
Conselho de Escola em São Paulo: etnografia da participação de pais de alunos

Dentre as práticas que se têm generalizado nos últimos anos nas Redes Oficiais de Ensino em nosso país encontram-se as tentativas de democratização dos processos de decisão internos à Escola. Diferentes encaminhamentos têm sido dados nessa direção: a eleição do diretor ou os estímulos ao surgimento de entidades independentes que congreguem alunos, por exemplo. No campo das medidas mais permanentes e abrangentes pode-se registrar a constituição de órgãos colegiados compostos por representantes dos diferentes segmentos que estão envolvidos com a Unidade Escolar: direção, professores, funcionários, alunos e pais de alunos.

No caso do Estado de São Paulo, embora a primeira criação de Conselho de Escola remonte ao final da década de 70, este passa a fazer parte do repertório de possibilidades reais de participação dentro do estabelecimento de ensino apenas nos últimos anos, particularmente após a Lei Complementar n°444, de dezembro de 1985, quando o órgão colegiado da Escola adquire, ao menos do ponto de vista formal, caráter efetivamente deliberativo em amplo leque de atribuições, além da semiparidade entre elementos "de dentro" e "de fora" da Escola.

Todavia, a passagem do texto legal à prática, ao se fazer necessariamente mediada pelas condições objetivas existentes ou criadas para tal, encontrou sérias dificuldades, conforme se sabe. Ora, mantido na Secretaria da Educação um desenho organizacional "concebido e implantado para funcionar autocraticamente (...) cuja permanência é obstáculo intransponível a um autêntico esforço democratizante" (AZANHA, 1984), que reforça as atividades-meio da Secretaria, "nas escolas (...) se reproduz o centralismo, o burocratismo e a administração alheia às principais questões educacionais" (FUNDAP, 1987).

Mesmo assim, o primeiro semestre de 1986 foi período de alguma agitação em diversas escolas da Rede, por conta da questão do novo Conselho. Por um lado, os baluartes da idéia dentro da Secretaria da Educação e a ação ainda que difusa da Apeesp

1 Mestre em Filosofia da Educação pela PUC/SP.

reforçavam e mesmo provocavam nas escolas clima propício à instalação efetiva dos colegiados deliberativos. Por outro lado, setores da máquina burocrática educacional do Estado e boa parte dos diretores e supervisores de escola, pode-se dizer, jogavam um papel contrário.

Desse modo, sem estratégias mais articuladas para a implantação dos Conselhos de Escola por parte da Secretaria da Educação ou dos segmentos que os compõem, o resultado acabou por ficar bastante aquém do desejável para a democratização das Unidades de Ensino. De acordo com os dados que RIBEIRO (1989) pôde levantar, "a atuação dos Conselhos de Escola tem deixado muito a desejar (...) eles não têm cumprido as funções que lhes foram designadas e, na maioria dos casos, nem formalmente respeitam o previsto na lei".

Hoje, passados mais de cinco anos da versão moderna de organismo colegiado na Rede Estadual, corre-se, então, o risco de torná-lo por um mecanismo condenado ao fracasso - como apenas uma versão atualizada das tradicionais APMs -, se não forem levadas em consideração as pesadas condicionantes históricas que o têm determinado, conforme muito rapidamente já se apontou.

Sendo assim, mais que qualquer coisa, parece importante a tarefa de resgate de experiências melhor sucedidas que, apesar de tudo, existem. De fato, em estudo realizado sobre a participação de pais de alunos em escolas estaduais localizadas na periferia da Zona Sul da Capital, durante o ano de 1989, se, por um lado, constatei inúmeras dificuldades na presença popular dentro do estabelecimento de ensino, por outro verifiquei que se podem autorizar esperanças nos processos democratizantes formais admitidos na Escola Pública.

