participação, parece reproduzir a tradição escolar brasileira de deslocar para fora de si a responsabilidade por ações que caberiam, em grande medida, a seus profissionais, uma vez que são eles mediadores no processo de organização dos conselhos de escola. Reproduzem-se, entretanto, não apenas as dificuldades concretas, mas principalmente os mecanismos que recriam as dificuldades, tais

como a visão preconceituosa sobre as famílias (desinteressadas e ausentes) disseminada por um discurso “de lamento resignado” que faz supor ser de fato a participação familiar algo desejado e não concretizado, apesar de esforços dos profissionais. Tal discurso dissimula o pouco interesse em que as relações de poder sejam alteradas e os processos decisórios desloquem-se para o órgão colegiado. Estas constatações corroboram as conclusões de outros estudos que ressaltam o peso dos fatores ideológicos como um dos condicionantes de maior relevância para a garantia da participação (PARO, 1995; CAMARGO, 1997).

Os conselheiros de Sertãozinho tenderam a ressaltar, além dos problemas, aspectos positivos do conselho de escola como o fato de ser “importante”, embora não falem observações relativas a pouca participação e integração, além da pouca atividade. Mesmo assim as avaliações positivas sobressaem. Em três municípios, ainda, a pouca democracia no órgão foi mencionada.

As sugestões para enfrentar as dificuldades com a organização dos conselhos são lembradas em suas condições materiais e em termos de concepção sobre o colegiado. Sobretudo em Franca há uma série de indicações coerentes ao funcionamento de um órgão democrático de gestão, tais como: aviso antecipado das reuniões; formação sobre recursos descentralizados e integração com o Ministério Público. É necessário destacar que as sugestões nos oferecem indicadores sobre a prática dos conselhos, ou melhor, sobre as dificuldades objetivas para a participação e sobre a percepção do potencial em produzirem-se alianças com outros sujeitos sociais.

Entendemos que a demanda por capacitação para lidar com recursos na unidade escolar é de extrema relevância para a democratização da gestão, isto porque recursos administrados pela própria unidade potencializam discussões acerca das prioridades da escola, contribuindo para que sejam debatidos projetos e para que problemas infra-estruturais sejam objetos de discussão. Todavia, se os conselheiros não se sentem em condições de debater o tema, provavelmente participarão pouco e demandarão pouco.

Juntamente com as sugestões já mencionadas aparecem outras, com diferentes características: arrecadação de verba, realização de ações religiosas, aumento da disciplina. Tais propostas expressam concepções que partem de uma compreensão ainda restrita em relação ao papel do Estado no provimento da escola pública e sobre o caráter laico da mesma. Ao mesmo tempo, tais demandas expressam a vontade de encontrar soluções para problemas vividos no cotidiano (se faltam recursos-arrecadação; se faltam condutas consideradas corretas-religiosidade).

Nos limites deste trabalho não é possível desmembrar a análise por segmentos, mas, devido ao potencial papel formativo dos Conselhos de Escola para as novas gerações, registramos como grave o fato de os estudantes tenderem a não responder a muitas das questões, sobretudo as que solicitam a indicação de problemas e a avaliação que têm sobre o conselho de escola. Somando-se todos os municípios, 14 estudantes conselheiros responderam os questionários, dentre estes somente três indicaram problemas relativos ao Conselho de Escola. As dificuldades foram denominadas como “indisciplina”, “nossa cultura individualista”, “pais que trabalham” e “falta de respeito com professores e funcionários”. Verificamos assim, nas poucas respostas, a reprodução dos discursos mais tradicionais sobre as razões dos problemas vividos na escola.

Em relação aos pais, as respostas mostram a dificuldade em participar do colegiado, como por exemplo: “é um órgão burocrático”, “irregular”; outras, entretanto, indicam uma concepção do conselho como instância privilegiada para o coletivo da escola: “através do conselho atuamos juntos (...) para melhorar a escola e nos ajudar uns aos outros”; “principal meio de mostrar democraticamente os principais problemas da educação atual”. Outras respostas, ainda, indicam que a participação possibilita aos pais “saber o que acontece na escola” e “discutir a indisciplina dos alunos”.

Apesar das boas perspectivas para o conselho, os usuários também reclamam a maior participação de seus pares. A participação dos professores, curiosamente, não é objeto de atenção em nenhum dos questionários desse grupo. Verificamos assim que os usuários mantêm o diagnóstico dos profissionais segundo o qual o não funcionamento adequado do colegiado é responsabilidade das famílias.

