

ADRIANA DE BORTOLI GENTIL

**O CONSELHO DOS CONSELHOS:
Uma Experiência na Gestão da Escola Pública**

Dissertação apresentada como exigência parcial ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Campus de Araraquara, para a obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.
Orientadora: Roseana Costa Leite.

**ARARAQUARA
2007**

Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara

A Banca Examinadora, abaixo assinado, aprova a Dissertação de Mestrado

O Conselho dos Conselhos: Uma Experiência na Gestão da Escola Pública

**Elaborada por
Adriana De Bortoli Gentil**

Como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Prof^a Dr^a Ângela Viana Machado Fernandes

Prof^a Dr^a Roseana Costa Leite (orientadora)

Agradecimentos

Esse trabalho não poderia ser realizado sem a colaboração de uma série de pessoas que com muito profissionalismo e sensibilidade ofereceram o seu apoio.

Agradeço à orientação sempre profissional, paciente e instigadora de novos desafios da Prof^a Dr^a Roseana Costa Leite.

Ao Prof. Dr. José Marcelino de Resende Pinto, que de maneira animadora fomenta o debate em Ribeirão Preto sobre a escola pública, e, juntamente com a Prof^a Ângela Viana Machado Fernandes pela valorização da pesquisa refletida na leitura extremamente cuidadosa e pelas contribuições por ocasião do Exame de Qualificação com importantes sugestões que aprimoraram a conclusão desta.

Agradeço as minhas amigas: Ana Cristina Chiacchio, Sílvia Eugênia Galli e Elisângela Lélis da Cunha pelo apoio e a presença amiga durante a realização dessa pesquisa, e em especial a Geralda C. Bressianini Botura que trilhou comigo parte dessa jornada, pela ajuda nos momentos mais complicados com leituras, discussões e apoio técnico em determinados momentos.

Agradeço aos companheiros e amigos das escolas municipais e estaduais e do Conselho Regional Sudoeste pela oportunidade de juntos, procurarmos construir um novo modelo de gestão para que a escola pública seja realmente democrática.

Agradeço a atenção dispensada pelos funcionários da seção de pós-graduação em Educação Escolar, na pessoa de Fernando Surian. Aos funcionários e estagiários da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, à Adriano Gosuen Puntel, Assistente de Promotoria, pela colaboração na localização de documentos, pela valiosa ajuda nas dicas e informações sobre o funcionamento deste órgão.

Agradeço ao Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, Dr. Marcelo Pedroso Goulart, pela disponibilidade e entrevista concedida, que levantou uma série de questões que foram investigadas no desenvolvimento dessa pesquisa.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Ribeirão Preto, em especial, a Sr^a Maria Inês, do setor de Desenvolvimento Sócio-Econômico, pela grande colaboração prestada.

Agradeço a Prof^a Cidinha Mestriner, pela atenção com que fez as correções necessárias dos originais.

Aos meus pais, José Vicente Gentil e Vilma De Bortoli Gentil por terem me oferecido a magia da vida e o gosto pela docência e vida pública.

Ao meu irmão André pelas conversas ao pé de ouvido em Santa Rosa, canto onde me recolhi algumas vezes no decorrer dessa pesquisa, e a minha irmã Andréa, distante no Rio de Janeiro com quem partilhei ricas experiências como alunas da Escola do Sr. Renato (Escola Estadual Teófilo Siqueira).

Agradeço a todos, que de um modo ou outro, ajudaram-me nessa pesquisa.

Ao meu palco diário, em que contracenei nos últimos três anos, com muita força, gana, choro, graça, marcas e alegrias, pois possuem “a estranha mania de ter fé na vida”, o meu companheiro e amigo Álvaro e nossos filhos Mariama, Sofia e Otávio, que toleraram as minhas ausências e dificuldades na elaboração desta dissertação.

As minhas filhas que foram imprescindíveis nas dicas e informações acerca dos recursos de informática e o auxílio prestativo do Álvaro, como também, a presença cativante e ostensiva do Otávio.

Finalmente agradeço a Deus, que me ofereceu sabedoria, equilíbrio e tolerância para que pudesse atravessar as fases mais difíceis dessa pesquisa.

*Aos fazedores de minha história de vida,
Álvaro, Mariama, Sofia e Otávio.*

*Muitos dizem que o Tempo está velho,
Mas eu sempre soube que existe um Tempo novo.*

(Bertolt Brecht)

Lista de Quadros e Tabelas

Quadros

Quadro 1- Perfil ideal dos conselheiros que compõem o Conselho
Aeroporto - 2005 p. 109.

Quadro 2- Demandas apresentadas pelo Conselho Regional Sudoeste e Plano de
Ação - 2004 p. 139 e 140.

Tabelas

Tabela 1- População residente por faixa etária – Ribeirão Preto p. 82.

Tabela 2- Matrícula inicial na Educação Infantil de Ribeirão Preto p. 83.

Tabela 3- Variações de matrículas na rede estadual, municipal e privada de ensino-
Educação Básica em Ribeirão Preto (1997-2005)..... p. 87.

Tabela 4- Matrícula inicial no Ensino Fundamental de Ribeirão Preto p. 88.

Tabela 5- Matrícula inicial no Ensino Médio Regular de Ribeirão Preto p. 90.

Tabela 6- População residente nos subsetores da Região Oeste
de Ribeirão Preto p. 124.

Tabela 7- Valor do rendimento nominal mensal dos responsáveis pelos domicílios
particulares da Região Oeste de Ribeirão Preto p. 128.

Tabela 8- População alfabetizada nos subsetores da Região Oeste
de Ribeirão Preto p. 129.

Abreviaturas e Siglas Utilizadas

APM- Associação de Pais e Mestres

CE – Conselho de Escola

CF- Constituição Federal

CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CT- Conselho Tutelar

CT III- Conselho Tutelar III

CRS- Conselho Regional Sudoeste

ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

EM- Ensino Médio

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP- Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC- Ministério da Educação

MP- Ministério Público

RP- Ribeirão Preto

PIJ de RP- Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto

PNE- Plano Nacional de Educação

Lista de Anexos

Anexo 1- Roteiro de entrevista.

Anexo 2- Termo de Autorização de Pesquisa.

Anexo 3- Ato Normativo nº. 276-Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Anexo 4- Plano Regional de Atuação do MP no âmbito da educação.

Anexo 5- Representação do Conselho Tutelar para a Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

Anexo 6- Procedimento Administrativo nº. 163.2.068.6/05.

Anexo 7- Ofício encaminhado pela Diretoria de Ensino de Ribeirão Preto ao Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

Anexo 8- Procedimento Administrativo nº. 482.2.209.6/05.

Anexo 9- Modelo de Notificação da PIJ de RP.

Anexo 10- Carta justificativa de conselheiro de escola a PIJ de RP.

Anexo 11- Calendário Escolar – ano de 2006.

Anexo 12- Reportagem do jornal “ A Gazeta de Ribeirão Preto”, sobre as eleições gerais para o Conselho de Escola – ano de 2006.

Anexo 13- Notificação da PIJ de RP.

Anexo 14- Carta convite da PIJ de RP aos membros do CRS.

Anexo 15- Procedimento Administrativo nº. 273.2.163.6/04.

Anexo 16- Calendário Escolar – ano de 2004.

Anexo 17- Ata da Eleição de pais e Alunos do Conselho de Escola – ano de 2004.

Anexo 18- Reportagem do jornal “A Gazeta de Ribeirão Preto”, sobre matrícula no EM na região sudoeste de Ribeirão Preto.

Sumário

Introdução	p. 13
Capítulo 1- Quadro Teórico	p. 21
1.1.- Gramsci e a teoria ampliada do estado.....	p. 21
1.1.2 - O Intelectual Orgânico	p. 30
1.2- O Ministério Público e o Direito à Educação.....	p. 37
1.2.1- Constituição e Democracia.....	p. 41
1.3- O Ministério Público do Estado de São Paulo	p.45
1.3.1- Direito e Educação	p.52
1.4- Gestão Democrática da Escola Pública.....	p.55
1.4.1- Neoliberalismo e Educação.....	p.55
1.4.2- Os Conselhos de Escola	p.63
1.4.3- O Conselho Tutelar	p.70
Capítulo 2- A Ação Educacional do Ministério Público em Ribeirão Preto	p. 78
2.1- O Município de Ribeirão Preto	p.78
2.2- Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto	p.90
2.3- A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude na área da gestão democrática do ensino público	p.106
2.4- O Conselho Tutelar em Ribeirão Preto	p.116
Capítulo 3- O Conselho Regional Sudoeste.....	p. 123
3.1- A Região Sudoeste de Ribeirão Preto	p. 123
3.2- A Formação e as Ações do Conselho Regional Sudoeste.....	p. 130
Considerações Finais	p. 172
Bibliografia.....	p. 177

Resumo

A formação do Conselho Regional Sudoeste em Ribeirão Preto, no ano de 2004, institucionalizado pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, buscou estabelecer um novo padrão na gestão da escola pública a partir da unificação dos Conselhos de Escola de uma mesma região. A prioridade assumida pela Promotoria de Justiça na área educacional, neste período, foi com a implantação de uma gestão centrada na democracia escolar por meio do fortalecimento e aparelhamento dos Conselhos de Escola. Os objetivos principais deste trabalho foi apresentar, discutir e analisar as ações e metas propostas pelo Conselho Regional Sudoeste, que previam resolver os cinco problemas diagnosticados como mais graves nessa região na área educacional. Dessa forma verificamos de que maneira esses problemas foram trabalhados pelo colegiado, bem como as suas ações e as metas atingidas, sempre em respeito ao atendimento da comunidade que representavam. A experiência aqui relatada procura mostrar que a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude pode se tornar uma importante instituição na defesa e garantia dos direitos à educação e, que os Conselhos Regionais oferecem uma alternativa concreta na gestão democrática do ensino público por meio de uma participação menos fragmentada da comunidade e mais contextualizada, direcionadas para a melhoria do atendimento educacional para todos.

Palavras Chaves: Gestão Democrática, Conselhos de Escola, Direito à Educação, Ministério Público, Conselho Tutelar, Trabalho Coletivo.

Résumé

La formation du Conseil Régional sud-ouest à Ribeirão Preto, en 2004, institutionnalisé par le Service d'Aide à l'Enfance et à la Jeunesse du Ministère Public de Ribeirão Preto, a cherché à établir une nouvelle norme pour la gestion de l'école publique à partir de l'unification des Conseils d'École d'une même région. Pendant cette période, le Ministère Public s'est engagé prioritairement, concernant le domaine scolaire, à l'implantation d'une gestion centrée sur la démocratie scolaire en rendant les Conseils d'École plus forts et équipés. Les principaux objectifs de ce travail ont été de présenter, de discuter et d'analyser les actions et les buts proposés par le Conseil Régional sud-ouest, qui envisageaient de résoudre les cinq problèmes diagnostiqués comme étant les plus graves dans cette région dans le domaine éducationnel. De cette façon, on a vérifié comment ces problèmes ont été traités par la direction collégiale ainsi que ses actions et les objectifs atteints, en respectant toujours l'accueil à la communauté qu'ils représentaient. L'expérience ici relatée cherche à démontrer que le Service d'Aide à l'Enfance et à la Jeunesse du Ministère Public peut devenir une importante institution dans la défense et dans la garantie des droits à l'éducation et que les Conseils Régionaux offrent une alternative concrète dans la gestion démocratique de l'enseignement public à travers une participation moins fragmentée et plus engagée de la communauté, afin d'atteindre l'amélioration de l'accueil éducationnel pour tous.

Mots clés: Gestion Démocratique, Conseils d'École, Droit à l'Éducation, Ministère Public, Conseil Tutélaire, Travail Collectif.

INTRODUÇÃO

O trabalho a ser apresentado pretende contribuir para o debate sobre a gestão democrática no interior das escolas públicas brasileiras, uma vez que sempre foi preocupação na minha trajetória profissional e, principalmente quando assumi a direção de uma escola pública municipal em Ribeirão Preto.

A gestão democrática da escola pública neste trabalho focaliza as ações do Conselho Regional Sudoeste que foi viabilizado por meio de um procedimento administrativo da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto a partir de 2004, entendido como um instrumento possível do exercício democrático na gestão da escola pública e de melhoria da qualidade do ensino. O tema gestão democrática tem merecido nas últimas décadas uma atenção especial por parte do estado, das agências financiadoras da educação, embora com interesses divergentes.

A relevância dessa temática neste trabalho segue o princípio da gestão democrática apoiada na ação coletiva e participativa dos trabalhadores e usuários da escola pública, seja na elaboração do projeto da escola ou na tomada de decisões que dizem respeito aos caminhos da escola pública.

O nosso interesse consiste em apresentar, discutir e analisar o papel que tem sido reservado aos Conselhos de Escola na garantia do princípio de uma gestão democrática da escola por meio do fortalecimento deste órgão. Procuramos mostrar de que maneira o Ministério Público pode contribuir como instituição pública na defesa dos princípios constitucionais: gestão democrática (Art. 206, VI) e garantia da qualidade do ensino público (Art. 206, VII) e assim viabilizar ações que garantam este direito. Priorizaremos a análise das ações desenvolvidas pelo Conselho Regional Sudoeste de acordo com o

Plano de Ação elaborado por este colegiado que representa a busca da concretização da democracia escolar.

O objetivo desta pesquisa é estudar a origem do Conselho Regional Sudoeste, a partir de um procedimento administrativo da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, no ano de 2004, na implantação da gestão democrática do ensino público, consagrada na CF/88, em uma determinada região do município e suas ações desenvolvidas ao longo do ano de 2004. Nesse período, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto apresentou um Plano de Atuação Regional que continha algumas prioridades na área educacional e, entre elas, a democratização da gestão da escola pública por meio do fortalecimento dos Conselhos de Escola como garantia da melhoria da qualidade do ensino público.

Para tanto, historiaremos a formação, a composição do Conselho Regional Sudoeste e os objetivos da ação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, instituição propulsora do Conselho. Também, analisaremos a atuação do Conselho Tutelar III, como órgão impulsionador de ações da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, bem como o papel que tem sido reservado aos Conselhos de Escola enquanto órgão que viabiliza uma gestão centrada na democracia escolar.

No caso analisado neste trabalho, despertou-me interesse o caráter inovador dos procedimentos encaminhados pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e da ação político-institucional que permeou os Conselhos Escolares neste período. Também, a preocupação sempre presente da construção coletiva de um Plano de Ação, para solucionar problemas comuns entre as escolas, entendendo-se o colegiado, como instância máxima de decisão. Na análise dessa experiência iniciada pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto junto aos

Conselhos de Escola, em uma perspectiva democrática colocaram-se em destaque algumas questões:

- A atuação da Promotoria de Justiça possibilitou de fato o fortalecimento dos conselhos escolares no município ?
- Houve uma ação conjunta, ou seja, de conselhos unificados, na resolução dos problemas da comunidade pelo processo democrático.
- Quais foram os interesses que a nortearam?
- Quais foram e como se desenvolveram as ações do Conselho Regional Sudoeste?
- Quais as dificuldades e os avanços provocados por essas ações nas escolas públicas da região sudoeste? Quais foram os efeitos para as escolas públicas de Ribeirão Preto?

Para isso acompanhamos as reuniões do Conselho Regional Sudoeste para verificarmos quais eram os procedimentos utilizados pela Promotoria e se os mesmos atendiam aos princípios democráticos que fundamentava a atuação do Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

O estudo apresenta, também, outras atuações da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, na área da gestão democrática do ensino público que compreende o período de 2004 a 2006. Neste período, ainda ocupava a função de diretora de uma escola pública municipal.

No final do ano de 2003, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto iniciou uma aproximação com um grupo de escolas, inclusive a escola em que trabalhava. A escola funcionava em três períodos, atendendo a Educação Infantil, Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos (1º e 2º Termos), com aproximadamente 1800 (mil e oitocentos) alunos matriculados. A aproximação, com

esse grupo de escolas ocorreu, entre outros motivos que analisaremos no decorrer desse trabalho, devido a grande quantidade de representações¹ encaminhadas pelo Conselho Tutelar III² à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, que diziam respeito à questão educacional na região oeste de Ribeirão Preto. O grupo de escolas da região era composto por 14 (quatorze) escolas públicas e dessa forma acabamos por integrar o Conselho Regional Sudoeste, e nossa tarefa foi diagnosticar os problemas relacionados a educação nessa região e elaborar um plano de ação.

Fomos membros atuantes do Conselho Regional Sudoeste durante todo o ano de 2004 que nos levou a um conhecimento mais apurado da realidade educacional da região e as dificuldades daí decorrentes, como a concretização de um trabalho coletivo para sanar os problemas diagnosticados.

Para compreendermos de forma mais adequada o que ocorreu no ano de 2004 com a formação do Conselho Regional Sudoeste, utilizamos neste estudo bibliografia que nos permita refletir sobre a temática, bem como entrevistas semi-estruturada, observação direta e pesquisa documental de base empírica, legislações, mapas, além de outros registros.

Para realizar esse estudo utilizamos a pesquisa qualitativa, sendo este um estudo de caso, ou como afirma Rockwell (1989), o estudo sobre um caso, uma vez que não estudamos as ações do Conselho Regional Sudoeste, isoladamente, “mas a partir de suas relações com o contexto social mais amplo e não apenas em função de suas relações internas”. (Luckács, 1969 apud Camargo, 1997). Utilizamos, também, alguns dados quantitativos a fim de demonstrar o processo de representatividade do Conselho

¹ De acordo com o art. 129 do ECA dentre as atribuições do Conselho Tutelar encontra-se o poder de representar autoridades junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento de suas deliberações.

² De acordo com o art. 132 do ECA em cada município deverá haver pelo menos um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, sendo que no caso de Ribeirão Preto, que conta com uma população estimada em 2005 pelo IBGE em torno de 551.312 hab, existem três Conselhos Tutelares, a saber, o Conselho Tutelar I, Conselho Tutelar II e o Conselho Tutelar III, que estão divididos para atendimento por regiões.

Regional Sudoeste a partir dos dados coletados. Dessa forma o referencial de André (2003), aponta que a pesquisa quantitativa pode possuir uma dimensão qualitativa, atribuindo ao termo qualitativo e quantitativo as diferentes técnicas de coleta de dados.

Foram participantes desta pesquisa a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, o Conselho Tutelar III, os membros dos Conselhos de Escola da região sudoeste de Ribeirão Preto, pais, alunos, professores, diretores e funcionários das escolas envolvidas, Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais, Secretaria Municipal de Educação e Diretoria de Ensino.