Principais Dificuldades e Avanços

Não obstante as escolas tenham estado entre os primeiros equipamentos urbanos cuja instalação foi fortemente reivindicada, principalmente durante a segunda metade da década de 70 na região mencionada, os movimentos organizados de mães moradoras da área, originados e desenvolvidos no seio das Comunidades Eclesiais de Base locais, só irão retomá-los enquanto seus objetivos de luta a partir do profundo estado de crise de qualidade em que se vêem mergulhadas nossas Unidades Escolares nos últimos anos. Essa constatação, por si só, já indica a primeira grande dificuldade encontrada nas tentativas de entrada da população no interior da Escola. Em realidade, a disponibilidade popular à participação nos serviços públicos encontra-se condicionada à existência de algum problema sentido efetivamente como real por seus usuários, como ocorre, aliás, nos mais variados setores da vida social. Nesse sentido, as escolas parecem destinadas a passar por conjunturas mais e menos propícias à possibilidade de intervenção por parte de sua clientela.

Nos casos em que a população procura se aproximar do estabelecimento de ensino, todavia, a reação normal por parte deste tem sido a resistência à entrada naquela que sempre foi uma instituição tradicionalmente fechada ao mundo exterior. Os professores e, sobretudo, os membros das direções das escolas, mesmo que em seus discursos se mostrem abertos ao diálogo com a "comunidade", de fato acabam por erguer uma grande quantidade de obstáculos à participação - se entendida como compreendendo "todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividades, podem influenciar os destinos dessa organização" (MOTA, 1984). Em verdade, possuem uma visão utilitária da participação da população, na forma de

mão-de-obra gratuita ou de massa de manobra para a defesa de seus interesses corporativos, o que termina por levar a uma presença apenas episódica e acrítica dos usuários da Escola em seu interior.

Por sua vez, o próprio mecanismo institucional por excelência destinado à participação popular, o Conselho de Escola, ainda é quase completamente desconhecido no seio dos bairros periféricos, não obstante louváveis esforços encetados na região pela DRECAP-3, ao longo do ano de lançamento do órgão colegiado deliberativo, no sentido de ampla divulgação de sua existência e de estímulo à ocupação do seu espaço. Tal desconhecimento, grosso modo, apenas reflete o pouco entusiasmo com que nossos governos estaduais têm tratado a questão. Simbolicamente, foi durante a greve dos servidores da Secretaria da Educação em 1989 a única ocasião em que o Conselho de Escola foi apresentado na televisão como espaço a ser utilizado pelos pais de alunos.

De parte da população, o quadro, ainda que mais animador, conforme se verá adiante, também comporta muitas dificuldades - pois, afinal, ante os obstáculos já apontados, quem dentre a clientela da Escola é capaz de reunir condições para encará-los e tentar a ocupação do órgão colegiado? Ademais, entre os membros da chamada "comunidade" não se encontram apenas homogeneidades, como o termo pode fazer supor. Ao contrário, há diversidade de situações entre moradores de um mesmo bairro popular - por exemplo, quanto à faixa de renda ou inserção no mercado de trabalho, à condição de moradia ou, ainda, quanto à consciência e visão de mundo. De fato, a dita classe popular não só é composta por vários estratos, como seus membros fazem questão de se distinguir entre si por uma série de características.

Malgrado as dificuldades aqui já apontadas, a periferia da Zona Sul paulistana tem sido palco de interessantes avanços em direção à ocupação de espaços nos Conselhos de algumas de suas escolas.

Como um dos subprodutos de uma rica história de mobilização, principalmente de mulheres, em torno de diferentes problemas que afligiram, quase como regra geral, as áreas periféricas urbanas ocupadas em ritmo acelerado nas últimas décadas, tem ocorrido a constituição e consolidação de movimentos permanentes de moradores preocupados com a situação das escolas públicas locais. Nos últimos anos, tal organização tem procurado direcionar sua ação no sentido dos Conselhos de Escola, apostando nesse mecanismo institucional e, portanto, contestando visões ainda hoje correntes que preconizam o movimento popular apenas enquanto fonte de pressão externa ao aparato governamental. Aqui, ao contrário, mães crêem que, sem abdicarem de sua função reivindicativa, podem e devem também vivenciar a gestão do equipamento público, pela simples razão de que nesse seu novo papel têm conseguido, a seu ver, fazer avançar a qualidade do serviço educacional oferecido a seus filhos.

