

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas

Angela Valéria Moreira Teixeira Lopes

A Participação nos Conselhos Escolares no Município de São Paulo

São Paulo
2014

ANGELA VALÉRIA MOREIRA TEIXEIRA LOPES

A Participação nos Conselhos Escolares no Município de São Paulo

Trabalho apresentado à banca examinadora, como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas, da Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, sob as orientações do professor Rafael Balseiro Zin.

São Paulo
Maio de 2014

Dedico este trabalho à minha filha
Maria Carolina e à minha mãe
Yedi Moreira de Faria, quem me
ensinou, desde cedo, a consciência
política.

Agradeço ao meu amigo Adelfen Gonzalez Moreira Júnior, quem me incentivou a fazer a pós graduação, e à Cássia de Sousa Ferreira Gallene pelo apoio em informática.

SUMÁRIO

- Introdução (Apresentação)
A Participação no Conselho Escolar
- Desenvolvimento
A necessidade de construir uma cultura de participação
A Participação Cidadã
O Conselho Escolar como mera formalidade
Obstáculos para a gestão democrática
A educação como prática transformadora
Comunicação, conscientização, formação e acompanhamento
A conscientização é sempre uma possibilidade
O ganho coletivo
Resistência à mudança
Conclusão (Considerações finais)
- Referências Bibliográficas
- Anexos

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a participação nos conselhos escolares no município de São Paulo frente ao desafio de torná-la efetiva, uma vez que a mesma ocorre superficialmente. Para tanto aborda as relações de poder presentes na escola, buscando compreender os entraves à construção de uma gestão democrática e participativa, na qual a comunidade escolar possa ser corresponsável pela escola que se almeja. Entendendo que a transformação das relações de poder é um processo político educativo, a proposta é de formação e conscientização, com possibilidade de grande abrangência de diversos segmentos da população, dada à universalização do ensino básico.

Palavras-chave: comunidade escolar, conscientização, conselhos escolares, gestão democrática.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the participation in school councils in São Paulo to the challenge to make it effective, since it occurs superficially. For that addresses the power relations in school, trying to understand the barriers to building a democratic and participatory management, in which the school community can be co-responsible for school that craves. Understanding the transformation of power relations is an educational policy process, the proposal is training and awareness, with the possibility of wide coverage of various segments of the population, given the universalisation of primary education.

Keywords: school community, awareness, school boards, democratic management.

1. A Participação no Conselho Escolar

A participação no Conselho de Escolar tem sido uma preocupação constante em minha área de atuação. Durante cerca de dez anos na Rede Municipal de Ensino de SP, acompanho e observo os conselhos escolares. A "participação" nesse importante espaço democrático, em geral ainda é "compreendida" superficialmente, onde o foco é burocrático, visando o preenchimento dos documentos de maneira correta, atendendo à legislação. É possível observar também, em alguns casos, uma intenção de colaboração com a escola, por parte dos pais de alunos, no sentido de atender ao pedido da direção da instituição, tanto para participar como membro, quanto na tomada de decisões. E certo corporativismo por parte dos professores, os quais também têm interesse em acumular pontos para evolução funcional (o que significa aumento de salário), através da "participação" no conselho. A comunidade pouco sabe sobre o tema. Há uma "visão" por parte dos funcionários de que é melhor ser conveniente com a chefia. Em geral, o diretor monopoliza as decisões da maneira que considera conveniente para sua administração, com a concordância dos membros. Para a direção da escola, a "participação" acaba significando uma retórica acionada para ocultar os conflitos e privilegiar seus interesses.

2. A necessidade de construir uma cultura de participação

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente.

(Paulo Freire, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares)

A participação superficial no Conselho Escolar tem como consequência a reprodução dos privilégios de poucos em detrimento dos interesses da maioria. Por outro lado, também gera o afastamento e a desconfiança da comunidade em relação a instituição e à escola pública, avaliada negativamente. Há uma ideologia conservadora nas relações dentro e no entorno da escola, que se expressa na prática, apesar do

discurso progressista e projetos de ação que muitas vezes constam apenas nos documentos.

Os Conselhos Escolares surgiram com a redemocratização. A necessidade de sua criação e efetivação foi objeto de discussão, especialmente com a Constituição de 1988. Institucionalizados posteriormente, os Conselhos Escolares, infelizmente ainda não atingiram o objetivo de sua criação que é a efetiva participação cidadã. O fato dos conselhos terem se espalhado por todo território nacional não significou que o Estado brasileiro efetivamente foi redemocratizado. É preciso conscientizar a comunidade. A herança da ideologia neoliberal que promove a ideia de justiça apenas nas causas individuais, esvaziando as lutas coletivas, ainda é fortemente presente nas relações da sociedade com o Estado, especialmente na escola.