As entrevistas colaboraram no preenchimento de algumas lacunas e possibilitaram a recuperação de alguns dados mais remotos, e proporcionou um conhecimento dos sujeitos desta pesquisa que ocupavam posições diferentes no Conselho Regional Sudoeste. Foram realizadas 10 entrevistas, uma com o Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, uma com o Assistente Técnico da Promotoria, um diretor de escola, uma mãe de aluno, um professor, um monitor, duas com as ex-Secretarias Municipal de Educação de Ribeirão Preto, e uma com um vereador e uma diretora do sindicato dos funcionários municipais. A entrevista abriu alguns pontos de reflexão e sentimos necessidade de recorrer a fontes documentais.

Houve uma disposição em contribuir com a pesquisa por parte da Promotoria de Justiça e se colocaram abertos para possíveis encontros, caso se fizesse necessário algum esclarecimento no decorrer do trabalho.

Outra preocupação do estudo refere-se aos dados quantitativos sobre o município e a região investigada, de forma a podermos indicar o perfil populacional e sócio-econômico da comunidade que foi objeto de atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, a partir de 2004. A Diretoria de Ensino de Ribeirão Preto e a Secretaria Municipal de Educação forneceram-nos dados quantitativos sobre o número

de alunos matriculados nas escolas da região para podermos compreender o contingente de alunos presentes nessas comunidades escolares.

Apresentaremos a pesquisa em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta diferentes conceitos, como o de sociedade civil, estado e intelectual orgânico de acordo com o princípio gramsciano. Há também, a apresentação do Ministério Público e o seu papel desempenhado na sociedade brasileira a partir da CF/88. Realizamos uma apresentação do Ministério Público do Estado de São Paulo, o seu funcionamento e responsabilidades, a atuação da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, através de seus Atos Normativos no período de 2002 a 2005 em que estão presentes as diretrizes estaduais deste órgão, publicadas anualmente, para todas as áreas de atuação das Promotorias de Justiça, pois as mesmas constituem embasamento legal e ponto norteador das ações a serem desenvolvidas anualmente pelas Promotorias em nível regional e local. Outro conceito apresentado refere-se aos Conselhos de Escola e Conselhos Tutelares, traçando dessa forma uma referência do trabalho para a sua aplicação nos capítulos que se seguem. O estudo desenvolvido por Oliveira (2002) sobre o direito à educação, nos possibilitou uma compreensão sobre os mecanismos que asseguraram ao cidadão os seus direitos, exigindo inclusive seus direitos na esfera do Sistema de Justiça.

Estatuiu a educação como direito público subjetivo, previu a possibilidade de responsabilização das autoridades competentes e atribuiu ao Poder Público a responsabilização de realização do censo escolar e a chamada à matrícula. (OLIVEIRA, 2000, p.41)

No segundo capítulo, denominado “A ação educacional do Ministério Público em Ribeirão Preto” foi realizado uma breve caracterização do município de Ribeirão Preto e, apresentamos alguns indicadores educacionais dos sistemas de ensino da rede

pública, estadual, municipal e da rede privada para podermos verificar o atendimento educacional no município.

Apresentamos neste capítulo a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, o perfil de atuação do Promotor de Justiça responsável por essa vara, a sua estrutura de funcionamento e as ações desenvolvidas na área da educação nos anos de 2004 a 2006, em cumprimento aos princípios constitucionais, da LDB 9394/96 e em consonância com o Programa de Atuação Geral do Ministério Público do estado de São Paulo, na implantação da gestão democrática do ensino público. Mostramos, também, um breve histórico do Conselho Tutelar em Ribeirão Preto, revelando que sua atuação deve possuir uma articulação com a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, na garantia e preservação dos direitos da criança e do adolescente.

No terceiro capítulo apresentamos a experiência que motivou esta pesquisa, da agremiação de 14 escolas públicas, pertencente aos sistemas estadual e municipal de educação da região sudoeste de Ribeirão Preto, denominado Conselho Regional dos Conselhos de Escola da Região Sudoeste de Ribeirão Preto, conhecido pelo nome de “Conselho Regional Sudoeste” em que se pretendeu implantar uma nova prática de gestão nas escolas, nas comunidades e no município, na busca da melhoria do atendimento educacional. Para isso, apresentamos alguns indicadores sociais e econômicos da região oeste.

Esse novo movimento, inédito em nosso município, idealizado inicialmente pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto diagnosticou a realidade educacional da região oeste, o que gerou alguns conflitos políticos no município e colocou os representantes da administração pública em geral, Secretaria Municipal da Educação, Diretoria de Ensino, Secretaria Municipal da Administração,

entre outras secretarias e órgãos, e em especial da educação, sob constantes explicações ocorridas por meio de encaminhamento de notificações pela Promotoria de Justiça sobre o Procedimento Administrativo instaurado em Maio de 2004 que será analisado neste capítulo.

Relatamos e analisamos as ações e os trabalhos executados pelo Conselho Regional Sudoeste, descrevemos a elaboração do Plano de Ação e sua execução na região e município, apontando a realização de um trabalho coletivo, com valorização do diálogo, no exercício de uma prática democrática, em que se buscou quebrar a polarização entre saber e poder, um trabalho de educação política, que em sua breve existência possa oferecer algumas contribuições para uma gestão coletiva e plural da escola pública.

Capítulo 1. Quadro Teórico

O objetivo deste trabalho é estudar uma experiência de fortalecimento dos Conselhos de Escola na região sudoeste de Ribeirão Preto, a partir de um procedimento administrativo da Promotoria de Infância e Juventude de Ribeirão Preto. Para isso optamos por iniciar pela discussão teórica, por acreditarmos que ela proporciona uma melhor compreensão na atuação da Promotoria na área dos direitos difusos e coletivos, que têm fundamentado as ações dessa instituição na sociedade civil.

Apresentaremos a seguir algumas categorias do pensamento Gramsciano que possibilitam compreender a atuação do Ministério Público, como, também, o que foi produzido de mudanças com a Constituição Federal de 1988, na área do direito à educação e na abertura de espaços político-sociais, como a criação dos conselhos como forma de gestão de políticas públicas.

1.1 - Gramsci e a teoria ampliada do estado

Para podermos compreender a evolução histórica e a transformação ocorrida nas atribuições do MP, que desenvolveremos na seção 1.2, recorreremos ao conceito desenvolvido por Gramsci da teoria ampliada do estado, ao conceito de sociedade civil e de intelectual orgânico, pois acreditamos que esses conceitos oferecem suporte teórico para analisar a ação desenvolvida pela Promotoria de Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

Realizamos uma análise interpretativa do pensamento gramsciano amparado nos estudos de Coutinho (1981 e 1999), Beired (1998), Lahuerta (1998) e Mochcovitch (1988). Segundo Coutinho (1999), o conceito de sociedade civil em Gramsci enriquece com novas determinações a teoria marxista de estado.

O autor lembra o momento em que Gramsci produziu sua teoria, sua participação nos processos de formação de partidos de massa, sindicatos, a existência do sufrágio universal e, nessa época, já observava o surgimento de uma esfera social corporificada nessas instituições. Denominou os grupos sociais, que se corporificam nas instituições, como sujeitos políticos coletivos de massa. O papel destes é elaborar concepções de mundo e lutar pela prevalência de sua concepção para, assim, obter a hegemonia.

Para Gramsci (2000), as mudanças devem se processar na esfera social e, para que elas ocorram, deposita toda a centralidade na sociedade civil. O que está presente nesse pensamento é a idéia de que a sociedade deve superar o estado, diferentemente de Hegel³ que sacralizou o estado, caracterizando essa esfera como autônoma e superior.

A hegemonia político-cultural em Gramsci se apresenta sobre o princípio ético do Estado, em que as classes subalternas adquirem direitos; existe a democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos, na medida em que o desenvolvimento da economia e a legislação que expressa esse desenvolvimento favorecem a passagem gradual dos grupos dirigidos para o grupo dirigente, em que o Estado recebe aos poucos as demandas da sociedade civil e incorpora as instituições do meio social.

[...] todo Estado é ético na medida em que uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses da classe dominante (GRAMSCI, 2000, p. 284).

O autor, ao formular o conceito de sociedade civil, entende as associações como trama privada do Estado, como um conjunto de aparelhos privados de hegemonia e parte integrante do Estado.

³ Segundo Coutinho (1999), Gramsci recolhe de Hegel a idéia de que as vontades são determinadas no nível dos interesses materiais e econômicos e que essas vontades passam objetivamente por um processo de universalização que leva à formação de sujeitos coletivos, que lutam pela busca do consenso e da hegemonia na sociedade.

A sociedade civil apresenta-se como portadora de uma hegemonia política e cultural “*de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado*”.

Para Coutinho (1999), é aqui que reside a grande contribuição de Gramsci e o elemento diferenciador do conceito de Estado.

[...] governo com o consenso dos governados, mas com o consenso organizado, não genérico e vago tal como se afirma no momento das eleições: o Estado tem e pede o consenso, mas também educa este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente. (GRAMSCI, 2000, p. 225).

Mochcovich (1988) também atribui a Gramsci esse enriquecimento da concepção do Estado, a partir da sociedade civil, como meio privilegiado para o desenvolvimento histórico.

Para Gramsci (2000), o Estado comporta duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil, cabendo à segunda a reabsorção da primeira, retirando dela o seu caráter coercitivo e dominante, na busca do consenso e da hegemonia. Houve uma conservação e superação da teoria marxista clássica, pois, para Marx o Estado cumpria apenas uma função coercitiva; era, como dizia, comitê executivo da burguesia.

A Teoria Ampliada do Estado, desenvolvida por Gramsci, nos possibilita entender o papel que cabe à sociedade civil, aos organismos privados de hegemonia, na formação de uma nova sociedade.

De acordo com Gramsci (2000), o Estado, em seu sentido ampliado, comporta duas esferas: a sociedade política, que representa o Estado em sentido restrito, ou Estado coerção, e a sociedade civil, que representa a hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas (organismos voluntários), como a igreja, os sindicatos e as escolas.

A sociedade política é formada pelo conjunto dos mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se

identifica com os aparelhos de coerção, sob controle das burocracias executiva e policial-militar.

Por outro lado, a sociedade civil é formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, como revistas, jornais, editoras e os meios de comunicação de massa.

Essas duas esferas existem de forma autônoma, com funções diferentes, seja na sociedade ou na articulação e reprodução das relações de poder; juntas, essas esferas formam o Estado, que representa a ditadura e a hegemonia, ou, como colocou Gramsci, uma hegemonia escudada na coerção.

A diferença entre a sociedade política e a sociedade civil reside no fato de *“que ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental”* (p. 92).

As diferenças entre ambas aponta que :

[...] é no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições, mediante a direção política e o consenso, por meio da sociedade política, ao contrário, ou mais precisamente, uma dominação mediante a coerção (COUTINHO, 1999, p.125).

O fato da hegemonia (como figura social) receber uma base material própria, um espaço autônomo e específico de manifestação, abre para a sociedade a possibilidade de transformação processual da história, por meio da ampliação das esferas públicas e de participação, que podem envolver todos os cidadãos.

[...] integrando-o desde a infância no universo escolar e mais tarde no da igreja, do exército, da justiça, da cultura, das diversões e inclusive do sindicato e assim até a morte, sem a menor trégua, essa prisão de mil janelas simboliza o reino da hegemonia, cuja força reside menos na coerção que no fato de que suas grades são mais eficazes quanto menos visíveis se tornam. (MACCIOCCHI, 1976, p. 152).

São nesses espaços públicos (sociedade civil) que irá se travar a luta pela hegemonia e em que aparecem os movimentos contra hegemônicos na luta pela conquista da supremacia; o terreno dessas disputas é a própria sociedade civil.

Para Coutinho (1999), as classes sociais exercem a sua hegemonia pela disputa através da sociedade civil, buscam ganhar aliados para as suas posições, mediante a direção política e o consenso, utilizando-se, para isso, dos instrumentos da sociedade política.

A dimensão histórica do pensamento gramsciano nos possibilita compreender o papel que passa a ser reservado para a sociedade civil, que acaba por incorporar e representar os interesses de toda uma sociedade através de um longo e processual trabalho de conscientização e de organização desta, que ele denomina de esferas privadas, ou seja, o que era de controle do estado agora deverá ser controlado por esses novos organismos sociais.

Gramsci, ao revestir o estado de um novo papel, na busca pela hegemonia, acaba por superar a idéia de transformação até então presente na teoria marxista da revolução permanente, propondo (já que busca fortalecer o Estado a partir da organização da sociedade civil) a conquista da hegemonia civil, a direção política e o consenso, que se apresentam na forma de disputas por posições a serem ocupados pelo movimento hegemônico.

Para isso, desenvolve uma análise sobre o processo de transformação da sociedade; classificando-a, histórica e não geograficamente, passa a dividi-la em duas: uma de formação oriental baseada na predominância do estado-coerção, impondo-se a luta de classes como estratégia frontal, em uma guerra de movimento, e a outra de formação ocidental em que, ao contrário da primeira, as batalhas devem ser travadas

inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições de espaços, em uma guerra de posição.

No oriente, o Estado era tudo, a sociedade era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas, em medida diversa de Estado para estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2000, p. 262).

Para esse pensador, as classes devem conquistar sua hegemonia antes de tomar o poder; dessa forma desenvolve o conceito de guerra de posição, em contraposição à guerra de movimento⁴ defendida por Marx, como fica expresso na análise feita por Coutinho (1999):

[...] a idéia de que a conquista do poder de estado, nas sociedades complexas do capitalismo recente, deve se precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil, isto é, no interior do próprio estado em seu sentido amplo. (COUTINHO, 1999, P.135).

A idéia desenvolvida por Gramsci é da transição como processo, afastando o “*conceito de um colapso repentino da sociedade burguesa-capitalista*”. Cada vez mais, quando há o fortalecimento da sociedade por meio do incremento das esferas públicas de decisão, o elemento do estado-coerção vai se exaurindo, a sociedade vai regulando a vida, formando o chamado estado ético.

A tarefa do estado socialista é fortalecer a sociedade civil como condição de sua própria extinção, que será absorvida pelos “organismos autogeridos da sociedade civil”. Encontramos no conceito de guerra de posição⁵, definida por Gramsci, a defesa da

⁴ A guerra de movimento é um princípio marxista na conquista do poder pela classe trabalhadora, impondo-se, portanto, a luta de classes.

⁵ A guerra de posição e a conquista da hegemonia civil estão relacionadas, sendo, para Gramsci, a estratégia adequada aos países “ocidentais”, ou como afirmou o próprio pensador: “Um grupo social pode, e mesmo deve, ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (é essa uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder, e mesmo que o conserve firmemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve ser também “dirigente”.

conquista permanente e progressiva de espaços públicos e a necessária formação de sujeitos políticos coletivos.

O critério central para a resolução da crise é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de fazer política, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final, ou seja, o de promover transformações de estrutura que ponham fim à formação econômico-social capitalista (COUTINHO, 1999, p. 155).

Nessa perspectiva, a socialização da política possibilitará a edificação de um estado que absorve a sociedade política e é regido pelos organismos da sociedade civil; essa socialização da política só será possível quando as classes e os grupos sociais se organizarem na defesa de seus próprios interesses, que criam e fortalecem os chamados aparelhos privados de hegemonia.

Caracterizar esses aparelhos como privados pressupõe uma adesão voluntária e contratual, como aponta Coutinho (1999), *“são privados porque sua ação tem um inegável papel nas relações de poder, na determinação do modo pelo qual se constitui a esfera pública da sociedade”* (p. 116).

O novo conceito de estado trouxe em si o fortalecimento da sociedade civil e não de si próprio, ampliando cada vez mais o espaço público não estatal. Para Gramsci (2000), quanto mais elementos da ordem social, fundada no consenso, no auto governo, na qual a esfera pública intersubjetiva prevalece sobre a sociedade política, mais se estabelece uma vitória do consenso sobre a coerção, na construção de um espaço público comunicativo livre de coerção.

Nesses espaços públicos, o conceito de vontade geral aparece como política na sua dimensão contratual que, para Gramsci, só se realiza através da sociedade regulada.

O termo sociedade regulada proposto por esse pensador só se concretizará quando, de forma definitiva, for superada a divisão da sociedade em classes

antagônicas, sendo a própria sociedade organizada (organismos privados de hegemonia) o instrumento regulador.

O processo de ampliação das esferas consensuais já tem lugar mesmo antes do pleno estabelecimento da sociedade regulada, sendo precisamente através desse processo que se vai concretizando a construção de uma nova hegemonia.

Os organismos privados de hegemonia, desenvolvidos no pensamento gramsciano, assumem um papel de mediação na sociedade civil, ou seja, entendidos como instrumentos de mediação entre a sociedade e o estado.

E como colocou Mochcovitch (1988):

[...] ele proporcionou um conjunto de conceitos (como o de sociedade civil) que permite pensar e orientar a prática, o processo de formação da consciência de classe – uma nova visão – no curso de uma luta hegemônica, para dar ao conjunto da sociedade uma direção política, intelectual e moral. (MOCHCOVITCH, 1998, p. 136).

Gramsci sustenta que há necessidade da formação cultural das massas para depois se erigir como força hegemônica, que passa pela consciência de classe e, nesse contexto, a educação ocupa uma posição de destaque.

Ao pensar a transição como processo, incorporou os sujeitos políticos coletivos na condução dessa transformação, como membros dos aparelhos privados de hegemonia, dentre eles a escola. *“Ela tem um papel na produção do novo senso comum⁶, na difusão, entre os novos cidadãos, das noções sobre os seus direitos e deveres”* (GRAMSCI, 1976, p.145).

Dessa forma, propõe uma reforma intelectual e moral para a elevação das massas, o que é visto como força material. Essa reforma criaria e popularizaria um novo senso comum elaborado a partir da filosofia da práxis, que significa, na expressão

⁶ Senso comum é a visão de mundo mais difundida no seio das classes subalternas, segundo Gramsci. O senso comum é uma concepção de mundo ocasional e desagregada. Caracteriza-se pela sua adesão total e sem restrições a uma concepção de mundo elaborada fora dele próprio. Como diz Jean-Marc Piotte, existe um núcleo sadio no senso comum que é o bom senso, no qual se deve trabalhar, procurando desenvolvê-lo e transformá-lo em consciência de classe.

gramsciana, o materialismo histórico e dialético, e entende-a como um processo contínuo, permanente, para que ela possa responder aos problemas atuais do momento histórico e da luta política das classes subalternas.