Todavia, observando-se o cotidiano das escolas, percebe-se que a presença dos pais no seu interior está basicamente condicionada a uma avaliação popular positiva ou negativa em relação ao desempenho de sua direção. Nos casos em que a direção do estabelecimento é vista como empenhada e a Escola adquire boa reputação, a "comunidade" termina por eleger outras prioridades para sua atenção. Porém, em caso de fracasso, a população logo aparece e de uma ou de outra forma irá fazer-se interveniente na Escola.

Na aproximação dos pais de alunos com a Escola é freqüente a intermediação realizada por professores, pois, afinal, eles "conhecem a Escola por dentro e possuem informações que a população não tem", de acordo com palavras de uma liderança de mães. Do

mesmo modo como outrora foram padres e freiras da Igreja Católica que alavancaram a iniciativa popular na região, agora alguns membros do corpo docente das escolas realizam esse mesmo papel, ficando relativizada a crença na capacidade de organização espontânea das camadas dominadas da população. No caso do estabelecimento de ensino, parece mesmo que a presença do agente externo é quase imprescindível, por se tratar de serviço que lida lato sensu com a questão cultural, tradicionalmente marcada pela divisão clássica no seio de nossa sociedade: em um pólo, as classes dominantes e médias (onde se incluem os educadores servidores da Escola), detentoras da "cultura instruída"; no pólo oposto, as classes pobres que se orientam por um "conjunto disperso de práticas, representações e formas de consciência que possuem lógica própria distinta da cultura dominante" (CHAUÍ, 1987) e que tendem, por isso, a se considerar excluídas da possibilidade de diálogo com a "casa do saber".

A pesquisa percebeu também que é extremamente restrita a quantidade mobilizável de membros das "comunidades" para a participação, pois conforme já registrara KOWARICK (1988): "um dia-a-dia massacrante que compromete não só a qualidade de vida mas a própria vida da maioria das pessoas (...) funciona, no mais das vezes, como elemento desmobilizador, na medida em que a participação tem um custo imediato imensamente maior ao dos resultados que se pretende atingir, sempre demorados e freqüentemente não obtidos". De fato, as melhorias nas escolas são de difícil mensuração e só podem ser sentidas em prazos mais largos, contrariando as expectativas de uma população habituada a pensar exclusivamente a curto prazo, em virtude de sua condição secular de luta pela subsistência.

E as melhorias alcançadas através de sua participação pertencem sobretudo ao campo das questões materiais, financeiras ou de organização funcional da Escola, temas caros às experiências investigadas em virtude das possibilidades de seu domínio por parte das mães, sendo comum a posição aparentemente conservadora: elevar a altura do muro da Escola, proibir o uso de minissaia ou excluir alunos ditos "marginais", por exemplo. Já as chamadas "questões pedagógicas", localizadas no cerne do processo educacional, mal chegam a ser arranhadas; algumas mães afirmam que são "assunto entre diretor e professor, a gente não tem nada a falar". Porém, se colocados em relação os diferentes níveis de questões, conclui-se que o encaminhamento acertado de problemas tidos como meramente administrativos, ao contribuir para a geração de condições mais satisfatórias para o funcionamento da Unidade de Ensino, pode levar ao avanço pedagógico. Logo, deve-se procurar evitar a simples dicotomia questões principais versus questões secundárias.

Ao lidarem com questões como manutenção do prédio, merenda, segurança, disciplina, as mães, por um lado, põem-se *diretamente no* âmbito das atribuições e competências dos servidores administrativos e operacionais da Escola, com todas as conseqüências daí advindas em termos de conflitos potenciais, pois, como já se disse, trata-se de temas cujo domínio é também exercido pelas mães de alunos. Por outro lado, entretanto, tende a haver uma aproximação entre as categorias "comunidade" e funcionários, em função de semelhanças na situação socioeconômica e de moradia na área.