3.A Participação Cidadã

Quando se chama o cidadão para participar, ele está sendo responsabilizado pelo que se faz com os recursos da sociedade. E precisa estar qualificado para isso, de modo a agregar valor e potência à gestão.

(Marco Aurélio Nogueira - Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Editora Cortez,2004).

O conceito de participação cidadã, construído historicamente a partir das lutas e demandas dos movimentos sociais por direitos e melhores condições de vida, amplia a noção de participação popular, banalizada pelo uso indiscriminado do termo por diferentes partidos e governos com o acirramento da guerra de posição. Antes da Constituição de 1988, os canais participação eram apenas consultivos e elitistas. O Estado brasileiro exercia medidas de controle sobre a sociedade, mas não existiam instrumentos que permitissem à sociedade controlar as ações do Estado. A participação cidadã pressupõe o compromisso de considerar todos os atores sociais nas ações públicas, explicitando os conflitos a serem enfrentados. Deve-se dar especial atenção aos setores marginalizados tradicionalmente. A população negra e as mulheres são a grande maioria atendida pela escola pública hoje no Brasil. Ao trazer a comunidade

escolar para participar de fato da gestão colegiada da escola, inclui-se no processo político esses grupos historicamente alijados dos processos decisórios.

Sendo o Conselho Escolar um canal de participação deliberativo, institucionalizado e previsto na legislação, é tarefa dos governos democráticos a sua implementação e fortalecimento, estimulando a participação e envolvimento do cidadão.

Cury (2000), afirma que a escola é uma instituição de serviço público e se diferencia por oferecer ensino como bem público. A gestão democrática prescinde a abertura ao diálogo e à democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores determinados constitucionalmente. Os conselhos escolares são colegiados representativos, inclusive da sociedade civil, e, portanto, devem definir normas e ações no âmbito de suas esferas de atuação. Devem lutar pela garantia da sua institucionalidade, a favor dos direitos de todos os envolvidos na escola, evitando priorizar vontades singulares, de governos transitórios.

Maria Cecília Luiz e Viviane Welichan confirmam a necessidade da construção de uma cultura de participação tanto entre pais e alunos como entre os servidores públicos, especialmente a contribuição política que pode dar a comunidade, citam em seu artigo: **FORMAÇÃO CONTINUADA EM CONSELHO ESCOLAR E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA:**

Krawczyk (1999, p. 138) questiona o argumento de que a comunidade escolar não participa da gestão da escola por falta de conhecimentos técnicos, consequência de sua baixa escolaridade, "supõe apenas o aspecto técnico ou profissional da gestão escolar. Esse pressuposto, muito presente entre professores e pais, desconsidera a natureza política da participação da comunidade escolar como mecanismo de controle democrático da atuação do Estado". O que se verifica na verdade é que não há na comunidade uma cultura de participação, a qual também não existe entre os servidores da escola pública.

4. O Conselho Escolar como mera formalidade

Acompanhando os conselhos escolares desde 2002, como professora, pude verificar a manipulação na participação dos membros, muitas vezes até por imposição das direções. Ao pedir esclarecimentos sobre os temas discutidos ou sugerir que devemos avaliar as questões postas de fato, com critérios razoáveis, fui ignorada ou até mesmo ridicularizada. Como por exemplo, no que se refere a aprovação ou reprovação

de alunos, o critério acaba sendo a quantidade de alunos por turma. Não se pode reprovar muitos alunos, independentemente do seu aproveitamento, pois é preciso apresentar números satisfatórios. Em toda minha carreira docente, não presenciei sequer uma assembleia na qual os pais de alunos participassem da organização escolar, da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola ou de decisões sobre como gastar as verbas destinadas à educação na Unidade Escolar. Apenas referendam o que a direção "propõe". Até mesmo entre os professores é difícil encontrar opiniões que divergem da chefia. Os conflitos são minimizados e até mesmo ignorados quando eventualmente se expressam nas reuniões.

Entretanto, ainda que o conselho escolar não tenha realmente alcançado o objetivo da ampliação da democracia participativa no âmbito da comunidade escolar, continua sendo um importantíssimo espaço institucionalizado que deve ser ocupado, dando voz a todos os segmentos envolvidos. Paro [2009] faz uma referência na qual considera sobremaneira a importância do Conselho Escolar:

De todos os mecanismos de ação coletiva na escola, o mais acionado e o que mais suscitou polêmicas, expectativas e esperanças nas últimas décadas foi o conselho de escola. Temido por diretores, que recebiam perder seu poder no controle da unidade escolar; reivindicado por professores e suas entidades sindicais que pretendiam com ele minimizar o autoritarismo do diretor e ter acesso ao poder nas unidades escolares; e objeto de luta de movimentos populares que viam nele a oportunidade de reivindicar mais e melhor educação, o conselho de escola, junto com a eleição de dirigentes escolares, têm sido as características mais conspícuas das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitam o desafio de democratizar a escola. Muito embora suas atribuições de partilha do poder nem sempre se realizem inteiramente de acordo com os desejos de seus idealizadores ou como constam nos documentos legais que o institucionalizam, o conselho de escola permanece como um instrumento importantíssimo, se não de realização plena da democracia na escola, pelo menos de explicitação de contradições e de conflitos de interesses entre o Estado e a escola e, internamente a esta, entre os vários grupos que a compõem. Em parte por isso, os conselhos escolares tiveram uma importante difusão pelos diversos sistemas de ensino no país e se mantêm como objeto constante de reivindicação daqueles que não se contentam com as relações heteronômicas e com as desigualdades de direitos vigentes na instituição escolar. [p 2-3]

5. Obstáculos para a gestão democrática

A participação forjada nos Conselhos Escolares é um grave problema para o exercício da democracia. Reforça a ideologia conservadora e centraliza o poder. É algo bastante velado, uma vez que as formalidades são cumpridas, com a assinatura dos membros. E é aí que reside a dificuldade de contestação, pois se todos assinam concordando, passa a ideia de democracia e participação da comunidade. A constituição do conselho e seu funcionamento se dão no âmbito da unidade escolar, onde o diretor, além deter o poder, geralmente tem a hegemonia do grupo e uma relação clientelista com a comunidade, essa por sua vez está pouco capacitada para participar, muitos pais não são alfabetizados. Aqueles que possuem melhor instrução, não dispõem de tempo para participar, pois as reuniões acontecem na maioria das vezes durante o dia, em horário comercial. A maioria das escolas não é aberta à comunidade, ou seja, sua presença não é desejável. Portanto, não há esforço para mobilização. Entretanto, para cumprir a lei dos Conselhos Escolares, as direções precisam de alguns pais para compor o Conselho e acabam procurando pessoas com pouca informação para questionamentos. Sandra Aparecida Riscal (2010) no livro: Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação, chama a atenção para o desvio da participação da comunidade em atividades que não envolvem a tomada de decisões:

Outro problema que parece interferir na constituição dos conselhos como órgãos políticos de natureza deliberativa é a própria legislação que limita as atribuições de gestão da escola e associa as atividades dos pais e comunidade escolar a outras formas de colaboração, mais tradicionais e eficientes, como as de caráter assistencialista e de financiamento das atividades escolares. O desvio para as atividades assistenciais, financeiras ou recreativas constitui um dos estratagemas mais utilizados por diretores para atrair os pais para participação na escola. É necessário, entretanto, que se estabeleça uma clara distinção entre essas atividades e o seu significado para a vida coletiva da escola.(p.33)

Sendo a escola uma "referência para a formulação e gestão das políticas educacionais" (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2010, p. 295), as práticas organizacionais como a autonomia e a gestão centrada na escola assumem essa posição. Em tese, a gestão democrática está prevista na lei, entretanto, nem sempre ocorre em consonância com a mesma. A garantia de paridade, tanto numérica quanto na partilha

do poder, entre a equipe escolar e a comunidade usuária não é uma realidade, no que se refere ao Conselho Escolar, como constataram Conti e Luiz (2007). Os representantes de professores e funcionários acabam tendo maior poder de decisão.

Sandra Aparecida Riscal (2010), pontua a contradição entre a concepção dos conselhos enquanto canais de democratização da gestão escolar e a manutenção da administração centralizadora:

Um dos problemas que se encontra na instauração dos conselhos é o fato de que sua concepção visa a inibir a possibilidade de uma administração centralizadora, baseada no controle de um único líder. Entretanto, ao se abolir a autoridade visível, a própria dinâmica social, que ainda encontra-se presa aos modelos tradicionais, pode recriar, no interior do colegiado, autoridades invisíveis, herdeiras das antigas. Isto ocorre porque, em geral, embora as relações tenham a aparência de paritárias, dificilmente o são, e porque se tende a reproduzir no interior do colegiado a racionalidade organizatória tradicional segundo a qual alguém deve assumir o controle e a liderança. Cria-se uma ilusão de decisão coletiva, embora se mantenha, de forma velada, a diferença entre dirigentes e dirigidos. Outro problema consiste em criar no conselho e expectativa de autonomia e poder de deliberar para além da legislação que disciplina o funcionamento da administração das escolas, no nível municipal, estadual ou federal. A impossibilidade de se contrapor às normas estabelecidas pelos órgãos superiores que normatizam e estabelecem a organização e funcionamento das escolas gera uma frustração permanente, dando a impressão de que se trata de um colegiado artificial que não pode assumir tarefas importantes. (p.32)

Observa-se uma grande distância entre o oficial e o real. A gestão democrática da escola é um objetivo expresso na Constituição (1988,art.206, IV), na LDB (9394/1996, art. 3º, VIII), nas normas dos sistemas de ensino e até mesmo nos documentos dos Conselhos Escolares. Entretanto, o que ocorre na prática do cotidiano escolar, muitas vezes é a negação desse objetivo, pois valores não são criados por decreto.