Para Gramsci (1998), quando se constrói um Estado ético e educador, a escola se torna democrática; para isso, alerta o pensador, é necessária uma formação cultural das massas, que faça a população transitar do senso comum à consciência filosófica. Esta possibilidade se apresenta na escola formativa como

[...] uma escola em que seja dada à criança a possibilidade de formar-se, de tornar-se um homem, de adquirir os critérios gerais que sirvam ao desenvolvimento do caráter..., uma escola que não hipoteque o futuro da criança e constanja a sua vontade, sua inteligência, sua consciência em formação a mover-se dentro de uma bitola..., uma escola de liberdade e de livre iniciativa e não uma escola de escravidão e mecanicidade (GRAMSCI, 1958, p. 59).

A função transformadora da escola na formação dos sujeitos políticos coletivos, em Gramsci, mostra-nos a preocupação com a formação do homem no aprimoramento de seu senso crítico e o preparo para a construção de uma nova sociedade, e isso passa pela questão cultural, sendo a cultura o meio pelo qual é possível uma formação para a transformação.

Para Gramsci (2000), a formação cultural compreende:

[...] organização, disciplina do próprio eu interior, é tomada de posse da própria personalidade, é conquista da consciência superior, pela qual se consegue compreender o próprio valor histórico, a própria função na vida, os próprios direitos e deveres [...] O homem é, sobretudo, espírito, isto é, criação histórica, e não natureza (GRAMSCI, 1958, p. 24).

Importante destacar a preocupação com a superação do “folclore”, do chamado senso comum para que se viabilize a consciência de classe. Para isso a escola tem a tarefa de educar para a cidadania; essa instituição, ou esse aparelho privado de hegemonia é constitutivo da condição de cidadania.

Cabe à escola e a outras instâncias da sociedade fazer valer o seu desejo hegemônico através do uso da “direção intelectual e moral”, e não do domínio

puramente dito, e isso se realiza não na imposição de valores e conceitos “prontos”, mas, dirigindo, se colocando à frente dos grupos aliados.

Essa possibilidade, aberta pelo pensamento gramsciano, da teoria ampliada do estado e o novo conceito de sociedade, muito tem colaborado no entendimento da dominação cultural e econômica das classes dominantes. Possibilita, ao mesmo tempo, uma base teórica para se pensar o processo de conscientização das camadas populares, sendo, portanto, um dos instrumentos mais importantes para a dinamização e a ampliação das esferas públicas e dos meios necessários de discussão e reflexão sobre uma nova concepção de mundo, alicerçada nos interesses das camadas populares.

A teoria gramsciana, ao reconhecer a esfera da sociedade civil como portadora das transformações históricas, atribuiu aos novos sujeitos políticos coletivos a responsabilidade pela construção processual do exercício democrático.

1.1.2 – O Intelectual Orgânico

O termo intelectual é muito recente e surgiu de uma derivação da palavra *intelligentsia*. Surgiu primeiramente na Rússia, na década de 1860, com o romancista P. D. Boborykin, que a definia como uma camada de indivíduos cultos e preocupados com os assuntos públicos, constituída inicialmente por nobres que acreditavam personificar a consciência da própria Rússia (Beired, 1998).

Ainda no século XIX, na França, o conceito de *intelligentsia* gerou a palavra intelectual que definia o indivíduo que integrava esse grupo. O fator que desencadeou o conceito de intelectual, enquanto tomada de posição política na Europa ocidental, foi o caso Dreyfus. No ano de 1894, o capitão Dreyfus foi condenado, sem provas, por espionagem a favor da Alemanha. Diante de tal fato, os intelectuais progressistas, em nome dos direitos humanos, tomaram posição em favor do acusado. Nesse episódio,

tornou-se famoso o “Manifesto dos Intelectuais”, publicado em favor de Dreyfus, assinado por grandes expressões no campo cultural, como Émile Zola, Marcel Proust e Anatole France.

O conceito de intelectual, desenvolvido por Gramsci, baseia-se na crença de que a atividade intelectual deve ser exercida no conjunto das classes sociais, na defesa dos grupos sociais que representa, visto que o intelectual é considerado um agente socialmente determinado e ocupa funções de reprodução ou de transformação da ordem social.

Nos Cadernos do Cárcere, Gramsci (2000) analisou a formação e origem dos intelectuais em vários países europeus, para fundamentar o seu princípio de intelectual orgânico, ou seja, o intelectual como categoria orgânica de cada grupo social. O intelectual, para o autor, deve possuir uma função prioritária, *“importa a função que é diretiva e organizativa, isto é, educativa, isto é, intelectual”* (2000, p. 25).

Observa-se em sua análise que existe a necessidade de o intelectual ter uma “sólida base nacional”, na defesa dos interesses da nação. Para isso, é recorrente em Gramsci a preocupação em se elaborar *“um projeto orgânico, sistemático e argumentado”* (p. 32), pautado no pressuposto cultural, em que os intelectuais possam organizar e difundir os valores culturais do grupo social que representam. Nesse percurso acabou por definir dois tipos de intelectuais: o chamado intelectual tradicional e o intelectual orgânico.

Segundo Lahuerta (1998),

[...] os intelectuais tradicionais são aqueles cuja identidade é construída como se fossem seres destacados do mundo material, definindo-se enquanto tais essencialmente por sua relação com a história da cultura e não pelas exigências da produção econômica ou do universo político. Já os intelectuais orgânicos seriam aqueles que se movimentam no mundo e definem sua identidade segundo as exigências que vêm da organização da produção, da política, da vida material enfim. (LAHUERTA, 1998, p. 155).

Sempre pautado nas atividades culturais, Gramsci (2000) apresenta o intelectual como elemento responsável pela organização e difusão de valores culturais do grupo social que representa.

A função social dos intelectuais será um dos objetos de estudo de Gramsci para poder desenvolver o conceito da nova categoria de intelectuais. Não podemos esquecer que a intelectualidade, que nos anos 20 e 30 do século XX sentia-se acuada, de um lado, pela mercantilização (modernização do capitalismo) e, de outro, pelo avanço do fascismo, optou em algumas situações por uma perspectiva de missão transformadora. Aliás, impunha-se para o intelectual, nesse período, alguns temas inéditos, como a sua vinculação com as classes sociais e o seu engajamento político.

Ao analisar a função social dos intelectuais no início do século XX no pensamento gramsciano, Lahuerta (1998) entende que houve uma ampliação do conceito de intelectual, já que a dimensão ética da atividade intelectual será explorada por esse pensador. Essa dimensão ética nasce no conturbado século XX e, especialmente, após a Primeira Grande Guerra. O intelectual começa a ser entendido como *“protagonista da história, formador de consciência, educador-político”* (p. 138).

Para Beired (1998), que qualifica o pensamento de Gramsci como original sobre a função dos intelectuais, podemos compreender o nascimento do chamado intelectual moderno ou “intelectual orgânico” a partir do avanço do capitalismo, relacionando a história dos intelectuais com o processo de divisão social do trabalho e a complexidade do aparelho estatal. Para Gramsci, o capitalismo promoveu uma *“transição do trabalho intelectual de tipo tradicional para o trabalho intelectual de tipo moderno”* (p. 128). Dessa forma, realiza uma crítica ao tipo tradicional de intelectual que geralmente é marcado *“pelo diletantismo e na crença da sua autonomia com relação aos outros grupos sociais”* (p.128) e é dependente das classes mais abastadas.

Para o autor, Gramsci apresenta, então, em contraposição a esse modelo, o intelectual moderno, ou intelectual orgânico, ou seja, um intelectual que se diferencia pela sua *“especialização técnica, pelo hábito de trabalho coletivo, pela nova disciplina de trabalho que vai contra os hábitos de diletantismo, da improvisação, das soluções oratórias e declamatórias”* (p. 128). O intelectual orgânico apresentado por Gramsci consegue *“articular a sua especialidade profissional ao desenvolvimento de uma ação política cultural de natureza hegemônica”* (p.128).

Segundo Beired (1998), Gramsci⁷ trabalhou com a hipótese de que os intelectuais compõem uma categoria social de conservação ou de transformação da ordem vigente e, assim, acabou por promover uma valorização desses agentes sociais que desempenham funções intelectuais, como o professor, o líder religioso, o jornalista, entre outras funções tidas como intelectuais.

Gramsci (1998), ao conferir importância à superestrutura no processo histórico, deu ênfase à cultura, à política, à ideologia, à religião, como dimensões fundamentais do processo histórico. Se na perspectiva gramsciana, a palavra intelectual implica na tomada de posição política, nesse aspecto o pensador realiza duas críticas: a primeira, contestando a autonomia e a independência dos intelectuais, frente às classes sociais, e a segunda, questionando a separação do intelectual da atividade manual.

Para apresentar o novo conceito de intelectual, Gramsci caracterizou-os em um conjunto de ações:

- a) a atividade intelectual deve ser analisada no conjunto das classes sociais em que ela é desenvolvida.
- b) O intelectual é um agente socialmente determinado.
- c) Os intelectuais distinguem-se por desempenharem certas funções quer nos processos de reprodução quer nos de transformação da ordem social (BEIRED, 1998, p. 124).

⁷ A. Gramsci, Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

Nessa perspectiva, o intelectual tecido por Gramsci privilegia a função organizativa, não só na esfera cultural, mas nas outras dimensões da vida em sociedade. Para Beired (1998), houve uma ampliação do conceito de intelectual, “*na medida em que mesmo pessoas com pouco ou até nenhuma instrução formal podem ser tratadas como intelectuais*” (p. 125). Ainda segundo o pensador, o intelectual se define pela capacidade de organizar os homens e o mundo ao seu redor, seja ele um líder camponês ou um militante político.

Para Gramsci (1998), os intelectuais devem se articular com as classes subalternas, obedecendo ao princípio da hegemonia, para construir um projeto hegemônico no atendimento da demanda das classes populares, constituindo, como o próprio Gramsci afirma, uma “*força nacional popular*”.

Sobre o conceito de intelectual desenvolvido por Gramsci, observa Beired (1998) que:

[...] detém-se na demonstração do papel conservador ou transformador do intelectual como figura que organiza a cultura e os homens; que articula o centro do aparelho estatal de poder com o restante do corpo social e que, ao produzir ideologia, fornece consciência e homogeneidade às classes que representa. (BEIRED, 1998, p. 127).

Ainda seguindo o conceito gramsciano de intelectual orgânico, Lahuerta (1998) destaca a questão cultural (formativa), no papel que caberá aos intelectuais, para promoverem uma direção moral e ética da sociedade.

Lahuerta (1998) aponta que esta distinção pode ser compreendida como fruto do momento histórico, ou seja, analisar as distinções entre os tipos de intelectuais mediante a compreensão crítica dos processos diferenciados de modernização das raízes culturais das sociedades, em diferentes nações e momentos históricos, relaciona-se às novas necessidades criadas, seja do ponto de vista político ou cultural pelos grupos dominantes.

Já que, dependendo da forma como se constitui e se organiza o mercado capitalista, das restrições, maiores ou menores, à sua implantação, da existência ou não de elementos liberais e democráticos na cultura, maiores serão os privilégios e o espírito de casta entre os intelectuais, e maior será na definição de sua auto-imagem a perspectiva de um “papel” diferenciado entre eles. (LAHUERTA, 1998, p. 159).

Para Coutinho (1981), o partido da classe operária é um intelectual coletivo, estabelecendo um vínculo entre a função intelectual e a função político-partidária. Considera o partido político um intelectual, pois para ele todos os membros do partido são intelectuais, devido às funções que exercem no partido, de direção, organização e educação das massas.

Coutinho observa que:

O partido corresponde tão bem à noção de intelectual que se poderia crer que Gramsci definiu o intelectual em relação ao partido e pensando no partido. O estudo do partido, portanto, seria a melhor maneira de compreender a noção de intelectual (COUTINHO, 1981, p. 123).

A análise comparativa de Gramsci entre o intelectual e o partido político fortaleceu a função orgânica do intelectual.

Ao estabelecer a relação entre ambos, demonstra a particularidade desses grupos, enquanto funções a serem executadas:

[...] eles dão forma homogênea à consciência da classe a que estão organicamente ligados (ou, no caso dos intelectuais “tradicionais”, às classes a que dão sua adesão) e, desse modo, preparam a hegemonia dessa classe sobre o conjunto dos seus aliados. São, em suma, instrumentos da consolidação de uma vontade coletiva, de um “bloco histórico” (COUTINHO, 1981, P. 123).

Verifica-se, portanto, que o conceito de intelectual apresentado por Gramsci é antes de tudo, um conceito político, de tomada de posições, exige-se deste uma articulação entre teoria e prática, ou do intelectual com a classe que representa.

Mochcovitch (1988) destaca a função dialética do intelectual orgânico. Aproxima a teoria e a prática, a chamada filosofia da práxis, assim denominada por Gramsci, que encontra uma correspondência do termo intelectual orgânico como o representante de uma concepção de mundo, de formulador de estratégias políticas junto à sociedade, assim como torna públicas e populariza as suas concepções de mundo junto às camadas menos privilegiadas. Para tanto, os intelectuais “invadem” a vida prática do povo e buscam elevar a sua consciência dispersa e fragmentária, elaborando, formulando uma concepção de mundo coerente e homogênea, dentro do princípio da hegemonia. O conceito de hegemonia imprime, portanto, não um caráter de uma hegemonia escudada no domínio, mas na direção intelectual e moral da sociedade.

Pela leitura desses autores evidencia-se que o termo orgânico vincula-se à necessária defesa dos interesses de determinada classe social e que devera ser representada pelo intelectual política e socialmente engajado na transformação da sociedade.

Tanto em Lahuerta (1998) como em Beired (1998) atribui-se a Gramsci a ampliação do conceito de intelectual que, inclusive, estabeleceu uma dimensão ética, em respeito às classes que representam.

Entendo que a contribuição do conceito de intelectual orgânico proposto por Gramsci promoveu mudanças de valores no meio social e político, no exercício prático de ser intelectual. E, também, tornou público e possível a todos os indivíduos o desempenho da função, desde que se preserve o princípio da representatividade das classes sociais. O conceito de intelectual, que antes era restrito a um determinado grupo, ampliou-se para aqueles indivíduos que buscam, pelo meio da organização da sociedade e liderança política e cultural, promover transformações.

Este conceito abrange, acima de tudo, uma atuação política do intelectual, de “educador e formulador político”. Nesse sentido, utilizamos este conceito para compreender o papel desempenhado pela Promotoria de Infância e Juventude de Ribeirão Preto, como também analisar a evolução histórica do Ministério Público, tendo em vista o conceito ampliado de estado.

Veremos, a seguir, como o Ministério Público perde algumas atribuições em defesa da administração (Estado) e transita, aos poucos, para a defesa dos interesses sociais e do regime democrático, o que, historicamente, pode sinalizar uma alteração nas funções desta instituição.

1.2 – O Ministério Público e o Direito à Educação

Para podermos compreender o perfil do Ministério Público no Brasil, faremos inicialmente uma apresentação de sua evolução histórica.

Na Idade Média existia uma constante disputa pelo poder, o qual envolvia os senhores feudais, os reis e a Igreja Católica. No início desse período histórico, os reis possuíam poder de direito, mas não de fato, pois os estados nacionais não se haviam constituído. Por outro lado, a Igreja, que era a grande senhora feudal, acabou por concentrar mais poderes, na chamada Alta Idade Média⁸.

O Ministério Público, segundo alguns doutrinadores,⁹ surgiu como instituição no século XIII, na Idade Média, corporificado na figura do Procurador do Rei, homem de sua confiança, que representava a Coroa nos tribunais, para defender seus interesses e enfraquecer as outras instituições.

⁸ Denominação dada à primeira fase da Idade Média, caracterizada pela descentralização política e administrativa e pelo acúmulo de poder nas mãos da Igreja Católica.

⁹ Os doutrinadores não chegaram a um consenso sobre as origens do Ministério Público; um grupo de doutrinadores defende a origem da instituição no Egito Antigo, há mais de 4000 anos, e outros defendem o aparecimento da instituição no século XIII, na França, com a *Ordonnance* de Filipe, o Belo.

A Igreja possuía o controle sobre os tribunais eclesiásticos e resolvia os seus interesses e os conflitos religiosos e políticos por meio desse instrumento. Para enfraquecer o poder da Igreja, o rei e os senhores feudais se uniram e criaram os seus tribunais independentes da Igreja. Cada instituição passou a ter tribunal próprio para resolver suas demandas.

Na Baixa Idade Média, ocorre paulatinamente a perda do poder dos senhores feudais e, ao mesmo tempo, o fortalecimento do poder dos reis. Nesse período, os reis iniciam uma série de disputas com os senhores feudais pela luta do monopólio do poder político. E, assim, abre-se um período de divergências e os antigos aliados passam a ocupar posições de poder e políticas diferentes. Foi nesse contexto que os reis, com poderes centralizados, criam os chamados Procuradores do Rei, agentes de intervenção da Coroa nos tribunais senhoriais, com o fim de fazer valer os interesses do governo central e enfraquecer o poder desses senhores.

De acordo com Goulart (1998), que estudou as origens e evolução histórica do Ministério Público, foi no século XIV, na França, que a instituição do Ministério Público aparece na figura do Procurador do Rei. Esses procuradores eram incumbidos da tutela dos interesses gerais do Estado. Eram os chamados "*les gens du roi*".

Com o nascimento do Estado Moderno, surge um novo regime político, o da Monarquia Absoluta, inaugurando uma nova fase política no mundo europeu, economicamente determinado pelos interesses da burguesia nascente. O Procurador do Rei é a primeira figura institucionalizada do Promotor de Justiça e, nesse momento histórico, passa a desenvolver, também, o papel de acusador criminal.

Segundo o autor, no decorrer das transformações históricas, com o desenvolvimento do capitalismo e a formação de uma nova sociedade, fundada na divisão social do trabalho, o Ministério Público, que vamos designar neste trabalho

como MP, foi revendo suas atribuições. Foi com a Revolução Francesa que novos valores foram introduzidos na sociedade, como o individualismo, a ascensão social da burguesia e, juntamente com a luta pela ocupação do poder político, foram garantidos os chamados direitos individuais e, também, valores universais, como o da igualdade de direitos dos cidadãos, a liberdade de pensamento e o direito dos povos de lutarem contra a opressão.

No século XIX, a classe operária mobilizada já lutava pelos direitos de organização sindical, participação política e direitos sociais, como o direito à educação.