Já a relação entre mães de alunos e direção de escola, apesar de freqüentemente tensa em virtude da constante pressão que o Conselho de Escola atuante pode significar sobre os diretores, tendencialmente não é difícil. Afinal, às direções interessa antes de tudo uma Escola melhor e o órgão colegiado pode efetivamente auxiliar na condução positiva do estabelecimento. Ademais, a participação dos usuários acaba por emprestar à Escola uma força política maior que a que dispunha anteriormente, na medida em que se potencializa seu poder de pressão sobre os órgãos superiores do sistema de

administração da rede educacional e aumenta sua chance de obtenção de recursos e condições mais propícias para a realização de seus fins. Por isso, diferentes diretores e assistentes acabam por se adequar a situações que por vezes não lhes são cômodas, como a necessidade de realizar freqüentes reuniões do Conselho para definir problemas aparentemente banais, como uso de uniforme ou de carteirinha, custo de camiseta, do exame médico ou da contribuição da AFIM, o que para muitos deles representa "exagero de autonomia do Conselho" que "amarra a direção da escola".

Em que pese o corporativismo permanentemente presente na relação entre os segmentos que compõem a Escola, a experiência bem-sucedida de órgão colegiado aponta para a possibilidade de sua superação. Pois, parafraseando SAVIANI (1986), à base de diferentes concepções de Escola o mais comum é que determinada parcela de pais, alunos, professores, funcionários - e mesmo diretores - assumam certa perspectiva, ao passo que outras parcelas se identifiquem com outras concepções, que são resultantes da forma de cada um desses encarar a própria sociedade em que vive.

A permanência de grupos relativamente politizados de mães, e cada vez mais de alunos, nos órgãos colegiados ao longo já de alguns anos é o maior indicador do crédito que depositam nas potencialidades da Escola e daquele mecanismo participativo. Os conselheiros são, inclusive, em geral concordes no reconhecimento da possibilidade de crescimento pessoal no decorrer do processo de abertura a uma participação mais ampla propiciada pelo órgão colegiado. Tal crescimento se refere basicamente à autopercepção enquanto pessoa portadora de direitos, portanto à aquisição da noção de cidadania e também ao entendimento da Escola enquanto espaço público ("a Escola é nossa"). Refere-se, igualmente, à assunção dos sentidos de coletividade e de interesse geral, malgrado contradições anteriormente anotadas. O crescimento ainda diz respeito à progressiva - mesmo que lenta - compreensão dos complexos componentes do problema escolar, pois conforme já constatara MALTA CAMPOS (1982): "cada episódio revela uma nova face do sistema escolar, até então oculta". Nesse sentido, mesmo a simples possibilidade de presença física de mães de alunos conselheiras dentro do espaço escolar já pode representar um avanço.

Nota-se, porém, que o crescimento mais intenso tem-se dado entre aquelas que têm participado das experiências articuladas ao movimento de luta mais amplo por Educação ou a algum outro movimento social da área. Para os que não têm participação referenciada fora da Unidade de Ensino, a tendência é de alguma forma manterem-se apegados às concepções mais tradicionais de Escola, ilustrada pela afirmação de um pai: "a palavra da diretora vale mil vezes a minha". Aqui se sinaliza para as limitações que regem a experiência isolada. Um movimento mais amplo mostra-se decisivo como elemento ativador do próprio Conselho. Essa constatação apenas vem confirmar tese defendida por SPOSITO (1989) de que "qualquer possibilidade de uma presença popular mais efetiva na escola exige a sua organização independente fora dela, como sustentação e instância de aprofundamento da participação", a fim de encaminhar a "superação da fragilidade que tem acompanhado a presença de alguns pais interessados no interior da escola". Além disso, a referência fora da Escola pode significar a existência de um espaço através do qual se promova a irradiação das experiências positivas para estabelecimentos ainda não atingidos.

Considerações Finais

A pesquisa pôde verificar que, se a participação popular não é a panacéia da Escola, ela pode sim jogar internamente o papel de importante fator alavancador de melhorias

diversas para o estabelecimento de ensino. Evidenciou-se, por seu turno, a necessidade de medidas complementares vindas por iniciativa da própria hierarquia da Secretaria da Educação, que dêem inclusive suporte para a experiência de abertura da Unidade Escolar ao mesmo tempo em que se a respeite não implementando ações que a atropelem. Trata-se aqui da delicada questão da autonomia da Escola - delicada em virtude da complexidade de sua demarcação, resultante da própria novidade histórica do problema.