É na Unidade Escolar que se revela o que há de efetivo e real no processo de institucionalização do sistema de ensino, o que se contradiz com as finalidades proclamadas pelas leis. Há uma explicação histórica para tal fato. Segundo Anísio Teixeira (1962), fomos colonizados sob o signo da contradição, entre os valores proclamados e os valores reais.

Embora tenham ocorrido algumas experiências de gestão colegiada na educação básica, por reivindicação e luta dos movimentos populares, a forma de gestão, ao longo

da história, foi essencialmente autocrática. A tradição patrimonialista brasileira, ainda situa a escola como sendo do governo ou, em uma retórica pela democratização, corporações internas delas se apossam. O cidadão, a quem de fato a escola pública pertence, alheio ao processo político, acaba prejudicado no atendimento de suas necessidades.

6. A educação como prática transformadora

A participação significa mais do que a possibilidade de controle sobre a qualidade, mas, principalmente a formação de sujeitos que realmente se apropriem de valores democráticos (GARCIA, 2008).

A consolidação do Conselho Escolar como efetivo espaço de aprendizado do jogo político democrático e de formação político-pedagógica deve ser o caminho de superação para a realidade posta no âmbito da comunidade escolar, na direção da participação cidadã, tornando presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes, em uma perspectiva pós-neoliberal.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do MEC é o grande exemplo de ação que busca a participação qualificada. Ele visa à implantação e o fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica nas cinco regiões do país, envolvendo os sistemas de ensino públicos estaduais e municipais por meio de sua adesão à sistemática de apoio técnico, pedagógico e financeiro do Ministério da Educação. Entretanto ainda não se consolidou nas escolas municipais da cidade de São Paulo e outras tantas de nosso imenso país. É preciso construir junto à comunidade uma cultura de participação

Existe respaldo legal suficiente para empreender esforços nesse sentido. A nossa Constituição Federal dispõe, em seu artigo 206, inciso VI, que a educação escolar será ministrada com base em princípios estando entre eles, "a gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988). Esta disposição constitucional é assumida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/1996, em seu artigo 3º: " gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino" (inciso VIII) e complementada pelo artigo 14, que aponta os princípios norteadores no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas, da seguinte forma:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I. Participação dos profissionais da educação no projeto político pedagógico da escola; II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001). O que também consta dos objetivos e prioridades do Plano Nacional de Educação (PNE).

O Decreto 6.094/2007, do Governo Federal, dispõe sobre a implementação do "Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação", que define em seu artigo 1º que este é "a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica."(BRASIL,2007). Trata-se de um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A Meta nº 25 desse Plano é " Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso".

O Governo Federal tem empreendido esforços no sentido de criar uma cultura de participação das comunidades escolares, especificamente com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que promove ações de formação para conselheiros escolares e para técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, utilizando inclusive metodologias de educação a distância.

A adesão dos municípios ao Programa é um caminho para a mobilização popular no sentido de participar da gestão da escola, de traduzir a lei para a prática no cotidiano escolar.

A mudança pretendida é no comportamento das pessoas frente ao equipamento público, que é a escola. A comunidade escolar precisa se apropriar da escola, reconhecendo-se como corresponsável pela sua condução, pelos seus sucessos e fracassos, mas especialmente pelo seu sucesso, que só será alcançado de fato com a gestão democrática, com a efetiva participação da comunidade. Essa abertura certamente trará um efeito positivo para a construção de uma cultura de participação e para a melhoria da qualidade do ensino público.

7. Comunicação, conscientização, formação e acompanhamento

"Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda" (Paulo Freire)

A partir da constatação de que a efetiva participação nos processos decisórios não se dá de maneira coerente com a democracia, se evidencia a necessidade de novas ações a serem postas em prática, com o objetivo de que os estudantes, familiares e a comunidade se aproximem dos Conselhos Escolares e realizem um trabalho em parceria com os profissionais da escola, podendo refletir e agir, buscando aproximar-se cada vez mais da escola que se deseja. Maria Cecília Luiz e Viviane Welichan pontuam que:

Os conflitos vividos nas sociedades modernas acabam por colocar em cheque a capacidade de integração das divergências, tanto sociais quanto individuais. Para enfrentar os desafios educacionais atuais, é preciso buscar o entendimento, superando as comunicações distorcidas entre os sujeitos.

É preciso portanto o aprimoramento dos processos comunicativos na direção da efetiva promoção da democracia. Como nos ensinou Paulo Freire, o diálogo é fundamental para a formação da consciência crítica de sujeitos inseridos no mundo e capazes de agir sobre ele.