No início, o MP tinha como uma de suas atribuições a defesa dos interesses da Coroa, do governo e da administração como um todo. Aos poucos, com as transformações históricas, passa a garantir alguns interesses da sociedade. A cidadania começa a ser ampliada e os direitos sociais conquistados e efetivados na Constituição e nas leis. Portanto, convém lembrar que entre a prescrição legal e a realidade, às vezes, existe uma distância enorme. Nem todas as conquistas legais são viabilizadas e executadas.

Nesse contexto de mudanças, o MP passa a assumir também a tutela dos direitos sociais da sociedade e deixa de atender exclusivamente os interesses da administração.

No caso brasileiro, Goulart (1998) aponta que, nos períodos colonial e imperial, o MP não chegou a ganhar contornos de uma instituição. Apenas com o primeiro Governo Geral (1549-1553), chefiado por Tomé de Souza, organizou-se administrativa e judicialmente a colônia brasileira.

Com o Regimento de 9 de janeiro de 1609, que disciplinou o Tribunal da Relação da Bahia, a figura do promotor de justiça teve “ diploma legal” e passou, também, a “*velar pela integridade da jurisdição civil contra os invasores da jurisdição eclesiástica*” (1998, p. 77).

O autor esclarece que, somente com o nascimento da República, o MP “*foi reconhecido como instituição integrante da organização política do Estado brasileiro e essencial à democracia*” (p. 78).

Segundo Goulart (1998), o Brasil é atualmente um dos países em que o MP mais avançou na defesa dos direitos sociais no último século, pois, de instituição que elaborava a defesa do governo, passou a defender os interesses da sociedade. Por sua garantia legal de autonomia e independência, não integra nenhum dos três poderes: o legislativo, o executivo ou o judiciário, o que garante o traço marcante que distingue o MP brasileiro, “*colocando-o como o mais avançado do mundo à luz do direito comparado*” (p. 94). Entretanto, cabe observar que no plano prático não se viabiliza, em algumas situações, o avanço democrático da instituição.

Essa afirmação do autor encontra-se respaldada no estudo de Salles (1992), que realizou um levantamento comparativo sobre as atribuições do MP no Brasil, na França, na Itália, na Alemanha, nos Estados Unidos e em Portugal.

Salles (1992) classifica o MP, no Brasil, como instituição independente e com ampla autonomia institucional, enquanto poder de Estado, tanto nas atividades jurisdicionais, como no “*exercício de uma parcela da soberania nacional*”. E afirma que a diferença repousa nas suas funções, “*que não encontram paralelo em seus congêneres estrangeiros*” (p. 42). Para o autor, no Brasil, o MP ocupa funções na sociedade que em outros países são desenvolvidas por outros “*mecanismos sociais ou institucionais*”.

Segundo Goulart (1998), o MP vem construindo a sua autonomia através da história e, com a Constituição Federal de 1988, consegue adquirir um perfil jurídico institucional, que é a sua independência, possível mediante os avanços políticos e sociais durante a elaboração da Carta Magna Brasileira.

Portanto, faz-se importante caracterizar esse momento da história nacional, na luta pela volta da democracia e no papel reservado às instituições.

1.2.1 - Constituição e Democracia

A Constituição Federal de 1988 representou a coroação de um processo de luta pela democratização. Os movimentos sociais, surgidos na década de 80, como os movimentos do custo de vida, sobre o transporte, habitação, levaram para a sociedade a discussão sobre as políticas sociais, em vista de o estado ser deficitário e ausente, e desafiaram-no onde ele era mais frágil, na elaboração de políticas públicas. Nesse período, houve uma grande mobilização nacional, com a criação de plenárias, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte e as chamadas forças progressistas conseguiram aprovar emendas populares, relativas aos direitos sociais.

A sociedade organizada, social e politicamente, nos anos 80, pressionou a elaboração da Nova Carta, com propostas colhidas da sociedade civil organizada, e encaminhou projetos de iniciativas populares para a Assembléia Nacional Constituinte. A participação popular ocorreu em todo o processo, inclusive na natureza da própria constituinte, opinando se a mesma seria congressual ou exclusiva.

[...] foram colhidas 12 milhões de assinaturas de emendas à Constituição; ocorreu uma série de audiências públicas e até uma espécie de re-edição daqueles cadernos de queixas e reivindicações do povo durante a Revolução Francesa. (BENEVIDES, 2002, p. 70).

A busca pela democracia, alimentada pelas antigas e históricas demandas da sociedade brasileira, fortaleciam-se, mesmo porque o país, recém saído da ditadura militar, experimentava um processo de abertura política que emergia da luta da sociedade civil e dos movimentos sociais.

A expectativa em torno desse processo proporcionou em parte um texto constitucional que abriu espaço para a democracia participativa, pois, no artigo 14, garantiu a iniciativa popular nos processos legislativos, bem como, no artigo 206, inciso VI, quando menciona a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Mas, no processo de regulamentação dos mecanismos de democracia direta, as chamadas iniciativas populares acabaram ficando indiretas, “tão tortas” que, agora, só os governantes e parlamentares podem convocá-las.

Sendo assim, do ponto de vista teórico, a democracia semidireta responde pelo exercício participativo, pois é a complementaridade entre a representação tradicional e formas de participação direta, quando “*as autoridades estão efetivamente sujeitas ao controle e ao veredicto do povo*” (BENEVIDES, 2000, p. 18).

Os mecanismos de democracia semidireta atuam como corretivos necessários à representação política tradicional.

A democratização em nosso país depende, nesse sentido, das possibilidades de mudanças nos costumes - e nas mentalidades - em uma sociedade toda marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa, o que se traduz, também, em exigências por maior participação política – na qual se incluiu a institucionalização dos mecanismos da democratização semidireta. (BENEVIDES, 2000, p. 194).

Diante desse contexto, Benevides (2002) alerta sobre o papel que cabe a uma constituição. Ela tem que exercer o papel de instrumento da democracia na defesa dos governados contra os governantes, com o objetivo de conter os abusos de poder, estabelecendo claramente os seus limites, para não se desvincular da concepção republicana e democrática.

Acreditamos que, na perspectiva desta pesquisa, a democracia representa a abertura de espaços públicos, sendo público “*aquilo que é comum a todos, ou seja, o*

que não pode ser apropriado nem por pessoas individualmente, nem por grupos, partidos, facções, alianças, grupos econômicos e familiares". (Benevides, 2000, p. 77).

Nesta abordagem sobre o conceito de democracia, lembramos Santos (2002), que a apresenta como um exercício plural de participação, "*uma nova gramática de organização da sociedade e da relação entre estado e sociedade*" que pode envolver procedimentos e regras ampliadas de democracia.

É nessa perspectiva que a democracia pode ser emancipável recriar novas formas de participação política, ocupar espaços públicos, politicamente engajados, pois é na esfera de atuação política que os conflitos nascem, articulam-se e desaparecem.

O conceito de democracia brevemente apresentado incorpora todos os sujeitos no exercício participativo, há uma disseminação do espaço público enquanto meio pelo qual se pratica a democracia semidireta. Esses espaços públicos podem ser representados pelos conselhos populares como, por exemplo, os conselhos de escola, objeto de estudo deste trabalho.

A criação de novos espaços públicos como prática democrática semidireta fortalece a sociedade civil e abre novas fronteiras de negociações e de atuação política na sociedade. Para podermos visualizar essa prática no Ministério Público, retomamos a discussão sobre os ganhos obtidos com a CF/88. Em seu artigo 1º, está presente o princípio do estado democrático de direito, fundamentado na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Esse princípio proporcionou, do ponto de vista legal, a construção de um Ministério Público no Brasil mais aberto para os problemas da sociedade.

Dessa forma, o novo perfil do Ministério Público na CF/88 incorporou um pacto social, entre estado e sociedade, que cumpre a função de instrumento mediador entre os interesses da sociedade e do estado.

De acordo com Goulart (1998), o texto constitucional de 1988 apresentou duas novidades sobre as atribuições do MP e, inclusive, a concepção da própria instituição. A primeira é a conquista da autonomia do MP perante o Poder Judiciário. É uma instituição estatal que atua a favor da sociedade civil, que pode, inclusive, responsabilizar autoridades pelo não cumprimento de normais legais.

A segunda novidade está na defesa da ordem jurídica, na defesa do regime democrático, das instituições da democracia semidireta, com o cumprimento e a elaboração de políticas públicas, verificando se as instituições e institutos da democracia participativa e representativa estão em funcionamento.

A referência ao caráter jurídico institucional do MP, a que o autor se refere, encontra-se no Capítulo IV, Das Funções Essenciais à Justiça, Seção I, Do Ministério Público, artigos 127, 128¹⁰ e 129¹¹ da CF/88. Cabe observar que, no artigo 127, encontra-se o conceito e os princípios que balizam esta instituição;

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos; a lei disporá sua organização e funcionamento (Constituição: República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1988, p. 90).

No artigo 129, encontram-se presentes as funções institucionais do Ministério Público que determinam a atuação dos Promotores de Justiça. Entre as atribuições do

¹⁰ Este artigo dispõe sobre a área de abrangência do Ministério Público, suas garantias e vedações, tanto no nível da união, do Distrito Federal, Territórios e Estados, como também, o Ministério Público Federal, do trabalho e Militar.

¹¹ Ainda sobre as funções institucionais do Ministério Público podemos destacar de acordo com a CF/88; I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

Ministério Público, destacamos o item III e VI, do artigo 129, da CF/88, que possibilita aos membros do MP:

Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” e também, “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar [...]. (Constituição: República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1988, p.92).

A ação civil pública, que foi instituída pela Lei 7.347 de 1985, é um instrumento que oferece legitimidade ao MP para a defesa dos interesses difusos e coletivos. Proporcionou uma ampliação no papel da instituição, *“atribuindo-lhe legitimidade para a propositura de ações civis públicas de tutela do meio ambiente”* (1998, p. 87) que foram estendidas a defesa de outros interesses.

Apontamos as mudanças recentes ocorridas nas funções do MP e seu caráter democratizante e em defesa da sociedade civil. Consideramos necessário nos reportar, também, à organização e estrutura do MP no Estado de São Paulo, suas diretrizes e metas na área da educação, a partir da mudança constitucional de 1988.

1.3 - O Ministério Público do Estado de São Paulo

Buscamos apresentar e elucidar o funcionamento, estrutura, atribuições e áreas de atuação do Ministério Público de São Paulo, de forma a oferecer ao leitor uma compreensão do trabalho desempenhado por essa instituição.

Ofereceu contribuição a esta pesquisa a dissertação de Dragone (2006) que analisou a atuação do Ministério Público de São Paulo, em duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista, com vistas à garantia do direito à educação.

Inicialmente analisaremos a instituição do Ministério Público de acordo com o estabelecido pela CF/88. Em seu art. 128, o MP abrange o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o

Ministério Público Militar, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e os Ministérios Públicos dos Estados. No art. 130, da CF/88, observa-se que o MP atua, também, nos Tribunais de Contas.

No MP dos Estados e do Distrito Federal, o cargo de Procurador Geral será escolhido por lista tríplice dentre os integrantes da carreira e será nomeado pelo chefe do Poder Executivo.

Os membros do MP possuem algumas garantias legais, como *vitaliciedade*, após dois anos de exercício na função, *inamovibilidade*, que ocorre apenas por motivo de interesse público e *irredutibilidade* de vencimentos. No exercício da função, é vedado o exercício político-partidário (exceções previstas em lei), exercer a advocacia e participação em sociedade comercial. A atividade vinculada ao magistério fica permitida.

O exercício profissional nas funções do Ministério Público é realizado por integrantes da carreira, que deverão residir em sua Comarca de lotação. O ingresso na carreira ocorre por meio de concurso público de provas e títulos.

Para Goulart (1998), apesar do avanço político e social registrado pela instituição nos últimos séculos, ela carece de uma legitimidade social no que diz respeito à forma de investidura no cargo e na forma de nomeação dos Procuradores Gerais. Existe uma ausência de mecanismos de controle do MP pela sociedade civil, e o princípio democrático fica esvaziado. O autor critica as práticas de investidura no cargo e de nomeação que possibilitam uma relação de vínculo com o Estado e não com a sociedade.

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, nº 734, de 26 de novembro de 1993, o MP compreende os órgãos da Administração Superior, os órgãos de Administração e do Executivo e os órgãos Auxiliares. O órgão

da Administração Superior inclui a Procuradoria Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do MP e a Corregedoria Geral do MP. O Conselho Superior do Ministério Público é o Órgão da Administração Superior e de Execução do Ministério Público, composto pelo Procurador Geral de Justiça, o Presidente do Conselho Superior do MP e, também, chefe do Ministério Público, pelo Corregedor Geral do Ministério Público, ambos membros natos, e por nove Procuradores de Justiça eleitos por voto obrigatório, secreto e plurinominal, sendo três pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça¹² e seis pelos demais integrantes da carreira, para mandato de dois anos, vedada a recondução consecutiva¹³.

A Corregedoria Geral é o órgão da Administração Superior do MP, encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do MP. É responsável pela avaliação dos resultados das atividades (realizada por meio de inspeções) das Promotorias de Justiça. O Corregedor Geral do MP, para desempenhar suas funções, é assessorado por Promotores de Justiça.

As Procuradorias de Justiça e as Promotorias Públicas são órgãos da administração e de execução do MP nos estados. Para cumprir os seus objetivos institucionais, o MP ainda possui um instrumento de organização interna que são os órgãos auxiliares. O Centro de Apoio Operacional¹⁴ (CAO), que serve às Promotorias é um desses órgãos.

¹² O Órgão especial é composto por 42 Procuradores de Justiça, integrado pelo procurador Geral de Justiça, pelo corregedor Geral do MP e pelos 20 Procuradores de Justiça mais antigos na classe. O órgão especial exerce as atribuições do colégio de Procuradores de Justiça.

¹³ Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo de 26/11/1993.

¹⁴ De acordo com o artigo 51 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo compete aos Centros de Apoio Operacional: I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; IV - remeter anualmente ao procurador Geral de Justiça relatório das atividades do ministério público relativas às suas áreas de atribuições; V - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, definidas em Ato do Procurador Geral de Justiça, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.

Como analisaremos a atuação da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto no segundo capítulo, interessa-nos compreender o funcionamento do CAO da Infância e Juventude. É um órgão encarregado da articulação e execução da política de trabalho na área da criança e do adolescente, legalmente considerado como “órgão auxiliar da atividade do MP”. Integram, como outros órgãos auxiliares do Gabinete do Procurador Geral de Justiça, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e os órgãos de apoio técnico e administrativo, além dos estagiários.

O CAO da Infância e Juventude é, pois, o órgão que articula ações entre os Promotores de Justiça, membros da instituição e entre o Ministério Público e entidades ou órgãos públicos e privados, para aplicação efetiva e implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁵.

O MP atua em várias áreas, na área criminal e na defesa da infância e juventude, da pessoa idosa, do patrimônio público, do meio ambiente, das pessoas com deficiência física e mental, cidadania, consumidor, entre outras. Na área da defesa dos direitos da criança e do adolescente, cabe ao MP ingressar com ações penais públicas, enquanto instrumento de defesa da coletividade.

Na área de direitos difusos e coletivos, a instituição dispõe da ação civil pública, e também do inquérito civil, como instrumentos de investigação. O inquérito civil é um procedimento de natureza inquisitorial, e, quando instaurado pelo Promotor de Justiça, instruirá a petição inicial da ação civil pública.

É importante destacar que consta da Lei Orgânica do MP, em seu artigo 113, que:

O inquérito civil instaurado para apurar violação de direito assegurado nas Constituições Federal e estadual, ou irregularidade nos

¹⁵ Em 2000, o CAO da Infância e Juventude do Estado de São Paulo recebeu o prêmio Sócio-Educando - 2ª. Edição e foi indicado para concorrer pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente do Programa de Estudos Pós -Graduados em serviço Social da PUC/SP, conferido as melhores experiências de aplicação e implementação do Estatuto da criança e do Adolescente.

serviços de relevância pública, poderá ser instruído através de depoimentos colhidos em audiência pública. (LOEMP-SP, 1993, p. 07).

No exercício das funções, o MP instaura procedimentos administrativos que estão previstos na CF/88, no ECA/90 e na Lei Orgânica do MP do Estado de São Paulo, que designaremos por LOEMP/SP de agora em diante. Para poder instruir as ações, dando-lhes validade legal, cumpre a determinação do artigo 201, inc. VI, do Eca:

- a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar;
- b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias. (ECA: 2004, p. 49).

Em São Paulo, como no Ministério Público dos estados, um dos cargos na estrutura do MP é o de Promotor de Justiça da Infância e Juventude, a quem cabe as funções do Ministério Público na diferentes Comarcas, que, em síntese, podem ser agrupadas constitucionalmente em duas ordens:

- a. Defesa dos direitos sociais ligados à infância e juventude, destacando-se os direitos coletivos e difusos relacionados à educação, saúde, humanidade no trato de adolescentes infratores, enfim todos os interesses que transcendem os individuais e alcançam todo o corpo social;
- b. Defesa dos interesses individuais indisponíveis afetos crianças ou adolescentes determinados, como vaga em creches, escolas, obtenção de atendimento médico especializado, medicamentos, próteses, convivência familiar (proteção à família natural e colocação em famílias substitutas). (Projeto de Seminários de Promotores de Justiça, 2006, p.01).

Quanto aos Procuradores de Justiça, atuam na 2ª. Instância de Justiça, perante o tribunal de Justiça.

O Estado de São Paulo, portanto, é composto por Promotores de Justiça, que atuam na 1ª instância, perante os juízes de direito, em cada uma das comarcas ou foros distritais do estado. Atuam em juízo (processo) ou fora dele, e, nesse caso, recorrem a

uma atuação extrajudicial na busca pela preservação dos direitos das comunidades que representam.

De acordo com o LOEMP-SP, de 1993, as Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração do Ministério Público, com um ou mais cargos de Promotor de Justiça e serviços auxiliares, e são encarregados de exercer as funções institucionais do MP e tomar as medidas judiciais e extrajudiciais, necessárias à consecução dos objetivos e diretrizes dos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público, dos Programas de Atuação das Promotorias, dos Programas de Atuação Integrada e dos Projetos Especiais.

O Plano Geral de Atuação deve ser resultado das discussões ocorridas nas audiências públicas e nas conferências regionais que subsidiam as diretrizes constantes neste Plano.

Segundo Goulart (1998), legalmente o Programa de Atuação da Promotoria de Justiça deve nascer das discussões com a sociedade e os Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça são importantes, pois os problemas diagnosticados pelo MP apresentam-se de forma regional.

As Promotorias de Justiça são organizadas por Ato do Procurador-Geral de Justiça e podem ser de natureza Especializada, Criminal, Cível, Cumulativa ou Geral.