Não restam dúvidas de que alguma autonomia parece desejável para nossa Escola. O problema se encontra, porém, no referencial-limite para a descentralização do sistema escolar. Logo, antes de mais nada cabe responder às perguntas contidas em documento da FUNDAÇÃO (1987): "que autonomia a escola precisa para cumprir competentemente as funções que lhe cabem? (...) Que autonomia ela precisa para realizar os interesses, não de alguns setores sociais ou corporativistas, mas os da grande maioria da população?" Ora, considerando-se que entre nós a realidade é a falta de política educacional e de modelo pedagógico, conforme se atestou uma vez mais, como imaginar que a Unidade de Ensino possa por si só emergir da situação extremamente grave em que se encontra? Sendo assim, pensar a Escola na perspectiva de sua completa autonomia no contexto histórico-concreto em que vivemos é não perceber a complexidade do movimento real, é incorrerem equívocos como o participacionismo ou o basismo; é, em última análise, não encarar-la da ótica dialética.

Tal problema merece imediata atenção, pois o risco de desilusões no horizonte próximo das experiências melhor sucedidas de Conselho de Escola não está descartado, mesmo porque as demandas que surgem, fruto dos processos participativos, tendem a ser maiores que as que a Escola pode efetivamente atender. E, nessa eventualidade, as desilusões só viriam engrossar o coro dos que são contrários à presença da população usuária dentro da Escola e dos que enxergam na participação institucionalizada apenas grilhões ao movimento popular ou à tentativa de sua cooptação.

A garantia institucional-legal da participação tem-se mostrado, nas experiências examinadas, um fator de grande importância. De fato, foi com base nessa garantia que se possibilitaram os mais decisivos enfrentamentos nas escolas. Da mesma forma, a garantia da regularidade da possibilidade da efetiva participação dentro da Escola tem permitido, ao longo dos anos, a muitas das mães conselheiras, uma "alfabetização política" de pessoas cuja vivência anterior era, na melhor das hipóteses, de experiências coletivas limitadas aos movimentos populares locais, organizados "contra o Estado". Ao se verem no seio do órgão colegiado de gestão de unidade governamental prestadora de serviço, regido por normas legais, toda uma nova série de questões se lhes apresenta, no limite enriquecendo de forma inusitada suas percepções acerca do jogo político na sociedade complexa.

Nesse sentido, se se enxerga, neste caso, "o direito como o poder dos pobres" - na feliz expressão de BORJA (1988) -, deveriam caber esforços na direção da avaliação rigorosa do próprio formato jurídico que ampara o organismo colegiado de nossas escolas. As experiências empíricas que pude aqui apresentar sinalizam algumas questões. Certamente outras vivências poderão enriquecer o repertório de problemas. Ainda estudos comparativos com realidades semelhantes possibilitariam também avanços na crítica aos mecanismos vigentes entre nós, particularmente a confrontação com experiências mais amplas e com maior tempo de vida. O caso italiano surge então como a referência mais interessante. A pesquisa de GALLO (1985), por exemplo, indica uma listagem de pontos para atenção: duração de mandatos, presidência do órgão colegiado, funções do presidente, idade mínima para se eleger, criação de comissão executiva, recursos

financeiros da Escola, limite do poder deliberativo do Conselho, suas competências, quorum mínimo para sessões, secretaria do organismo colegiado e sua personalidade jurídica.

A divulgação das experiências bem-sucedidas de participação dentro da Escola Pública é outro aspecto que mereceria maior atenção de parte daqueles que dizem apoiá-la. Na história recente dos movimentos sociais em São Paulo, o chamado efeito-demonstração tem sido um dos mais eficazes mecanismos estimuladores da organização das populações, não sendo casual ou fruto exclusivo de outros fatores haver concentrações de lutas em torno de determinados temas em áreas geográficas próximas. A divulgação de que falo não é fundamental somente para o grupo de usuários da Escola, mas talvez mais importante ainda para o conjunto de seus educadores - reconhecidamente o foco maior de resistências à presença popular no interior do estabelecimento de ensino e, paradoxalmente, o mais poderoso para persuadir o restante dos segmentos que compõem a Escola.