Ao buscarmos entendimento, superação das relações de poder e democratização dos processos decisórios, ampliamos a participação de representantes de professores, familiares e comunidade nos conselhos escolares, propiciando a todos o direito à palavra, pela qual o homem pronuncia o mundo e também o transforma (FREIRE, 1980).

A reflexão do mestre Paulo Freire se coaduna com a afirmação de Marx de que "a consciência reflete as condições materiais de existência, e também influi e modifica essas condições".

Garcia fala sobre a "relevância do conselho no cotidiano das escolas e na organização do trabalho na rede" (GARCIA, 2008, p. 171) e a ausência de políticas para sua promoção. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi criado há dez anos buscando preencher essa lacuna e deve ser o grande aliado no processo de conscientização da comunidade escolar.

O primeiro passo do plano de ação deve ser a criação de uma Comissão de Acompanhamento dos Conselhos Escolares por Diretoria Regional de Ensino. Essa Comissão seria composta por funcionários da equipe técnica das Diretorias e teria o objetivo de acompanhar o funcionamento dos Conselhos Escolares, visitando as escolas, presenciando eleições e assembleias, promovendo a formação dos conselheiros em parceria com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. A seleção para compor a Comissão deve considerar experiência de participação em movimentos sociais ou parcerias com os mesmos. E ter também uma formação inicial através do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. As ações são realizadas em parcerias entre o Governo Federal e as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. Participam do Grupo de Trabalho do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Paralelo a isso uma campanha dirigida a todas as escolas, divulgando a importância da participação nos Conselhos Escolares. A divulgação visa trazer o apoio das bases, pois quando o gestor local não tem interesse em alargar a participação popular, nem se quer cogita a participação nesse tipo de ação. A comunicação, a abordagem, é extremamente importante para conquistar adeptos ao projeto de melhorar e qualificar a participação nos Conselhos Escolares. O Programa do Governo Federal tem apresentado experiências de sucesso que podem ser conferidas no site do MEC. A formação, tanto presencial quanto à distância, para gestores, docentes, profissionais da educação e conselheiros escolares não representa grandes custos, grandes custos, pois é realizada em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. grandes custos, pois é realizada em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Trata-se de um processo educativo que visa a consolidação da democracia participativa nas escolas públicas através de um mecanismo existente, estruturado do ponto de vista legal. A mudança pretendida é no comportamento das pessoas frente ao equipamento público, que é a escola. A comunidade escolar precisa se apropriar da escola, reconhecendo-se como corresponsável pela sua condução, pelos seus sucessos e

fracassos, mas especialmente pelo seu sucesso, que só será alcançado de fato com a gestão democrática, com a efetiva participação da comunidade. Essa abertura certamente trará um efeito positivo para a construção de uma cultura de participação e para a melhoria da qualidade do ensino público.

Libâneo (2003) considera que a organização de atividades que asseguram a relação entre escola e comunidade:

Implica ações que envolvem a escola e suas relações externas, tais como os níveis superiores de gestão do sistema escolar, os pais, as organizações políticas e comunitárias, as cidades e os equipamentos urbanos. O objetivo dessas atividades é buscar as possibilidades de cooperação e de apoio, oferecidas pelas diferentes instituições, que contribuam para o aprimoramento do trabalho da escola, isto é, para as atividades de ensino e de educação dos alunos. Espera-se especialmente, que os pais atuem na gestão escolar mediante canais de participação bem definidos. (p.348-349)

Sendo o Conselho Escolar um canal definido, este deve ser acompanhado pelos níveis superiores da gestão do sistema escolar, principalmente. A participação da comunidade na escola é uma responsabilidade da escola e deve ser entendida como uma questão política, que auxilia na formação de cidadãos, num processo continua de aprendizagem e compartilhamento de ações.

Para o acompanhamento do funcionamento dos conselhos podemos verificar alguns dados quantitativos mas também qualitativos, esses últimos através de acompanhamento, visitando algumas unidades, inclusive em dias de assembléias.

Alguns indicadores quantitativos para verificar a participação nos Conselhos Escolares do Município de São Paulo podem ser obtidos através de dados que constam das atas de assembléia:

1. Periodicidade das reuniões (número de reuniões durante o ano);
2. Deliberações (quantas são de caráter pedagógico organizacional, aquisição de materiais, eleição de gestores);
3. Aprovação das contas (quantidade de aditamentos nas atas para atender ítems necessários para aprovação das contas);
4. Alternância dos representantes (se há alternância dos membros, quantos novos membros renovam o Conselho ano a ano).