No artigo 98, da LOEMP-SP/93, define-se o Plano Geral de Atuação do MP:

O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.

Parágrafo único - Para execução do Plano Geral de atuação serão estabelecidos:

- I – Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
- II – Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça;
- III – projetos Especiais. (LOEMP-SP, 1993, s/p)

Portanto, o Plano Geral de Atuação assume, dentro dessa perspectiva, uma importância fundamental na política de execução e de trabalho das promotorias de

justiça e representa um aspecto positivo na construção de uma sociedade democrática, principalmente quanto aos seus procedimentos na construção do Plano.

Verificamos que, a partir do ano de 2002, a Procuradoria Geral do Ministério Público, que é o órgão de cúpula do MP, elegeu, na área da Infância e Juventude, a educação como prioridade, proposta que se consolidou por meio do Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. Esse documento é publicado anualmente no Diário Oficial do Estado de São Paulo e válido para o ano em curso. A publicação oficializa para toda a sociedade as ações e diretrizes do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Nos últimos quatro anos (2002-2005), como consta nos anexos desta dissertação, o Plano Geral de Atuação do Ministério Público para a área da Infância e Juventude aponta, como diretriz, para que se assegure a gestão democrática do ensino público, a implantação do Plano Nacional de Educação e garantia da qualidade de ensino, por meio da instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares, como direito de garantia da melhoria do ensino público;

1. Adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para assegurar o atendimento à demanda de educação infantil e a gestão democrática do ensino público por meio da instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares, bem como para garantir a educação de qualidade. (Diário Oficial do Estado, 2002, s/p)

Para elaborar um Plano Geral de Atuação que atenda às demandas da sociedade, o MP de São Paulo¹⁶ instituiu as Audiências Públicas em sua agenda permanente, a partir de 2005. Na ocasião, onze cidades do interior do estado foram visitadas com o objetivo de colher informações da população para a elaboração do Plano de Metas da instituição para o ano de 2006.

¹⁶ http://www.5.mp.sp.gov:8080/conselho/lei_organica_sp.htm

As audiências públicas são formas de participação e de controle popular da administração pública no estado social e democrático de direito, tendo como característica a oralidade e o debate sobre alguma matéria relevante. Sua realização ocorre sempre quando estiver em jogo os direitos coletivos que necessitam de uma decisão política.

Nesse contexto houve um avanço nas práticas democráticas por parte do MP, pois se realiza o exercício democrático, como as audiências, que fomentam o debate e tornam transparentes os conflitos da sociedade para, de forma coletiva, construir um Plano que atenda aos interesses da comunidade ali representada.

1.3.1 - Direito e Educação

Oliveira (2002) em seu estudo sobre o direito à educação no Brasil a partir das Constituições, destaca que a Constituição de 1988 reforça a construção de um estado democrático de direito.

Estatuiu a educação como direito público subjetivo, previu a possibilidade de responsabilização das autoridades competentes e atribuiu ao Poder Público a responsabilidade de realização do censo escolar e a chamada à matrícula. (OLIVEIRA, 2002, p. 41)

A novidade presente na CF/88 é o surgimento de mecanismos que assegurem ao cidadão os seus direitos, pela possibilidade de exigí-los na Justiça.

O Art. 208, da CF 1988, explicita o direito à educação como um dever do Estado e afirma que *“o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”*. Este artigo será definido como meta do MP, a partir da nova Carta.

O art. 208, § 2º, afirma:

O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 1988, p. 139).

Oliveira (2002) destaca que “*os dispositivos introduzidos no texto constitucional permitem exigir do Poder Público o cumprimento do direito à educação obrigatória de forma sumária*” (p. 31). Portanto, novos espaços de atuação passam a ser necessários, já que a sociedade pode, de forma organizada, representar-se junto ao Poder Público na exigência de seus direitos.

Como observa Cretella,

[...] todo cidadão brasileiro tem o direito subjetivo público de exigir do estado o cumprimento da prestação educacional, independente de vaga, sem seleção, porque a regra jurídica constitucional o investiu nesse status, colocando o Estado, ao lado da família, no poder-dever de abrir todas as portas das escolas públicas e, se não houver vagas nestas, das escolas privadas, pagando as bolsas aos estudantes (CRETELLA, 1991, v.2, p.881-2)

É importante observar que, com a regulamentação do art. 227¹⁷ da CF/88, originou-se o ECA, que tem servido de fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação.

O que se aperfeiçoou, para além de uma maior explicitação dos direitos e de uma maior precisão jurídica, evidenciada pela redação, foram os mecanismos capazes de garantir, em termos práticos, os direitos anteriormente enunciados, estes sim, verdadeiramente inovadores. Tais mecanismos são os mandatos de segurança coletivo, o mandato de injunção, novidade legal em nossa tradição constitucional e a ação civil pública. (OLIVEIRA, 2002, p.33)

Dos três mecanismos relacionados por Oliveira, o da ação civil pública é o que norteia a atuação do MP, presente no art. 129, inc. III da Constituição, como também foi o embasamento legal utilizado pela Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, ao iniciar um Procedimento Administrativo para acompanhamento das eleições do Conselho Regional de Escolas da Região Sudoeste, objeto do terceiro capítulo deste trabalho.

¹⁷ Art. 227 CF/88 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Outra novidade apontada por Oliveira (2002), presente no art. 210 do ECA, dispõe sobre os interesses difusos e coletivos¹⁸, reservados à área de atuação do MP. Segundo Chaves (1994), esses princípios de direitos difusos e coletivos referem-se à:

[...] categoria determinada ou pelo menos determinável de indivíduos, como o dos associados de uma entidade de classe. Assim como ocorre com o interesse individual indisponível, também o interesse coletivo, se indisponível, está inserido naquelas noções mais abrangentes de interesse público. (CHAVES, 1994, p.640-1)

Já o interesse difuso representa “*o interesse de um grupo ou de grupos menos determinados de pessoas, entre as quais não haja vínculo jurídico ou fático muito preciso*”. (1994, p.640)

Percebemos que o traçado político dos direitos à educação no Brasil logrou grandes avanços no período da redemocratização brasileira e sua contribuição decisiva foi proporcionar um:

[...] detalhamento legal que permite, do ponto de vista jurídico, amplo apoio a ações por qualquer uma dessas instituições, até mesmo, por parte de associações da sociedade civil, para representarem ao sistema de Justiça visando garantir o direito à educação.(OLIVEIRA, 2002, p.36)

No que diz respeito à LDB e ao ECA, o autor as coloca na condição de legislações complementares, as quais não ampliam os direitos à educação, mas explicitam, detalham e elucidam diversos aspectos da CF/88.

A atuação do MP a partir da nova carta pode levar essa instituição a um perfil democrático, mesmo que inicialmente de forma tutelada, já que, como bem expressou Chauí (1989), o conhecimento de ter direito não é um fato óbvio para todos. E é nessa condição que o MP pode tornar-se uma instituição que organize as demandas da

¹⁸ “Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público; II - a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária”.

sociedade e assuma posição em defesa dos princípios constitucionais já assinalados e no respeito aos interesses comuns da coletividade.

Percebemos que a força das mudanças, na esfera dos direitos à educação, acompanha o processo histórico em curso na sociedade brasileira, no período de democratização política vivida nos anos 80. Por outro lado, o modelo econômico liberal hegemônico, a partir do final dessa década, resultou em políticas de descentralização do serviço público na área educacional e no modelo racionalista e mercadológico da gestão da escola pública.

Para entender a dinâmica desse processo e quais foram os instrumentos utilizados para a sua implantação nas escolas públicas brasileiras, realizamos um estudo sobre as implicações da política neoliberal na gestão da escola pública e procuramos mostrar que os Conselhos de Escola se apresentam como uma possibilidade de democratização na organização e gestão da escola pública.

1.4 - Gestão Democrática da Escola Pública

Discutiremos as implicações das políticas governamentais na gestão da escola pública e os seus reflexos, a partir dos anos 80 e 90, bem como apresentaremos alguns estudos sobre o papel que pode ser reservado aos conselhos de escola que indicam alternativas de aprimoramento da democracia escolar.

1.4.1- Neoliberalismo e Educação

A década de 1980 apresentou um movimento contraditório. Por um lado, vivia-se um processo de redemocratização e de grande mobilização popular em torno da Constituinte, na tentativa de reconstrução do estado democrático de direito e, por outro

lado, convivíamos com a crise do Estado e da economia, vinculadas à nova reorganização do capital internacional.

Segundo Boron (2003), com a tendência internacional do capitalismo globalizado, é colocado aos países periféricos um rígido ajuste fiscal (disciplina monetária e fiscal), de orientação para o mercado, utilizando-se do mecanismo da privatização dos serviços públicos e a desregulamentação da vida econômica. O objetivo é buscar uma economia mais eficiente e competitiva, dentro da lógica do capital, destituindo alguns setores da presença do Estado.

Conforme observa Gentili,

Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo, a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional. (GENTILI, 2002, P. 81).

É importante destacar que o movimento dos anos 80 e as conquistas de direitos foram desprezados pela política neoliberal que se seguiu no final da década e, particularmente, na década seguinte.

Para Rosar (1999), o processo de transição do regime militar para a Nova República proporcionou um amplo debate entre as perspectivas conservadoras e progressistas em torno da administração educacional, “de tal maneira que, durante as discussões em torno da Assembléia Nacional constituinte de 1987, o eixo fundamental das diversas entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi a democratização da educação e sua gestão democrática”. Para a autora, os ganhos da CF/88 foram relativos, pois não garantiram “*materialidade aos avanços teóricos atingidos*” (1999: s/p).

Seguindo a mesma perspectiva de análise quanto às propostas de mudanças na gestão educacional, Neves (2000) afirma que, na prática, o que se verificou foi uma grande dificuldade da efetivação da gestão democrática, prevista no sistema educacional

brasileiro. As novas formas de estrutura e funcionamento do sistema educacional alteraram o cotidiano escolar e este passou a sintetizar o nível gerencial-operacional do sistema. A estratégia neoliberal, redirecionada para um processo de socialização da participação política, estimulou a auto-organização da sociedade civil, mas apenas no atendimento e defesa de interesses corporativista e privatista, ou seja, de acordo com as metas estabelecidas pelo governo e elas agências financiadoras, sem uma real inserção dos usuários da escola pública e professores.

Para isso, aponta Neves (2000), houve uma série de mudanças por parte do governo no arcabouço normativo da educação escolar, e mecanismos de consenso foram utilizados, na maioria das vezes, para legitimar suas ações. A priorização do Ensino Fundamental, o princípio da gratuidade, a descentralização da política educacional, o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), TV Escola, os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) são algumas das ações implementadas no governo FHC, que vinham ao encontro da política patrocinada pelas agências internacionais, como o Banco Mundial que, entre outras ações, propunha a defesa da “relativização do dever do Estado para com a educação”. A transformação do Conselho Nacional de Educação, de instituição do Estado em órgão do governo¹⁹, possibilitou um poder maior do Governo para definir e implementar as políticas do Estado para a educação. O CNE transformou-se em um instrumento a serviço dos interesses do governo e não da sociedade civil, o que ocasionou a perda de sua autonomia e poder político para implantar mudanças educacionais.

A gestão democrática proposta pelo MEC (1995), em cumprimento a CF/88, presente nos documentos oficiais, buscava melhorar os padrões de eficiência e autonomia financeira, organizacional e pedagógica da escola, sendo a gestão

¹⁹ Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995.

democrática entendida como o mecanismo para se implantar essa política de melhoria e de elevação do padrão educacional. Alguns mecanismos apresentavam-se, como a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar, a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade interna e externa à escola, para definir metas de natureza pedagógica, administrativa e financeira da escola, além da criação de caixas escolares para gerenciar os recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal e Estados às Unidades Executoras²⁰.

Segundo Neves (2000), o caráter democrático que revestiu a gestão da escola pública, oficializada pelo MEC, foi restritivo, pois a escola passou a operar apenas o “nível gerencial-operacional” do sistema de ensino, não efetivando uma gestão democrática, que deve estar solidificada na participação da comunidade em todas as esferas da vida escolar e social.

Devemos ressaltar que esse perfil racionalizador e reprodutivista da ordem econômica neoliberal, da concepção de gestão democrática proposta pelo MEC, foram minimizados²¹ no art. 206, inciso VI da CF/88, e, anos mais tarde, normalizados pela LDBEN 9394/96, no art. 3º.

O reconhecimento da especificidade da gestão democrática neoliberal não impede de constatar que, dependendo do nível de organização da sociedade civil local, abre-se no campo educacional um espaço importante de construção de contra-hegemonia. Entretanto, para que essa tentativa de ampliação da participação política se constitua e se solidifique, faz-se imprescindível que se articule com os movimentos sociais de natureza transformadora. (NEVES, 2000, s/p).

A autora afirma a possibilidade de ocupar os espaços ditos democráticos, porque transformados pela concepção neoliberal, e trazer as demandas da população, transformando-os

²⁰ Referência dada as Unidades Escolares após a criação do PDDE.

²¹ De acordo com Camargo (1997), no anteprojeto da Constituição de 1988, a comissão de sistematização geral incorporou o conceito de gestão democrática do ensino, mas em seguida, em plenário, sua formulação foi alterada por meio de uma emenda coletiva apresentada pelos conservadores, acrescentando o conceito *de público* ao conceito *de gestão democrática*, excluindo, dessa forma, a extensão deste princípio ao ensino privado.

em espaço para o movimento contra-hegemônico. Desde que articulados aos interesses dos movimentos sociais existentes.

Rezende Pinto (2002), também denuncia o caráter regulador e restritivo assumido nas políticas para o setor educacional público brasileiro, a partir da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, ocorrida em 1990. Inaugura-se uma política patrocinada pelo Banco Mundial de priorização do ensino fundamental, em detrimento das outras etapas da educação, minimizando o dever do estado com a educação, *“tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade”*. (2002, p.111). A ação empreendida pelo Governo Federal, e assumida pelo MEC, promoveu uma restrição da ação do estado no setor educacional e a questão da gestão democrática seguiu a orientação de descentralização de parte das tarefas, principalmente na execução dos serviços educacionais, além de, co-responsabilizar a todos.

Encontramos, em outros documentos, como o Plano Decenal do Governo Federal de 1993, e na LDBEN 9394/96, a idéia de fortalecimento da participação da comunidade na escola. De acordo com os documentos oficiais do MEC, a gestão democrática relaciona-se com a melhoria do atendimento educacional do ensino público.

O MEC (1995) colocou em prática mecanismos que alteraram o cotidiano das escolas públicas, centralizou a definição dos padrões de qualidade e descentralizou a operacionalização, ou seja, a execução.

A preocupação com uma gestão democrática no espaço escolar, utilizando-se de suas instâncias participativas, remete a Lei Complementar 444/85, de 27 de dezembro de 1985, aprovada no governo de Franco Montoro (1983-1988), em que se regulamentou o Estatuto do Magistério do Estado de São Paulo, instrumento de

democratização da gestão da escola pública. O CE se transformou de uma instância consultiva em deliberativa, o que representou uma grande conquista na construção de uma escola democrática.

O artigo 95, que dispõe sobre o funcionamento dos Conselhos de Escola, apresentou muitas novidades e ampliou as suas funções:

§ 5º São atribuições do Conselho de Escola: I- Deliberar sobre: a) diretrizes e metas da unidade escolar; b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica; c) projetos de atendimento psico-pedagógicos e material ao aluno; d) programas especiais visando à integração escola-família-comunidade; e) criação e regulamentação das instituições auxiliares f) prioridades para aplicação de recursos da escola e das instituições auxiliares; [...] h) as penalidades disciplinares a que estiveram sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar; II- Elaborar o calendário e o regimento escolar [...]; III- Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas. (Diário Oficial do Estado de SP, p. 96, 1986).

Essa lei também estabeleceu o seu caráter paritário: metade dos membros é de usuários e a outra metade é da equipe da escola. As questões do cotidiano da escola são passíveis de solução pela atuação de seus membros. Os CE começam a partir dessa lei a ser entendidos como espaço de atuação política e de luta pelos direitos da comunidade escolar.

A definição das atribuições do Conselho e suas funções, propostas pela Lei Complementar 444/85, possibilitaram, do ponto de vista teórico, o direito das escolas se organizarem de forma democrática, por meio dessa instância, que apresentava um novo perfil, a sua natureza deliberativa, e novas atribuições, como elaboração de programas visando à integração escola-família e comunidade.

Encontramos, inclusive em documentos mais recentes do Mec, o tema da gestão democrática do ensino público, como consta dos cinco cadernos que compõem o chamado Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola, distribuídos pelo Mec no ano de 2004.

Assim definem-se os CE:

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm, como atribuição, deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender, os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. (BRASÍLIA: MEC, SEB, 2004, p.33)²².

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola conta com a participação de organismos nacionais e internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o MEC. E foi constituído para discutir, analisar e propor medidas para a implementação da democracia na gestão da escola por meio do fortalecimento de seus colegiados. Passaram-se dois anos e o manual de orientação é desconhecido de muitos diretores do município de Ribeirão Preto que ignoram o mesmo e, provavelmente, se encontra nas prateleiras das bibliotecas escolares ou *guardados* nos armários da direção.

Observa-se que os programas oficiais não são necessariamente incorporados no cotidiano das escolas por uma série de fatores, entre eles a falta de recursos necessários para viabilizar os programas. Recursos de ordem humana, financeira e material, além do próprio desconhecimento dos programas oficiais, o que pode demonstrar que determinados programas não são priorizados pelo governo federal.

Por outro lado, mesmo com a determinação da CF/88 que estabelece em seu artigo 206, inciso VI, “a gestão democrática do ensino público na forma da lei”, não

²² No ano de 2004, o MEC distribuiu cinco cadernos às escolas públicas para orientação sobre a importância e o funcionamento dos CEs, intitulado “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

houve um acompanhamento do poder público na exigência desse dispositivo constitucional.

As políticas de descentralização do governo federal implantadas nas últimas décadas depositaram aos estados e municípios grande parte das atribuições nas diversas áreas. Na saúde pública houve a implantação da gestão plena²³ e na educação, com o Fundef, os municípios acabaram se responsabilizando pelo Ensino Fundamental. As políticas de descentralização imprimiram a esses entes federados a responsabilidade com a implantação de uma gestão pública autônoma, teoricamente concebida, mas que não se concretizou, pois apresenta carência de recursos, centralização de decisões e uma estrutura, ainda vertical, de mando e subordinação.

Entretanto, a transferência de responsabilidades aos municípios permite a inserção no debate das demandas da comunidade local.