As percepções dos conselheiros parecem corresponder ao processo político-normativo que institui os conselhos de escola. Uma vez que não há políticas localizadas capazes de fortalecer os órgãos colegiados, os conselheiros contam apenas com sua disposição e com as referências que já possuem sobre participação para interferir nas decisões relativas ao processo pedagógico. Não se estranha, portanto, que haja expectativas entre os conselheiros para de que o órgão atue como disciplinador, ou a compreensão de que o suposto desinteresse das famílias e dos estudantes esteja no centro das dificuldades em democratizar-se a gestão escolar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos este trabalho indicando que os conselhos estudados apresentam semelhanças em seu funcionamento no que diz respeito à preservação da hierarquia e da centralidade de representantes com maior poder na localidade. Em certa medida as características comuns entre os conselhos, tais como periodicidade das reuniões e centralidade de representantes do executivo, podem indicar coerência entre a política local e a organização do trabalho na escola. Em ambos os casos, os colegiados encontram-se imersos em lógicas centralizadoras e autoritárias que orientam a gestão pública. Ressaltamos o que ocorre com o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto como uma alternativa importante que se contrapõe a essa situação, quer por suas pautas, quer pela transparência de informações.

Embora encontremos regularidades entre os colegiados, cabe observar que os conselhos de escola parecem ser muito menos relevantes do que os conselhos municipais de educação. Em relação a estes últimos registramos disputas pelo direito à participação, sobretudo no que diz respeito à iniciativa privada. As avaliações dos conselheiros de escola ou a legislação pesquisada não registram disputas, certamente porque sua existência não afeta o campo de decisões político-educacionais nos municípios pesquisados.

Historicamente a conversão do órgão colegiado escolar aos padrões autoritários e hierárquicos que tradicionalmente regem a prática administrativa em nossas escolas públicas (CORREA, GARCIA, 2006) leva-nos a considerar que, na ausência de políticas democráticas no âmbito da gestão do sistema de ensino, a apreensão do órgão democrático pela lógica do controle se dá, entre outras possibilidades, também pela redução de sua pauta e ação.

Todavia, das manifestações dos conselheiros em ambos os casos, quer por meio de atas, quer por meio de respostas a questionários registramos demandas que, entendemos, se incorporadas às políticas públicas podem contribuir para que a participação nos órgãos seja ampliada e qualificada, tais como cursos em parcerias com movimentos sociais, disseminação de informações junto a toda a população dos municípios e construção de fóruns de discussão envolvendo diferentes atores sociais visando à rediscussão dos Conselhos.

5 REFERÊNCIAS

AVANCINE, S. L. **Daqui ninguém nos tira:** mães na gestão colegiada da escola pública. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal, Senado, 1988.

BRASIL. Lei no. 9.394, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

CALDERÓN, A. I. Os Conselhos municipais de educação: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: Donaldo Bello de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 01-259.

CAMARGO, R; B. **Gestão Democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMPOS, M; M. M. **Escola e participação popular: A luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo**. 1982. Tese (Doutorado em Educação); Universidade de São Paulo, São Paulo.

CORREA, B. C. Possibilidades de participação familiar e qualidade na educação infantil. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de São Paulo, São Paulo.

CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. G. Administração escolar: a centralidade do diretor escolar em questão. In: **Anais do X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação**, 2006. . p. 1-16

GARCIA, T. **Gestão democrática: desafios para a ação coletiva em uma escola pública de Diadema**. 1995. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T. M. F.; BORGHI, R. . A Nova Gestão Pública e o contexto educacional brasileiro. In: **Actas: II Congresso Internacional CIDInE- Novos contextos de formação, pesquisa e mediação**. Aveiro : Fundação para a Ciência e Tecnologia- Ministério da Cultura e do Ensino Superior, 2009. p. 1-17.

GOHN, M. G. M. Sobre os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle social: Participação, Cidadania e Descentralização?. In: SOUZA, D. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 90-104.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Edições Lapplane Unicamp. 2000.

PERONI, V. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito de Democracia In: SOUZA, D. **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. São Paulo, Xamã, 2008.

PINTO, J. M. R. **Administração e liberdade**: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

PINTO, J. M. R. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA D. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 153-168.

SÃO PAULO (município). **Lei 11.229**, de 27 de junho de 1992. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal, e dá outras providencias. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos>

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 292**, de 1993. Dispõe sobre os Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais em cumprimento ao artigo disposto no artigo 182 da Lei Orgânica do Município e dá outras providências. Disponível em:< http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/giudice/lei_292_consescolar.html>

BRASIL. Constituição Federal de 1988.