Indicadores qualitativos podem ser obtidos após orientações que visam cumprir o que está previsto. Orientar e acompanhar as Unidades Escolares no que se refere ao Conselho Escolar, desde a organização do cronograma e realização das reuniões, até a qualificação dessa participação com a formação de seus membros, tornando-a mais efetiva e representativa dos anseios da população é importante para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. E a verificação do cumprimento de alguns procedimentos podem contribuir para que aquilo que já é legal, regulamentado, seja de fato praticado:

1. Ata assinada pelos presentes no dia da reunião.

A Ata de Reunião deverá ser entregue à Diretoria Regional no prazo de vinte e quatro horas após a realização da reunião.

2. Ata escrita em tempo real.

Orientar às Unidades Escolares para que a ata seja redigida em tempo real, antecipando a apenas a pauta da reunião.

3. Antecipação da pauta para a comunidade.

A antecipação da pauta permite tempo para realização de debates e levantamento das demandas e anseios da comunidade.

8. A conscientização é sempre uma possibilidade

A possibilidade de executar uma campanha pela participação nos Conselhos Escolares e a adesão ao Programa existe para todos os municípios, através do Governo Federal. Ao passo que na cidade de São Paulo, o apoio político da prefeitura é esperado, pois a gestão do prefeito Haddad vem atuando na direção da ampliação da democracia participativa. Ou seja, há disponibilidade do governo local. Entretanto, no que se refere ao apoio político da sociedade civil, esse precisa conquistado, disputado. Há forças conservadoras agindo contra o novo paradigma democrático que aos poucos vem sendo construído pela nova administração. E sendo São Paulo a maior cidade do Brasil, emblemática no contexto nacional, a guerra de posição se expressa mais intensamente no âmbito municipal, refletindo na política do país e até mesmo internacional.

A formação, tanto presencial quanto à distância, para gestores, docentes, profissionais da educação e conselheiros escolares, não representa grandes custos, pois é realizada em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. O gasto com recursos humanos não seria necessário, pois os funcionários da equipe técnica das Diretorias Regionais já são profissionais da Rede Municipal e podem perfeitamente

executar essa função dentro das suas atribuições de dar apoio ao processo educativo e a formação dos docentes.

A recente reforma realizada na Educação no município, prevê maior participação da comunidade, orientando as escolas a procurar os líderes comunitários do seu entorno, para a elaboração e aprovação dos novos regimentos. O tempo político e administrativo é viável, trata-se de um programa educativo, um processo que requer continuidade. Se os esforços empreendidos alcançam a população de maneira a envolvê-la, estarão estabelecidas as bases para dar continuidade a participação qualificada, uma vez que o Conselho Escolar é um instrumento de participação institucionalizado. A adesão da cidade de São Paulo é importante para servir como referência para as demais e fortalecer um programa que completa 10 anos nesse ano de eleições, decisivo para a continuidade de muitos programas e políticas implantados pelo governo democrático e popular.

9. O ganho coletivo

A princípio, todos os atores envolvidos: alunos, pais, professores, servidores da educação, tendem e devem ser afetados, positivamente pela efetiva participação no Conselho Escolar. Entretanto, o que ocorre é falta de disponibilidade para o debate, receio das responsabilidades, receio de exposição de conflitos latentes (conflitos causam desconforto, mas precisam ser evidenciados para serem superados, solucionados), receio de partilhar o poder por parte dos gestores, principalmente. E os professores e funcionários, em sua grande maioria, acomodam-se à realidade, com estratégias individuais para lidar com as questões do cotidiano escolar. É preciso sensibilizar a todos para a importância do Conselho Escolar através da divulgação de relatos de experiências bem sucedidas e especialmente, o compromisso da gestão da Unidade Escolar com sua equipe e a melhoria da qualidade da educação e da comunidade.

A escola é uma organização com uma estrutura administrativa que, no plano consciente é um ordenamento racional que segue as proposições estabelecidas pelo poder público (CANDIDO, 1983, p. 107).

Entretanto, na prática, a escola é uma instituição orgânica e complexa e suas relações são resultado da própria interação do grupo social que a compõe um ambiente social caracterizado por tensões e acomodações entre seus diversos integrantes.

RISCAL (2010), coloca que para além da legislação normatizadora, em cada escola o conselho será constituído como um reflexo das tensões entre os diferentes agrupamentos políticos e sociais e desempenhará um papel que será aquele acordado, não explicitamente na legislação, mas segundo os interesses dos grupos da escola. A autoridade do conselho será diretamente proporcional à autoridade e prestígio dos seus representantes junto aos diversos agrupamentos que compõem a escola e ao reconhecimento de sua representatividade.