Diante da perspectiva de aumentar o poder da sociedade civil, por exemplo com o fortalecimento dos Conselhos de Escola, há necessidade de se desenvolver uma cultura participativa nas escolas das políticas sociais, pois essas iniciativas são recentes e não estão soldadas no meio social, principalmente, devido à tradição fragmentária de nossas políticas sociais.

Nos últimos anos, a Diretoria de Ensino em Ribeirão Preto mantém encontros regulares com os diretores de escola e um grupo de supervisores que debatem a gestão da escola pública, mas nenhuma ação nesse sentido, de democratização na gestão da escola, foi verificada. Por sua vez, a Secretaria Municipal de Educação, não promove nenhuma ação nesse sentido, nem encontros temáticos sobre o mesmo.

²³ Quando houve a implantação do Sistema Único de Saúde, municipalizando o atendimento.

Pelos dados, constatamos que a gestão democrática do ensino público em Ribeirão Preto ainda não se tornou uma prioridade nas esferas de representação do governo estadual e municipal.

Embora a democratização da gestão da escola não tenha merecido ainda atenção de alguns poderes constituídos no município, algumas pesquisas têm apontado que a melhoria da qualidade de ensino das escolas públicas tem se tornado possível, à medida que é adotado um processo de abertura político-pedagógica na escola, democratizando a gestão e organização da escola, como pontamos trabalhos de Rezende Pinto (1994), Mello Prais (1996), Paro (2003), Dias (2005), Paz (2005), Werle (2005).

1.4.2 - Os Conselhos de Escola

No sentido de contribuir com a reflexão sobre a gestão democrática no espaço escolar, a partir do pressuposto de que os Conselhos de Escola guardam a possibilidade de se tornarem instâncias participativas, realizamos um estudo sobre essa temática.

A definição das atribuições e funções do conselho, propostas pela Lei Complementar 444/85, possibilitou, do ponto de vista teórico, a organização da escola pela perspectiva democrática.

Rezende Pinto (1994) entende os CE como espaços públicos autônomos e define esse órgão como uma organização de poder, de tomada de decisão e de comunicação entre os indivíduos, um espaço possível que *“persegue metas e objetivos que podem ser alcançados de modo eficaz e eficiente pela ação conjunta de indivíduos”* (1994, p.77).

Para o autor, que estudou a teoria da ação comunicativa de Habermas, o CE pode promover uma formação cultural e política por meio do exercício participativo e comunicativo. O CE, para se constituir em um espaço público com formação

democrática, precisa construir sua autonomia e, para isso, é importante prestar atenção na articulação entre os conselhos de diferentes escolas.

Rezende Pinto (1994) vê nos CEs a possibilidade de:

[...] um papel educativo fundamental, servindo como mecanismo de articulação entre os diversos conselhos, unindo-os para enfrentar aqueles problemas que extrapolam a especificidade de uma escola, de tal forma que os seus integrantes vislumbrem as potencialidades do conselho de escola e possam enxergar além dos limites da escola. (REZENDE PINTO, 1994, p.159).

Ainda segundo o autor (1994), os CEs, ao ocuparem um espaço público autônomo, podem contribuir para a organização de uma sociedade mais participativa e justa. Os problemas (conflitos, questão do poder na escola) apontados como técnicos são práticos e suas soluções passam por processos comunicativos, com a participação de todos os interessados na ocupação dos espaços públicos autônomos, há uma valorização dos processos comunicativos, *“em substituição aos antigos processos calcados no poder do sagrado e da tradição”* (REZENDE PINTO, 1994, p.161). Trata-se da valorização da interlocução, ao mesmo tempo em que se reforça a idéia do controle externo exercido por associações organizadas nesses espaços públicos. A ação comunicativa se realiza e se legitima mediante *“uma formação radicalmente democrática da vontade, tendo como pressuposto um deslocamento das energias utópicas do campo do trabalho para o da comunicação”*. (1994, s/p).

Dentre as questões apresentadas por Rezende Pinto sobre os CE, resalto a possibilidade do fortalecimento desses órgãos deliberativos, por meio da união dos CEs para o enfrentamento dos problemas mais amplos e gerais, que não se limitam à realidade de uma escola, mas ao conjunto de uma comunidade.

O autor conclui que, para tanto, há necessidade de mudanças profundas nas formas de gestão da escola pública, como por exemplo no processo de escolha de

diretores de escola e na forma de distribuição dos recursos financeiros. Para o autor, os CE ainda não se constituem como instituições autônomas, mas guardam muitas possibilidades de se transformarem em um espaços públicos autônomos, um espaço de decisão e busca de entendimento. Observou, ainda, que o colegiado apresentou limitações, como a não participação das associações em torno da escola, e os que se aproximavam, como o sindicato dos professores, possuíam uma atuação corporativista, além da desmobilização de pais e alunos.

Para Mello (1996), o CE deve se revestir de um sentido político e pedagógico enquanto fenômeno educativo, como também a própria figura do diretor, considerado aqui um líder comunitário. Entende-o como um espaço de comprometimento entre todos, com o desenvolvimento de funções mais políticas do que técnicas.

Apresenta a possibilidade de o educador tornar-se um intelectual orgânico, na medida em que o exercício profissional seja uma prática política e social, vinculada aos interesses das camadas populares que freqüentam a escola pública.

Considera que não houve a consolidação da administração colegiada; sugere, para tanto, que se institucionalize essa prática, reorganizem-se os profissionais da educação, através da unificação de suas entidades de classe e a mudança no critério de provimento do cargo de diretor de escola.

Ainda sobre a função política dos CE e o exercício político que cabe ao diretor de escola, Paro (2003) apresenta alguns determinantes para a efetivação da gestão democrática na escola pública. Esses determinantes apresentam-se em dois momentos: os condicionantes internos, dentro e fora da escola e os determinantes que se referem à participação da comunidade nesse processo.

Sobre os condicionantes internos, podemos enumerar, de acordo com o autor: as condições de trabalho, os condicionantes institucionais, os condicionantes políticos

sociais: os interesses dos grupos dentro da escola e os condicionantes ideológicos da participação.

Sobre os determinantes da participação presentes na comunidade, Paro enumera, as condições objetivas de vida e a participação, os condicionantes culturais ou a visão da população sobre a escola e sobre a participação, os condicionantes institucionais da comunidade: mecanismos coletivos de participação.

Ainda segundo o autor, a democracia na escola tem sido utilizada apenas no momento da execução:

[...]o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução. (PARO, 2003, p.50)

Segundo Paro (2003), deve haver uma nova organização do trabalho escolar, transformações nas formas e funções na escola, no que diz respeito ao poder. A efetivação dessas mudanças se assenta na distribuição do poder da autoridade, com o fortalecimento do Conselho de Escola, e na construção de um projeto político-pedagógico voltado aos interesses dos usuários da escola.

O objetivo político da escola e os seus fins educativos devem contemplar a idéia da democratização do processo de organização do espaço escolar, e o atendimento às necessidades cotidianas da escola. A participação ativa do CE pode assinalar o exercício do controle democrático de uma instituição pública:

Tanto em Mello (1996) como em Paro (2003) há uma preocupação com a construção de processos democráticos e participativos e a função política do CE, também como instância de pressão popular.

Sobre os colegiados escolares, enquanto instrumentos de aprimoramento democrático, Dias²⁴ (2005) refere-se ao fortalecimento dos CEs como instrumento político-social para a autonomia da escola, nos seus aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, pois o desempenho democrático dos colegiados tem promovido uma ação educativa de formação para a cidadania. Defende que a autonomia escolar é um processo que “*se constrói mediante a prática coletiva*”, mas não significa o abandono do Estado ou a transferência de suas responsabilidades para a sociedade, e, sim a, possibilidade da comunidade conduzir os processos escolares. De uma perspectiva democrática, os Conselhos representam um espaço de poder e de intervenção da comunidade.

A autora ainda se refere à possibilidade do CE ser um local de formação cultural e política, viabilizada pelo trabalho cotidiano dos membros de um colegiado. Nesse contexto, a cultura democrática, via CE, significa a abertura de espaços de participação política e social sobre os rumos da escola pública, com possibilidade do cidadão acompanhar e fiscalizar as decisões e a implantação de políticas sociais.

Desse modo, os Conselhos de Escola, vistos como estruturas participativas e de exercício democrático, podem proporcionar um papel histórico de transformação na gestão e organização de políticas públicas para a infância e juventude.

Para Dias (2005), os estudos têm demonstrado que existe um movimento favorável à participação coletiva nos CE, tanto no plano de políticas públicas como no plano do cotidiano escolar.

Paz (2005) encontra nos conselhos de escola uma forma de gestão de políticas públicas, que podem desempenhar a função de formação de uma nova cultura, que

²⁴ Texto apresentado no seminário “*Conselho e Escola*”, realizado na Uerj- São Gonçalo, reproduzido no texto: *Por dentro da escola: a participação da sociedade civil no Conselho de escola*”, Dias, Luzia Parreira. Conselhos participativos e escola. Scheinvar, Estela 9Org.). DP&A Editora. Rio de Janeiro, 2005.

agregue valores democráticos. Enumera, assim, três pontos importantes para a ação dos conselhos: a democracia, a cidadania e a participação.

No caso dos conselhos de escola, a autora aponta o papel fundamental desses órgãos na formação de uma nova mentalidade:

[...] falar dos conselhos de escola com os alunos, com as mães, com os pais, criar movimentos de moradia etc., é começar a criar uma nova cultura cidadã. E é nisso que nós, sociedade civil, temos que investir: na formação de uma nova cultura (PAZ, 2005, p.22).

Os conselhos, conforme define a autora, representam uma nova força social e necessitam de um oxigênio diário, que simboliza a atuação política que se estabelece na arena pública. Nos espaços públicos, como os conselhos, as demandas são organizadas, articuladas, provocam mudanças e definem ações para o grupo.

Os conselhos constituem “*um campo institucional de negociação política*” e viabilizam uma organização autônoma da sociedade civil, estabelecendo, assim, um novo padrão de relações entre estado e sociedade civil. (2005, p. 22).

Para Werle (2003), os Conselhos são estruturas participativas, em que o poder de decisão fica reservado aos grupos representativos e há sempre a necessidade de desenvolver uma formação política. O espaço ocupado pelo CE é um espaço prático, a democracia deve ser vivenciada e apreendida, situação que se encontra favorecida em ambientes participativos. “*A escola tem que dedicar tempo para fazer democracia e promover participação*”. (WERLE, 2003, p. 23).

As estruturas participativas devem tornar-se um espaço de conversa, negociação, acordo e discussão. Mostra-nos, ainda, o quão diversa e desafiadora é a composição de um CE, como também grande é a rotatividade de seus membros, e envolvem questões de gênero, renda, saberes, idades, o que constitui, de certa forma, a singularidade de cada conselho.

Um outro valor importante que o Conselho Escolar articula é que todos estão sentados, no momento das reuniões, juntos, na mesma situação. O Conselho insere-se num contexto de inclusão, e não de exclusão, em que o diretor não se sente sozinho. É um espaço para desenvolver a confiança social e a igualdade política; espaço de partilha, na medida em que todos os segmentos da comunidade escolar sentam-se lado a lado. Suas regras são estendidas a todos, deles exigindo reciprocidade e relacionamento cooperativo, tolerante, baseado no respeito mútuo. (WERLE. 2003 p.58)

Werle (2003) e Rezende Pinto (1994) propõem a inclusão de representantes da comunidade externa nos Conselhos de Escola e entendem esse órgão enquanto agente de controle social sobre a gestão da escola, um espaço público no âmbito do poder do Estado.

Foi constatada por Werle (2003) a ausência dos pais de classes populares nos espaços participativos criados pelas escolas. Esse fato era acompanhado de uma outra observação, a de que uma minoria tinha consciência política operante. Muitos pais entendiam os espaços abertos como uma concessão e não como democratização. Importa, como observou a autora que os processos participativos aprimoram a gestão democrática, mas, ao mesmo tempo, não são espaços homogêneos, simples e lineares. São espaços de conflitos e disputa pelo poder e reforçam a idéia, até então desenvolvida pelos autores que apresentamos, de que os conselhos são espaços de formação cultural e conquista da cidadania.

Os autores analisados convergem sobre a possibilidade de uma atuação dos CE, de caráter mais público, autônomo, político e de formação cultural, que represente ao mesmo tempo um mecanismo de controle social e pressão popular, da sociedade civil sobre o estado. Constatamos, também, nos diferentes estudos e pesquisas, que alguns avanços foram obtidos na gestão democrática da escola pública, seja em relação à legislação produzida nos anos de 1980 e 1990, ou mesmo em algumas ações práticas, na

maioria das vezes acompanhadas de um processo muito frágil, por não haver se consolidado uma cultura participativa por parte dos membros do colegiado.

O estudo sobre os CE tem apresentado uma série de variáveis, no sentido de tornar-se um espaço mais plural, abrindo-se cada vez mais para a comunidade escolar, não limitado ao chamado “pessoal da escola” e, dessa forma, tem contribuído com algumas experiências localizadas em determinadas regiões do país.

Merece consideração o conceito de comunidade, freqüentemente utilizado no estudo sobre os CEs. Para tanto, recorreremos a Paro (2003) que não emprega ao conceito de comunidade um significado sociológico rigoroso.

Concordamos com o autor, para quem a comunidade representa: “[...] o conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais, de seus serviços.” (PARO, 2003, p. 15).

Todavia, não podemos nos esquecer de que para que a experiência de gestão democrática nas escolas públicas seja aperfeiçoada, torna-se necessário um processo muito mais amplo: o da democratização da própria sociedade brasileira.

1.4.3 – O Conselho Tutelar

Para a maioria dos autores que abordam o tema dos Conselhos Tutelares, a partir dos anos 80 aumenta a importância desses órgãos na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Segundo Kaminski (2005), para dimensionarmos o avanço na área de direitos da criança e do adolescente, é importante entendermos a substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo em vista as novas atribuições reservadas a esse órgão e o conceito de criança e de adolescente presentes no Estatuto.

A criança não será tratada como objeto de medidas de proteção, mas como sujeito de direitos.

Em sua história, o Código de Menores se dedica, de fato, aos setores sociais cujas famílias não produzem em seus filhos os efeitos disciplinares que garantam a ordem instituída, fazendo com que eles não se enquadrem nos moldes de socialização reconhecidos como positivos. A esses grupos somente lhes resta a intervenção do Estado por intermédio de uma “instituição de seqüestro” mais poderosa, que executa as diretrizes do código: o Juizado de Menores. (SCHEINVAR, 2005, p.137).

Percebe-se que, quando transitamos do Código de Menores para o Estatuto da Criança e do Adolescente, saímos de um modelo de proteção (exclusão) para um modelo de inclusão, pois, no primeiro, a criança que apresentava comportamento incompatível para a vida em sociedade era excluída do convívio social, apartada do meio social, nos internatos, casas de recuperação, sem contato com a sociedade, reclusa. A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, que denominaremos daqui em diante por ECA, a criança e o adolescente não são responsabilizados diretamente pela sua conduta em sociedade e devem ter acesso aos direitos constitucionais, à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Segundo Scheinvar (2005), o extinto Código de Menores situa-se, historicamente, na consolidação da sociedade capitalista-industrializada, que imprimiu um caráter disciplinador na política social de todo o mundo ocidental. No Brasil, as políticas sociais seguiram a perspectiva higienista²⁵, criando uma história de exclusão e se basearam no caráter segregador e excludente do Código de Menores, na medida em que as crianças e jovens que transgrediam as normas disciplinares impostas pela ordem

²⁵ “O higienismo é um pensamento sustentado no poder médico que se torna hegemônico no Brasil no final do século XIX e no século XX. No contexto do processo de urbanização, o pensamento médico oferece bases científicas necessárias pra o estabelecimento das novas ordens sócias, intervindo em toda a organização social. [...]. Isso tem redundado na culpabilização como forma de transferir à família a responsabilidade pelos problemas sociais” (SCHEINVAR, 2005, p. 136)

instituída, e não se enquadravam nos modelos de socialização reconhecidos, eram confinados em instituições²⁶ e apartados do convívio social.

A política social, com o discurso da proteção, oferece aos menores o confinamento: a exclusão explícita não só da condição de cidadania, mas também da possibilidade de transitar nos espaços além dos internatos (SCHEINVAR, 2005, p. 138).

Para a autora, as crianças e jovens apartados do convívio social eram os que não tinham “*condições de viver sob modelos hegemônicos*” e eram classificados como “*irregulares*”. O termo “menor” era sinônimo de “irregular” no contexto do Código de Menores, e representava uma política que punia uma parcela da sociedade, definida da seguinte forma: “[...] *àqueles que, além de serem pobres, não tinham recursos para resolver de forma individualizada e ordeira as chamadas problemáticas sociais e transgrediam as normas disciplinares.*” (SCHEINVAR, 2005, p. 137).

A transição do Código de Menores para o ECA representou a possibilidade de oferecer garantias legais na esfera dos direitos da criança e do adolescente, responsabilizou a família, a sociedade civil e, principalmente, o estado como agentes para garantir condições essenciais à vida.

O ECA foi gerado a partir da regulamentação do art. 221 da CF/88 que, entre outras coisas, garante o direito à educação e coloca a criança e o adolescente “*a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violação, crueldade e opressão*”. Assim, encontramos presentes no ECA (Lei 8069/90)²⁷, no capítulo V, artigos 131 a 137, as Disposições Gerais sobre o Conselho Tutelar, bem como as suas

²⁶ Fundamentada em Foucault, M. *Microfísica do Poder*, Sheinvar apresenta a instituição de seqüestro como aquela que “*se encarrega, de certa forma, de toda dimensão temporal da vida dos indivíduos*”, ao mesmo tempo que controla seus corpos, pois apesar de cada instituição ser especializada – hospital, escola, fábrica etc. -, “*o seu funcionamento supõe uma disciplina geral da existência que supera amplamente as finalidades para as que foram criadas*”. Por meio dessas funções é operada, todavia, uma terceira, que é a do poder político. De acordo com o autor, “*as pessoas que dirigem estas instituições se sentem no direito de dar ordens, estabelecer regulamentos*”. O micropoder que funciona no interior dessas instituições é, ao mesmo tempo, um poder judiciário.

²⁷ Publicado em 13 de julho de 1990 e vigente no país a partir de 14 de outubro do mesmo ano.

atribuições, que o apresentam como órgão autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Novo Conselho Tutelar²⁸, portanto, fruto de uma Constituição progressista, reflete também as transformações vividas pela sociedade brasileira nos anos 80, quando a criança e o adolescente não são mais vistos como objetos de medidas de proteção, mas sujeitos de direitos.