Para finalizar, arrisco-me a afirmar que propostas como a dos Conselhos de Escola se inserem no processo de construção da contemporaneidade política, onde o que se busca é a inversão da tradicional subordinação Estado-Massas. Em realidade, trata-se de retomar radicalmente o sentido e o próprio conceito de democracia, na medida em que esta demanda é "a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos (...) nas decisões de interesse de toda a coletividade" (BOBBIO, 1979).

Espaços como os órgãos colegiados da Escola devem, portanto, ser entendidos como mecanismos típicos da chamada "democracia de base" - que é um conjunto de formas de participação indireta articuladas na base do tecido social -, a qual, combinada à "democracia representativa clássica" - cuja operação se dá pela via de eleições periódicas para o preenchimento de funções diretivas localizadas no topo da sociedade - e enriquecida por instrumentos da "democracia direta" - fundada em assembleias e consultas de tipo referendo - resulta na prática política que eleva à máxima potência possível a proposta de efetivo envolvimento e participação das populações, a dita "democracia de massas".

O teste dessa concepção, ao nível planetário, está apenas se iniciando. Do ponto de vista político mais amplo, foi 1968 o marco, inaugurando de forma definitiva o pensamento e a prática nessa direção. Do ponto de vista da Escola, a participação popular é tanto ou ainda mais uma novidade histórica. Nesse sentido, é imprescindível articular esta e outras tentativas de crítica de experiências participativas na Escola com as iniciativas análogas em relação a formas diversas de presença dos usuários do estabelecimento de ensino nos seus processos decisórios, a fim de que se possam montar painéis avaliativos que retirem da "utopia da gestão escolar democrática" o sentido de um sonho irrealizável e se principie a pensá-la como algo que possa efetivamente vir a existir (PARO, 1987), como algo desejável que talvez mesmo já se vislumbre em algum lugar.

Referências Bibliográficas

- AZANHA, José Mário Pires. Obstáculos institucionais à democratização do ensino em São Paulo. Revista da *Faculdade de Educação*, São Paulo: FEUSP, v. 10, n. 1, p. 138-145, jan./jun. 1984.
- BOBBIO, Norberto. O marxismo e o estado. Rio de Janeiro : Graal, 1979.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Espaço e Debate*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, n. 24, 1988.
- CAMPOS, Maria Malta. *Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo*. Tese (doutorado), FFLCH - Universidade de São Paulo, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1987.
- FUNDAP. Ciclo de Seminários de Ações *Governamentais: educação*. São Paulo, 1987. (Documento de Trabalho, 14).
- GALLO, Antonino. Gli organi collegiali della scuola. 3. ed. Roma : Ed. La Nuova Italia Scientifica, 1985.
- KOWARICK, Lúcio. As lutas sociais e a *cidade: São Paulo* passado e presente. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. Revista da *Faculdade de Educação*, São Paulo : FEUSP, v. 10, n. 2, p. 199-206, jul/dez. 1984.
- PARO, Vitor H. A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo : Fundação Carlos Chagas, n. 60, p. 51-53, fev. 1987.
- RIBEIRO, Vera Masagão. O novo conselho de escola. *Cadernos CEDI*. Participação Popular e Escola Pública. São Paulo : Centro Ecumênico de Documentação e Informação, n. 19, jan. 1989.
- SAVIANI, Dermeval. A questão da paridade na gestão da universidade. In: *Ensino público e algumas falas sobre universidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986. p. 103-108.
- SPOSITO, Marília Pontes. Redefinindo a participação popular na escola. *Cadernos CEDI*. Participação Popular e Escola Pública. São Paulo : Centro Ecumênico de Documentação e Informação, n. 19, jan. 1989.