Os grupos sociais que compõem o espaço escolar podem ser determinados por meio de diferentes concepções, o que permitirá compreender que não encontramos grupos estáticos, mas associações constituídas por interesses, identificações ou fatores dos mais diferentes matizes o que leva a existências de redes que freqüentemente se entrecruzam. (p. 36)

10. Resistência à mudança

O risco atual é a resistência dos atores envolvidos, especialmente a classe docente, da qual grande parte se encontra descontente em relação à administração atual, influenciada pelos sindicatos e seus líderes, que tem interesses políticos. O exercício da democracia envolve riscos, o principal deles, nesse caso, é a manipulação dos membros. Por isso o acompanhamento e a formação devem ser constantes. Caso contrário, abre-se margem para o que ocorre atualmente, o Conselho Escolar torna-se mera formalidade dentro da escola pública, cumprindo a legislação com a documentação em dia e forjando uma gestão democrática. Certamente os ganhos esperados são maiores que do que os riscos ou custos. Uma vez implementado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município, os avanços devem verificados, registrados, apresentados, através do acompanhamento em parceria entre o Governo Federal e as Secretaria Municipal de Educação.

11. Considerações finais

A ausência de dados quantitativos e qualitativos acerca da participação nos conselhos escolares do município de São Paulo fez com que a pesquisa se concentrasse no campo teórico, trabalhando com estudos já realizados em outras localidades, descrevendo e analisando o problema verificado com a experiência docente, especialmente os fatores historicamente construídos que constituem-se em obstáculos para a gestão democrática da escola através do Conselho Escolar.

A consolidação dos Conselhos Escolares como efetivo espaço de participação cidadã no município de São Paulo necessita de um processo educativo constante. O qual precisa ser iniciado, enfrentando os receios políticos que envolvem a questão. É preciso sensibilizar a comunidade escolar.

Pela primeira vez em dez anos na Rede de Educação do Município de São Paulo, saiu uma publicação referente ao Conselho Escolar no site oficial da Secretaria Municipal de Educação, pontuando a do Conselho Escolar e relatando a experiência de uma escola, o que sinaliza a preocupação da atual administração com esse importantíssimo canal de participação da comunidade.

A adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares pela cidade de São Paulo completaria os esforços empreendidos pela atual gestão em ampliar a democracia participativa.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Parecer n. 05/97 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). Disponível em:
https://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/19_2073116182482006_Parecer%200597_Integra.doc.pdf acesso em 18/04/2014.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.894.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p.1.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.896, de 17 de setembro de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 180. Seção 2, p. 7.
- BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.
- CANDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice M.(Org.). Educação e sociedade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.
- CONTI, Celso; LUIZ, Maria Cecília. Políticas públicas e gestão democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino. Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, v. 17, n. 29, p. 33-50, jul.-dez. 2007.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Legislação educacional brasileira. Rio de Janeiro: DP&A,2000.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 25ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Pedagogia do oprimido. 35ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- _____. Educação como prática de liberdade. 23ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GARCIA, Teise Oliveira. A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. (Org.).

Políticas educacionais e organização do trabalho na escola. São Paulo: Xamã, 2008.

LIBÂNEO, J.C. *Organização e gestão da escola: Teoria e prática*. Goiânia. Editora Alternativa, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LUIZ, Maria Cecília. *Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo, Xamã, 2010.

MEC/SEB. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. (Cadernos 1 a 6), 2004.

PARO, Vitor Henrique. *Estrutura da escola e prática educacional democrática*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. Anais: Anped, 30 anos de pesquisa e compromisso social. Rio de Janeiro: Anped, 2007. v. 1.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo, Ática, 1993.

RISCAL, Sandra Aparecida. *Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo, Xamã, 2010. p. 23-45.

TEIXEIRA, Anísio. “Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras.” *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.37, n. 86, abr./jun. 1962. p. 59-79.

Anexos

Publicação de 15/05/2014 do site oficial da Secretaria Municipal de Educação:

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes da comunidade escolar (professores, pais, alunos, gestão, equipe de apoio) que têm como atribuição deliberar sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras, que dizem respeito à escola.

Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações que estão sendo realizadas na escola com a responsabilidade de garantir que elas estejam de acordo com as finalidades determinadas em seu Projeto Político Pedagógico (PPP).

Desta forma, este órgão é o espaço de participação, decisão, discussão, negociação e encaminhamento das demandas da escola que possibilitam a participação de representantes de todos os seguimentos que compõem a comunidade escolar e promovem o exercício da gestão democrática.

No que diz respeito à elaboração do projeto político-pedagógico da escola, compete ao Conselho Escolar debater e tornar claros os objetivos e os valores a ser coletivamente assumidos, definir prioridades e contribuir para a organização do currículo escolar.

Os Conselhos Escolares devem realizar a avaliação do projeto político-pedagógico das escolas, acompanhando e interferindo nas atividades que estão sendo realizadas, na perspectiva de ajudar no enfrentamento dos problemas vivenciados que distanciam a unidade de ensino de seus objetivos.

Por fim o Conselho, além de sua função deliberativa deve exercer a função consultiva, fiscal e mobilizadora. Na consultiva, assessora a equipe escolar analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentar sugestões ou soluções.

Na fiscal, acompanha a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas. Na mobilizadora, promove a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades.