Essa transformação de funções e o novo entendimento dado à criança e ao adolescente estão expressas nas finalidades do CT:

[...] ter um encargo social para fiscalizar se a família, a comunidade, a sociedade em geral e o Poder Público estão assegurando, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, cobrando de todos esses que cumpram com o Estatuto e com a Constituição Federal (Kaminski, 2005, p.02).

As várias instâncias públicas que sofreram mudanças com a CF/88, como o MP e o CT, acabaram por adquirir um perfil de atuação política e não técnica e de instrumentos de mobilização social, transformando o cidadão comum em um sujeito de direitos.

As duas instâncias passaram a atuar na esfera da sociedade civil e, de acordo com Gramsci, é nesse terreno que se travam as lutas de conquista. Terreno que também é uma esfera do estado (não coercitiva), onde sujeitos políticos coletivos elaboram, difundem e defendem suas concepções de mundo. O CT é entendido como órgão que “zela” para que os direitos das crianças e adolescentes sejam assegurados. Os espaços públicos, como os Conselhos, colaboram e instigam a sociedade a pressionar o poder público para que este se disponha a elaborar políticas públicas.

Enquanto o antigo Código de Menores responsabilizava a família, exclusivamente, pelos atos infracionais das crianças e adolescentes, o Estado

²⁸ A terminologia “NOVO” representa que o CT muda hábitos, costumes em relação à criança e ao adolescente, cotidianamente enxergados como objetos, indivíduos incapazes e passíveis de medidas jurídicas e sociais julgadas de seu melhor interesse.

apresentava-se como um instrumento de intervenção na aplicação do Código, executando as suas diretrizes. Já para o ECA, a responsabilidade pela criança e pelo adolescente é de toda a sociedade e do próprio Estado, na garantia dos direitos, sem perder de vista o princípio democrático. Para isso, o ECA recepciona demandas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes, a partir da sociedade civil organizada, como, por exemplo, a participação dos Conselhos Tutelares e outros Conselhos que “zelam” pelos direitos desse segmento da sociedade.

Os Conselhos dos Direitos da Infância e da Adolescência atuam nas três esferas de poder, denominados de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Uma das suas funções é propor políticas para a infância e juventude e, como conselho, pressionar o estado para elaborar políticas que contemplem as discussões realizadas na esfera civil.

Os Conselhos constituem, no contexto da CF/88, da LDBEN 9394/96 e do ECA/90, o meio pelo qual as demandas e propostas na área da infância e juventude podem ser organizadas e acompanhadas e, posteriormente, negociadas na arena política, norteadas por um processo democrático.

Para Scheinvar (2005), os Conselhos são um novo exercício histórico, “são entidades de formulação política”, podem potencializar a prática democrática, como também oferecer espaço para a atuação da sociedade.

Scheinvar (2005) destaca, também, outra característica trazida pelo ECA: a descentralização político-administrativa na área da infância e adolescência, imprimindo responsabilidades ao município :

É no município onde as demandas populares emergem e onde se organiza a sociedade civil para discutir seus conflitos, suas necessidades e as propostas adequadas para superá-los. A discussão entre o poder público municipal e a sociedade civil passa a ser a base para a defesa dos direitos de cada cidadão. (SCHEINVAR, 2005, p.143).

Têm-se observado que as políticas de descentralização propostas pelo governo federal, muitas delas com amparo legal, tem significado a desresponsabilidade do Estado para com os setores da área social, empurrando para a sociedade civil e as famílias essa responsabilidade.

A descentralização político-administrativa observada apela autora parece indicar uma autonomia e um poder aos municípios, entretanto pode contribuir para fragmentar a política de atendimento para a criança e a juventude, na lógica da política neoliberal. O Estado não pode “*aligeirar as suas responsabilidades*”, transferindo o seu papel de agente regulador e administrador para os municípios.

Para Carapeto:

[...] não podemos julgar que a transformação e desenvolvimento do sistema educativo passam, unicamente, pela iniciativa local, sem estado, ou com um Estado cuja função se resumiria a gerir de longe e a verificar a conformidade com as normas, através essencialmente da avaliação”. (CARAPETO, 2003, p. 189).

Dessa forma, foram introduzidos, no âmbito dos municípios, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Tutelar e o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). Colocou-se para a sociedade civil, juntamente com o poder público local, novo desafio o de abrir espaços participativos.

Para Kaminski (2005), o Conselho Tutelar pode ser :

[...] um órgão que força mudanças sociais, que tenciona as estruturas do sistema para a ampliação do atendimento e da proteção aos direitos, que promove a apuração da responsabilidade dos que descumprem seus deveres ou os que cumprem de forma irregular, que indica ao Conselho de Direitos as carências/ausências de recursos e de programas de atendimento, apontando necessidades de investimento das verbas do Fundo Municipal, que mobiliza e congrega sua comunidade, a sociedade e o Poder Público, chamando e organizando suas vontades e seus esforços, que participa ativamente nos fóruns políticos, que cria e propõe soluções alternativas no sentido da garantia à prioridade absoluta dos direitos das crianças e adolescentes. (KAMINSKI, 2005, p.01)

Há uma clara indicação, por parte do autor, de que a sociedade precisa se mobilizar e procurar resolver seus problemas pela atuação política.

No desempenho de suas funções para cumprir a Lei 8069/90, o CT deve encaminhar *notificações e representações* ao MP, quando ocorrer alguma notícia ou fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente. As *notificações e representações* dirigem-se, muitas vezes, aos representantes do poder público e dirigentes da educação, pelo descumprimento legal de questões relacionadas à educação, como falta de vagas nas escolas, expulsão de alunos, entre outras questões.

No município de Ribeirão Preto, estas representações são encaminhadas para o Promotor de Justiça, Curador da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, por meio de ofício, em que se representa (denuncia) à autoridade em questão, exigindo providências quanto ao fato denunciado. Ao encaminhar representação, o CT cumpre uma de suas atribuições, a de *“representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações”*. (ECA, 2004, p.36)

Vicente (2006)²⁹ considera, por exemplo, o Art. 53 como um dos mais importantes do ECA, já que define os direitos da criança e do adolescente. Além disso, verifica-se que o mesmo fundamenta as representações encaminhadas ao MP:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (Estatuto da Criança e do Adolescente, 2004, p.18)

²⁹ Cenise Monte Vicente (2006), entrevista concedida ao MP na divulgação das eleições unificadas envolvendo mais de 50 municípios da região de Ribeirão Preto. A entrevista foi parte integrante de uma chamada para divulgação nos rádios, fevereiro de 2006.

Cabe ressaltar que a ação do CT de representar às autoridades competentes só se realiza quando as necessidades das crianças e adolescentes não são cumpridas, como se evidencia na fala de um Conselheiro Tutelar: *“Quando o CT está agindo é porque tem a violação dos direitos”*.

Ainda tecendo algumas considerações sobre o CT, é importante frisar que o mesmo tornou-se um órgão da sociedade, com representatividade social, e empreendeu mudanças efetivas na visão social e política acerca dos direitos da criança e do adolescente.

O processo de escolha dos conselheiros, por exemplo, como está previsto no art. 132 e 133 do ECA, incorporou-se ao processo legislativo do país, ou seja, ocorrem eleições regulares para a composição do CT, de três em três anos; no entanto, ainda apresentam muitas fragilidades no processo eleitoral.

Para poder concorrer às eleições para membro do CT, o candidato deve possuir os seguintes requisitos, como determina o art. 133 do ECA:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no município. (ECA, 2004, p. 35)

Pode-se mencionar que nas eleições verificam-se problemas, como a ausência de grande parte da população na decisão para a composição dos CTs, a pouca ou quase nenhuma divulgação das eleições, o que tem facilitado a perpetuação ou o revezamento dos mesmos conselheiros tutelares.

Nossa atenção volta-se, a partir deste momento, para a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e, em especial, sua atuação na área da gestão democrática da escola pública, por meio de alguns procedimentos administrativos neste setor.

Capítulo 2 – A Ação Educacional do Ministério Público em Ribeirão

Preto

Este capítulo tem como objetivo conhecer a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e relatar sua experiência na garantia do direito à educação e da efetivação dos Conselhos Escolares, na tentativa da implantação da gestão democrática nas escolas públicas.

Para tanto, iniciaremos o capítulo com uma breve caracterização do município de Ribeirão Preto e alguns indicadores educacionais para apresentarmos a organização da educação básica e, em seguida relatarmos o trabalho específico do Ministério Público em Ribeirão Preto.

2.1 - O Município de Ribeirão Preto

O município de Ribeirão Preto³⁰ localiza-se na região nordeste do Estado de São Paulo, a 313 km da capital. Em um raio de 200 km do município, encontram-se algumas das principais cidades do interior de São Paulo e de Minas Gerais: Araraquara, Bauru, Barretos, Campinas, Franca, Limeira, São Carlos, São José do Rio Preto, Uberaba e Uberlândia, entre outras. E o acesso a elas é facilitado pela presença de rodovias, com destaque para a via Anhanguera.

Ribeirão Preto é um município tipicamente urbano e suas principais atividades estão centradas no comércio e na prestação de serviço. A maior parte da área agrícola do município e da região é utilizada para o cultivo de lavoura temporária e a principal cultura é a cana de açúcar, que se constitui praticamente em uma monocultura.

De acordo com o último censo demográfico realizado pelo IBGE, em 2000, o município conta com uma população de 504.923 mil habitantes.

³⁰ Os dados foram obtidos junto ao site www.coderp.com.br.

Houve um crescimento do IDHM de Ribeirão Preto de 4,01%, avaliado de acordo com os dois últimos censos, o de 1991 e o de 2000, passando de 0,822, em 1991 para 0,855, em 2000. Esse crescimento colocou o município entre os dez primeiros do Estado(PNUD,2005).

Ribeirão Preto é considerado um importante pólo educacional e de pesquisa científica. Além da Universidade de São Paulo, possui, ainda, dois centros universitários, duas faculdades e duas universidades particulares, que oferecem vários cursos de nível superior, como: Medicina, Odontologia, Direito, Pedagogia, Psicologia, Engenharia Ambiental, dentre outros. De acordo com o Seade (2005), a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, em 1991, era de 6,74% e no último, em 2000, ficou em torno de 4,4%, inferior à média do estado, que é de 6,6% e a nacional que registra 13,6% de analfabetos. Ainda segundo a fundação Seade, no Índice Paulista de Responsabilidade Social o município está classificado como Grupo 1, que representa municípios com elevado nível de riqueza e bons indicadores sociais.

Segundo os dados de 2000/IBGE, a média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos é de 8,48, índice maior que o da região, que perfaz 7,5 anos, e do estado, de 7,64. No aspecto político, há o predomínio, nas últimas quatro décadas, de um forte grupo político, atualmente agregados em torno do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), que se reveza no poder executivo local. Desde 1964 até as últimas eleições municipais de 2004, houve uma "quebra" desse monopólio em três momentos eleitorais. O primeiro momento ocorreu nas eleições gerais para prefeitos e governadores, no ano de 1982, ano em que o PMDB (antigo MDB, único partido político de oposição reconhecido durante a ditadura militar) venceu as eleições na maioria os estados brasileiros. O segundo momento ocorreu nas eleições municipais de

1992, década em que se verifica o crescimento do Partido dos Trabalhadores, e o terceiro, nas eleições de 2000, que recolocou, depois de quatro anos, o Partido dos Trabalhadores no governo municipal.

O primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto ocorreu no período de 1993 a 1996 e o cargo foi ocupado por Antônio Palocci Filho.

No período que compreende esta pesquisa, de 2002 a 2006, o município de Ribeirão Preto foi governado primeiro pelo Vice-Prefeito, Gilberto Sidney Maggioni (2001 a 2004), membro do Partido dos Trabalhadores, que assumiu o cargo de Prefeito Municipal, de forma definitiva, a partir do segundo semestre de 2002, devido ao afastamento do Prefeito Antônio Palocci Filho, que assumiu o Ministério da Fazenda junto ao Governo Federal. Depois, nas eleições municipais do ano de 2004, foi eleito, pela quarta vez, em segundo turno, para ocupar o cargo de Prefeito Municipal, o Sr. Welson Gasparini, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), para um mandato de quatro anos, a ser cumprido no período de 2005 a 2008.

Observa-se, também, que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto possui um revezamento inexpressivo nas eleições que ocorrem para o legislativo municipal. Mesmo durante os momentos de "quebra" da oligarquia política, em torno das lideranças de Welson Gasparini e Antônio Duarte Nogueira Filho, que administra o município há décadas, os vereadores que se perpetuam no poder, mantêm-se em uma posição confortável, com forte atuação nas decisões do executivo e na nomeação de correligionários, amigos e parentes por todas as repartições públicas municipais.

O processo de nomeação política de diretores de escola (exclusiva do Prefeito Municipal), monopolizado, de certa forma, por um vereador (atualmente filiado ao PMDB), que sempre se estabelece como bancada de governo, tem permitido a

perpetuação de diretores há décadas, em muitos casos até a aposentadoria na mesma escola ou em outras unidades escolares. Nos últimos anos, diretores já aposentados na rede municipal voltam à ativa, por suas relações políticas com a Câmara Municipal e ocupam cargos de chefia na educação municipal. As práticas clientelísticas ainda fazem história na antiga terra dos “coronéis” do café e muito têm obstaculizado a construção de um caminho democrático nas escolas municipais. A nomeação de diretores de escola adotada pelo município de Ribeirão Preto, desde a sua existência, faz parte de uma realidade ainda existente no Brasil. De acordo com o jornal O Estado de São Paulo³¹, os estados brasileiros adotam diferentes critérios para a escolha de diretor de escola; em três estados ocorrem eleições diretas, precedidas de avaliações técnicas; em onze estados realiza-se apenas a eleição direta, como no Acre e Rio Grande do Sul; em oito estados apenas ocorre a indicação do diretor, de acordo com critério técnico ou político e em quatro estados e no Distrito Federal faz-se apenas seleção técnica para o cargo.

Durante a gestão do Prefeito Gilberto Maggioni (2002 a 2004), as estimativas do censo escolar de 2004 apresentava 125.682 (cento e vinte cinco mil, seiscentos e oitenta e dois) alunos matriculados na Educação Básica, no município, compreendendo as redes públicas (estadual e municipal) e a rede privada.

Importante destacar que o município de Ribeirão Preto, como a maioria dos municípios paulistas, não possui ainda um Plano Municipal de Educação, o que demonstra uma ausência de diretrizes para a educação municipal. Isso reforça, ainda mais, a nossa visão sobre a educação no município, de forte tendência centralizadora na elaboração e execução da política municipal de educação.

Como consta das metas do Plano Nacional de Educação/01, as escolas de ensino fundamental devem promover a participação da comunidade na gestão das escolas,

³¹ De 1º de Janeiro de 2007, 1º caderno.

universalizando, em dois anos, a instituição dos conselhos escolares. Essa diretriz do PNE/01 está sendo articulada e coordenada desde 2004, no município, pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e não pela Diretoria de Ensino ou pela Secretaria Municipal de Educação, que, mesmo representando o órgão executor da política educacional, na esfera municipal, parecem se eximir dessa responsabilidade.

O PNE/01, quanto ao aspecto da gestão da escola pública indica, para todas as etapas do ensino básico a implantação de Conselhos de Escola, como via para a gestão democrática. Em cumprimento às determinações legais, no ano de 1993, foi institucionalizado o Conselho Municipal de Educação e, em 1998, implantado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Para verificar como se encontra o atendimento educacional no município, realizamos um levantamento, junto ao IBGE e INEP, e optamos por destacar as etapas e as redes educacionais que existem no município como, também, o número de docentes na Educação Básica. De forma a verificar esse atendimento, utilizaremos as informações sobre a população residente em Ribeirão Preto por faixa etária, que estão compiladas na Tabela 1.

Tabela 1- População residente por faixa etária - Ribeirão Preto

Ano	População Total	De 0 a 3 anos	De 4 a 6 anos	De 7 a 10 anos	De 11 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 25 anos	De 25 e Mais anos
1.991	436.682	23.995	26.139	36.658	35.627	23.480	22.682	268.101
2.000	504.923	30.412	24.564	32.650	36.423	28.749	68.146	283.979

Fonte: IBGE, 2005

Os dados constantes nesta tabela serão utilizados no texto que se segue, para podermos inferir sobre a taxa de atendimento na Educação Básica no município e

comprovar se os indicadores educacionais atendem às metas estabelecidas no PNE/01.

É importante destacar que, no ano de 2000, a taxa bruta de frequência escolar girava em torno de 84,21% .

Para efeito de interpretação dos dados pertinentes à educação infantil, apresentaremos uma separação na Tabela 2, referente ao atendimento de creches (crianças de 0 a 3 anos) e da Pré-Escola (crianças de 4 a 6 anos).

Tabela 2 - Matrícula inicial na Educação Infantil- Ribeirão Preto

Ano	Educação Infantil	Dependências			
		Estadual	Municipal	Privada	Total
1997	Pré – escola	*	8.860	4.406	13.630
1998	Pré - escola	*	9.693	4.041	13.707
1999	Pré – escola	21	10.157	4.517	14.695
2000	Pré – escola	0	10.454	4.340	14.794
2001	Creche	317	1.627	1.427	3.371
	Pré – escola	0	10.645	5.206	15.851
2002	Creche	302	1.761	1.622	3.371
	Pré -escola	0	11.033	5.481	16.514
2003	Creche	260	1.818	1.793	3.871
	Pré – escola	0	10.764	5.678	16.442
2004	Creche	235	2.111	2.462	4.808
	Pré - escola	0	11.163	6.349	17.512
2005	Creche	289	2.042	2.814	5.145
	Pré - escola	84	12.333	6.927	19.344

Fonte:Inep/MEC, 2006

Devemos observar que os dados sobre as creches estão presentes nas estatísticas somente a partir de 2001; dessa forma não podemos inferir sobre sua evolução anterior, mas destacar que no período de 2001 a 2005, no total de crianças em creche, houve um acréscimo de 1774 matrículas, o que equivale a 52,5%.

O atendimento na creche estadual vem registrando queda anual; em 2001, as creches estaduais eram responsáveis por 9,4% das matrículas no município e chegaram a registrar uma baixa de 3,8% no atendimento, em 2005. Nesse ano, as creches estaduais atenderam 5,6% das matrículas.