<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=2007> > acesso em 17/05/2014.

A EMEF Celso Ribeiro Filho, localizada no bairro da Bela Vista, possui uma experiência de destaque de Conselho de Escola. Desde 1997 a comunidade escolar vem participando das decisões e da vida escolar.

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras, que dizem respeito à escola.

Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações que estão sendo realizadas na escola com a responsabilidade de garantir que elas estão de acordo com as finalidades determinadas em seu Projeto Político Pedagógico (PPP).

Pais - Ricardo Batista da Conceição Silveira, tem dois filhos estudando na escola e foi eleito Presidente do Conselho de Escola pela primeira vez. Ele comenta que “a experiência está sendo muito gratificante e pretendo atuar para promover melhorias na escola aos meus filhos e a todas as crianças que aqui estudam”.

Ricardo ressalta que “o Conselho de Escola é uma reunião de representantes dos professores, dos pais e dos alunos, para tomar rumos e direções em relação à escola. Isto com auxílio da Prefeitura e com departamentos responsáveis pela Educação. Desta forma você dá andamento a projetos, a solicitações, coisas que necessitamos para melhoria da escola”.

Nádia Lucia Seriacopo Mejolaro, neste ano, foi eleita mais uma vez como uma das representantes dos pais. Já teve a experiência de ser Presidente do Conselho de Escola por dois anos. Segundo ela, “este órgão é fundamental para a escola, porque tudo que é importante para o seu funcionamento passa por este órgão, que é um espaço de participação bem democrático”.

Nádia comenta que “a participação dos pais ainda é pouca em razão da falta de tempo de uns e pela falta de interesse de outros. Falta a participação mais efetiva e ativa dos pais, pois depois lá fora eles ficam cobrando de seus representantes, se eximindo de sua reponsabilidade para com a melhoria da qualidade da escola de seu filho”.

Alunos - A filha de Nádia, Stefani Seriacopi Mejolaro, de 10 anos de idade, está tendo a sua primeira experiência como representante dos alunos. Ela diz compreender o

Conselho como o local onde se discute sobre assuntos importantes para escola. Stefani conta que está gostando de participar das reuniões do Conselho, porém, ainda está tímida para falar por estar no meio de adultos. Ela acha que tem que levar ao Conselho as reclamações de seus colegas.

Antonio Guilherme de Souza Lemos também está tendo sua primeira experiência de participação no Conselho de Escola. Ele estuda numa turma de Educação de Jovens e Adultos e foi eleito por seus colegas para representá-los. Segundo ele, “o Conselho de Escola é muito importante para levar as reivindicações dos colegas e participar dos debates que tem a finalidade de realizar melhorias na escola”.

Docentes - Maria Neci Pacheco, professora de Ensino Fundamental I, foi um dos professores eleitos para representar seus colegas no Conselho. Este é o seu terceiro ano como conselheira e, segundo ela, “o Conselho de Escola é como se fosse nosso comandante maior, até por conta de que, para que o diretor faça algo na escola, precisa ser aprovado pelo conselho”.

Como representante da direção no Conselho, o professor Sérgio Ribeiro Ferreira Claro participa já há quinze anos. Considera que “o grupo do Celso Leite é muito atuante, principalmente os pais, pena que não temos uma maior participação deles. No momento há uma renovação de dois pais a cada ano. Os pais que participam são pessoas que acreditam na escola e querem fazer parte das ações que venham a promover melhorias”.

Sérgio lembra que o Conselho de Escola também é muito importante na sua função de sugestão de uso da verba e na fiscalização das prestações de contas. Segundo ele, os pais opinam sobre a destinação do dinheiro que vem para escola e sempre propõem soluções que muitas vezes não estão tão claras para quem está atuando no dia a dia escolar.

A Diretora da Escola, Rosimeire Machado, diz que durante a sua atuação como professora ela não tinha a dimensão da importância do Conselho de Escola. Porém, quando assumiu o cargo de direção, passou a entender melhor a sua função e percebeu como ele é importante para legitimar qualquer ação realizada dentro do ambiente escolar. Ela comenta, “se a escola tem um Conselho de Escola forte e participativo e

que apoia o trabalho da equipe gestora, fica muito mais fácil para o diretor, e as coisas na escola andam”.

Segundo a diretora não há uma grande renovação de participação de pais a cada ano, porém os que entram gostam, passam a entender qual a sua função e a inibição inicial de falar alguma coisa deixa de existir em duas ou três reuniões. “Eles já se sentem parte e começam a dar sugestões e críticas quando considera necessário”, comenta Rosimeire.

De acordo com a diretora da escola e o assistente de direção, eles tem se esforçado para fortalecer cada vez mais o Conselho de Escola como um órgão de fundamental importância para a promoção da qualidade da educação em sua unidade escolar.

<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=2006> > acesso em 17/05/2014.