De acordo com a Tabela 2, que compreende o período de 1997 a 2005, as creches municipais apresentam um acréscimo no atendimento na ordem de 25,5%. Mas, no período de 2004 para 2005, houve uma queda de 3,26% nas creches municipais e um acréscimo no atendimento da rede privada, chegando a 14,3% na época. Podemos inferir que, devido à falta de oferta na rede pública, houve uma procura acelerada pela rede privada nesse período.

No mesmo período, de 1997 a 2005, as creches da rede privada cresceram em exorbitantes 97,2% no total das matrículas no município. Contavam, em 2001, com 42,3% de matrículas e passaram, no ano de 2005, para 54,7%. Já as creches municipais atendiam 48,3% em 2001, e em 2005, esse percentual sofreu uma queda 8,6%, totalizando 39,7% do atendimento.

Podemos estimar que a taxa de atendimento nas creches em Ribeirão Preto está muito baixa, se considerarmos os dados do censo de 2000, que registram uma população, na faixa etária de 0 a 3 anos de 30.412. Desta população apenas 3.371 crianças estavam matriculadas em creches, ou seja apenas 11% das crianças nessa faixa etária frequentam creches, sendo 5,3% na rede municipal. A estimativa de atendimento em creche em Ribeirão Preto demonstra que o município não vem cumprindo as metas estabelecidas pelo PNE/01, ou seja, atender, em cinco anos, 30% da população de até três anos e até o final da década alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos. A taxa de atendimento em Ribeirão Preto apresenta uma demanda reprimida por creches e

esse quadro vem se agravando nos últimos anos, devido à falta de atendimento a todas as crianças nessa etapa da Educação Básica.

No mesmo período analisado, houve um acréscimo importante em relação às matrículas da pré-escola municipal de 39,2%. A rede privada, por sua vez, superou as expectativas de crescimento frente à rede pública, atingindo notáveis 57,2%.

Constatamos, conforme a tabela 2, que houve uma redução de 269 vagas na Pré-Escola no ano de 2003, perfazendo 2,5% no período. Provavelmente se justifica, devido à Resolução nº. 14/02, que encaminhou os alunos do Pré-II para a primeira série do ciclo I, de modo que os mesmos deixaram de cumprir todas as fases da Pré-Escola. Essa situação foi normalizada no ano seguinte, pois a resolução foi substituída pela Resolução 08/03, em função da pressão exercida pelo Ministério Público, pais e educadores.

Podemos realizar um cruzamento de dados estatísticos entre o total de alunos na faixa etária de 4 a 6 anos, em 2000, que, segundo o censo, registrava 24.564 habitantes, com o total de matrículas no mesmo ano na pré-escola que somava 14.794 alunos. Constata-se que 60% das crianças freqüentam a pré-escola e, se for considerado apenas o atendimento na rede municipal, a mesma é responsável por 42%.

O sistema de ensino do município atinge a meta proposta pelo PNE/01, de atendimento, nos cinco primeiros anos, de 60% das crianças de 4 a 6 anos. Mas cabe alertar que a previsão para a década é de 80% dessa população e o município está abaixo desse indicador.

Em relação ao ensino fundamenta é importante destacar que a responsabilidade recai sobre estados e municípios, mas estes últimos deverão, prioritariamente, atuar na educação infantil e ensino fundamental.

Em Ribeirão Preto, a partir da década de 1990, observa-se um crescimento da rede municipal na oferta de vagas neste nível de ensino.

No ano de 2001, foi criado e aprovado pela Câmara Municipal o Sistema Municipal de Educação e, a partir dessa data, as escolas da rede municipal deixaram de ser supervisionadas pela Diretoria de Ensino do Estado de São Paulo e passaram a fazer parte do Sistema Municipal de Educação. Antes mesmo do Fundef, que entrou em funcionamento em 1998, já existia em Ribeirão Preto uma rede municipal de educação, mas, a partir dessa lei, houve uma expansão da rede municipal que priorizou o ensino fundamental.

No que diz respeito aos dados coletados junto ao INEP, podemos constatar que em Ribeirão Preto, quanto ao Ensino Fundamental, o sistema estadual de ensino oferece um número maior de vagas que o sistema municipal, mesmo porque historicamente a rede estadual se constituiu primeiro que a rede municipal. Por outro lado, verifica-se um movimento de ampliação e redução na primeira e segunda redes respectivamente. A partir de 1998, até 2005, a rede estadual apresenta uma redução significativa no oferecimento de vagas, totalizando uma diminuição de 36,2%, enquanto a rede municipal acresce o seu atendimento em 21%. No período de 1998 a 2002, esse movimento de ampliação-redução é alto a cada ano, mas apresenta oscilações no período. A partir de 2003, tanto a rede estadual como a municipal diminuem a oferta registrada nos anos anteriores. O pico de redução na rede estadual ocorreu no ano de 2000, quando deixaram de ser oferecidas 3.171 vagas; já na rede municipal, o pico no aumento das vagas ocorreu no primeiro ano em que vigorou o Fundef, em 1998; nesse ano registra-se um aumento de 5,7%.

Verifica-se, também, que, a partir de 2002, a rede municipal apresenta um contínuo aumento de vagas, bem menos expressivo do que em anos anteriores, que se agrava em 2005, quando ocorre uma diminuição de 0,65% nas vagas.

Os dados acima podem ser observados na tabela 3 que demonstra a variação redução-ampliação nas redes de ensino estadual, municipal e privada.

Tabela 3- Variações de matrículas na rede estadual, municipal e privada de ensino - Educação Básica em Ribeirão Preto (1997-2005)

Dependência	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Estadual	*	- 13.388	+ 4.275
Municipal	+ 3.473	+3.577	- 830
Privada	+ 2.521	- 510	- 2.752
Total	+ 5.994	- 10.321	+ 693

Fonte: Inep/Mec, 2005. * A rede estadual não oferece o atendimento na Pré_Escola.

Observamos que, nos últimos dez anos, a Prefeitura vem se responsabilizando pela construção de novas escolas, principalmente em bairros recém criados; o mesmo não acontece com a rede estadual, quando se faz a exigência por construção de Unidade Educacional, o que parece indicar a desresponsabilização do estado na criação de novas vagas.

As informações aqui analisadas parecem demonstrar que o atendimento no ensino fundamental, no município, funciona nas duas redes, dentro das propostas de atendimento de cada uma delas, sendo o Fundef o instrumento motivador dessa acomodação. Podemos dizer que houve um remanejamento das responsabilidades do ensino fundamental do estado para o município.

De acordo com o PNE/01, o atendimento no ensino fundamental deve ser universalizado no prazo de cinco anos e Ribeirão Preto, atende a esta orientação, pois com base nos dados da tabela 1 e 4 referente ao ano 2000, a totalidade de crianças e adolescentes em idade de cursar o ensino fundamental estão matriculadas.

Tabela 4 - Matrícula inicial no Ensino Fundamental - Ribeirão Preto

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	50.321	48.172	45.575	42.404	39.680	38.476	38.344	37.456	36.933
Municipal	16.504	17.439	17.947	18.313	19.047	19.815	20.063	20.214	20.081
Privada	19.131	18.621	18.298	18.271	18.357	18.236	18.274	18.600	18.621
Total	85.956	84.232	81.820	78.988	77.084	76.527	76.681	76.270	75.635

Fonte: Inep/Mec, 2006.

O ensino médio segundo o Seade, é a modalidade de ensino que enfrenta a maior crise em termos de ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e organização. No Brasil de 1985 a 1994 houve um acréscimo de 100% nas vagas do ensino médio, superior em relação ao ensino fundamental, que registrou um acréscimo de 30%.

Em Ribeirão Preto, o ensino médio, nas três redes de ensino (estadual, municipal e privada) registraram, nos últimos quatro anos, uma queda de 1380 vagas, de acordo com a Tabela 3. Esse fato chama a atenção, pois se observa que a demanda pelo ensino médio cresceu muito na última década, em função da obrigatoriedade do ensino fundamental e do progressivo atendimento no ensino médio. Constata-se, também, a exigência do mercado de trabalho por esse tipo

de escolarização, situação que tem encaminhado a grande maioria dos jovens para este nível de ensino.

Podemos observar a taxa de atendimento no Ensino Médio com base nas informações da Tabela 1 e o número de alunos matriculados no ano de 2000, de acordo com o censo educacional. Os dados demonstram que o município atende 95,44% dos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, mas devemos levar em conta que os jovens que ingressam nesta etapa da escolarização nem sempre se encontram na faixa etária, havendo um número significativo de alunos com idade superior a 17 anos.

Cabe destacar que esta etapa da educação básica é oferecida também pelo poder municipal, descumprindo inclusive a LDBEN 9394/96, que orienta que este nível pode ser oferecida pelo município, quando este atender toda a demanda da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, realidade essa que não se comprova no município de Ribeirão Preto.

Se considerarmos os últimos nove anos, a rede municipal reduziu em 132% as suas vagas no ensino médio. Observa-se, anualmente, nas quatro escolas que atendem o Ensino Médio na rede municipal, uma significativa movimentação de alunos, professores e vereadores na manutenção deste atendimento, mesmo contra as orientações propostas pela PIJ de RP à Prefeitura Municipal. Os professores buscam preservar seus empregos e os alunos procuram a continuidade dos estudos na rede municipal, que é a preferida por esse público. A Câmara Municipal, por sua vez, acaba atuando como árbitro nesse caso e realiza a "defesa" dos interesses dos professores e dos alunos, sem entrar na discussão do atendimento realizado no município e da área de competência legal das esferas estaduais e municipais.

De acordo com os dados da Tabela 5, a rede privada sofreu, em todo o período, uma queda no atendimento de 47,7%. No total das matrículas no município, no período

de 2004 a 2005, houve uma queda de 4,62%. Segundo o PNE/01, a meta de atendimento prevista para o Ensino Médio, para os próximos cinco anos, é de 50% da população entre 15 e 17 anos e deverá chegar a 100% da demanda em um prazo de 10 anos.

Cabe observar que, de acordo com a CF/88 e a LDB 9394/96, a gestão democrática do ensino deverá ser implementada exclusivamente nas escolas públicas, pois as escolas particulares não seguem esta determinação, o que pode demonstrar a grande dificuldade dos professores, em especial, em poder articular ações, junto ao poder público, de melhoria das condições de trabalho, já que um número significativo de professores atua concomitante nas redes pública e privada e, nestas últimas, mecanismos de participação como os CE não existem.

Tabela 5 Matrícula inicial no Ensino Médio Regular - Ribeirão Preto

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	15.164	17.437	19.532	20.113	19.626	20.107	20.153	20.288	19.439
Municipal	1.455	1.582	1.562	1.167	1075	870	763	763	625
Privada	8.526	7.288	7.180	6.159	6.216	6.241	6.341	641	5.744
Total	25.848	26.785	28.274	27.439	26.917	27.218	27.257	27.092	25.838

Fonte: Inep/Mec, 2006.

Os dados apresentados do município de RP possibilitam uma compreensão do atendimento educacional na Educação Básica e motiva o surgimento do Conselho Regional Sudoeste que, entre outras razões, originou-se a partir de problemas vivenciados por uma determinada comunidade, inclusive quanto à questão da demanda no ensino médio, tema que será desenvolvido no terceiro capítulo.

Em seguida, apresentaremos a estrutura e o funcionamento da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, bem como a sua atuação frente à sociedade e ao princípio de democracia na gestão da escola pública.

2.2 - Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto

Em Ribeirão Preto, o Ministério Público está dividido em duas Promotorias: uma de Justiça Criminal, que tem suas funções definidas para a esfera penal, exclusivamente, sem distinção entre espécies de infração penal ou de órgão jurisdicional, com competência fixada exclusivamente em razão da matéria. E outra de Justiça Civil que tem suas funções definidas para a esfera civil, sem distinção quanto à natureza da relação jurídica de direito civil ou de órgão jurisdicional. A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude pertence à área da Justiça Civil e desenvolve um trabalho com oito Promotores de Justiça.

A Comarca de Ribeirão Preto é considerada de 3ª entrância no MP e é composta pelos municípios de Ribeirão Preto, Dumont, Guataparã e Serrana. Para o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, o MP, em Ribeirão Preto, que funciona em prédio próprio, desde 1994, imprimiu: “[...] simbolicamente a independência, a autonomia do MP frente aos poderes do estado, principalmente frente ao Judiciário. O MP em Ribeirão Preto tem autonomia, inclusive quanto à ocupação do espaço físico.”.

Essa "independência simbólica", para o Promotor, é fruto das conquistas dessa instituição, pois, antes da CF/88, o MP era um apêndice do Poder Judiciário. Tradicionalmente, a atuação do MP realiza-se, sobretudo, perante o Judiciário e, em regra, nos Fóruns e, na maioria das cidades, o gabinete dos Promotores fica nos Fóruns, sede do Poder Judiciário.

Segundo Goulart (1998), na relação política do estado brasileiro há uma grande confusão a respeito do MP, já que o mesmo surgiu do Executivo. E, hoje, é uma instituição estatal independente dos três poderes. Para o autor, a independência funcional do MP, como prevista na CF/88, possibilitou um exercício de atuação do

Promotor de Justiça direcionado à área social, situação que não se estende a todos os membros da instituição, que apresentam variações no seu perfil de atuação.

Baseando-se nas atas, audiências e procedimentos da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, que vamos denominar a partir de agora de PIJ de RP, observou-se que a mesma se encontra direcionada para a área de direitos difusos e coletivos, como determina o LOEMP-SP/93, no cumprimento dos direitos e garantias fundamentais da criança e dos adolescentes. Importante destacar que as atuações do Promotor da Infância e Juventude de Ribeirão Preto têm procurado respeitar as decisões e propostas apresentadas pela sociedade por meio das audiências públicas.

Nessa área, a Promotoria possui uma estrutura composta por dois oficiais de Promotoria, um assistente técnico e alguns estagiários, que variam ao longo do ano.

O Promotor de Justiça da Infância e Juventude, além de tratar dos direitos individuais (de cada criança ou adolescente), promove a defesa dos direitos fundamentais no âmbito coletivo (de todas as crianças ou adolescentes), através da ação civil pública e outros instrumentos legais.

Entre outras atuações, cabem ao Promotor de Justiça poderes de fiscalização sobre os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e das entidades de atendimento a crianças e adolescentes, como os abrigos, casas de internação e semiliberdade. O Promotor de Justiça da Infância e Juventude de RP atua, também, como responsável pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e de Conflitos Fundiários.

É importante destacar que, desde o ano de 2003, o MP de Ribeirão Preto iniciou um trabalho junto às comunidades, denominado "Promotoria de Justiça da Comunidade", que é desenvolvido pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e pela Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo. Esse trabalho é realizado na

região do Complexo Aeroporto, funciona em uma das dependências de uma Escola Municipal, envolve vários bairros e oferece para a população a assistência judiciária, com a participação e apoio das Associações de Bairro.

As ações da Promotoria da Comunidade não se restringem à assistência judiciária e vão muito além disso. Possuem um caráter comunitário que está presente na realização das hortas, trabalho que envolve parte dos moradores da região. A concessão da área para a formação das hortas comunitárias foi uma conquista da Promotoria da Comunidade junto à Secretaria Municipal de Cidadania, diante de graves problemas sociais e do número de famílias que não eram atendidas pelos programas oficiais, como a Bolsa Família e Renda Mínima.

Essa aproximação da Promotoria com a comunidade faz-nos lembrar Milton Nascimento, que poetizou a idéia do profissional percorrer o seu caminho, mesmo que, para isso, tenha "de ir aonde o povo está".

Esse perfil político da atuação do Promotor tem sido uma importante e difícil tarefa para o cumprimento do exercício democrático na profissão. Importante, pois, podemos constatar a contribuição dessa prática para o aprimoramento da democracia em nosso município. Difícil, em decorrência da resistência das autoridades constituídas no município, como a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores, como também das classes mais abastadas, representadas pelos usineiros e grandes empresários do município e região. De certa forma, há uma contradição, quando dizemos que autoridades constituídas do município entram em conflito político em relação a determinadas ações da PIJ de RP, mesmo porque essas autoridades só possuem legitimidade pelo voto popular, característica do regime democrático, e, mesmo assim rejeitam tentativas que buscam ampliar este conceito.

O Promotor da Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto ingressou no MP em 1984 e a sua primeira Comarca, como titular, foi na região de Ribeirão Preto, na cidade de Sertãozinho. Desde 1994, atua na PIJ de RP. Para ele, a educação sempre foi uma prioridade e, por isso, desenvolve uma atuação diferenciada no atendimento às demandas da sociedade. Refiro-me às ações propostas pela PIJ de RP, que contemplam as discussões realizadas com a sociedade, por meio das audiências públicas, ambientes próprios para o exercício democrático, tendo em vista o atendimento educacional para todos e não para alguns. Essa atuação é caracterizada pelo Promotor da Infância e Juventude de RP como "mais reflexiva", ou seja, uma atuação para a sociedade e não para casos particularizados, organizada em torno de demandas e de metas a serem construídas coletivamente. A partir de 2004, busca abandonar o atendimento pontual, entendido como uma atuação extremamente limitada e que não altera o curso da história dos direitos. Mais uma vez, observamos a inovação dessa Promotoria, agora no que diz respeito não somente à forma de atuação, mas à preocupação de agregar valores coletivos e representativos da sociedade, atuando como agente transformador. Para isso, iniciou um trabalho mais sistemático, em que propunha ações e metas na área da educação para o Poder público. Recorrendo ao Promotor³²:

[...] no início, a atuação era mais reflexa, ou seja, uma demanda que chegava ao MP, a instituição procurava dar uma resposta para essa demanda, isoladamente; a partir de 2004, após uma avaliação da situação do ensino, o MP começou a tomar iniciativas, não somos provocados a discutir gestão democrática, por exemplo, isso foi a verificação das discussões realizadas nas audiências públicas.

A atuação reflexiva do Promotor de Justiça da Infância e Juventude de RP propõe um caminho democrático na construção das políticas para a educação. Os dados demonstram um gradual abandono das antigas práticas de atuação pontual na área da

³² Entrevista concedida pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, na sede do MP de RP, no dia 25 de julho de 2005, para fins da elaboração deste estudo.

educação e a introdução de novos mecanismos de atuação da Promotoria, via instrumentalização e fortalecimento da sociedade civil. Aqui repousa a grande novidade desta Promotoria, em especial, que tem desafiado os poderes constituídos da cidade a um exercício transparente e participativo. O perfil de atuação desse Promotor torna-se relevante quando observamos algumas características, que colaboram para sua atuação na sociedade civil, no município e região. Tais características são evidenciadas por meio da constante atividade no campo teórico, pois escreve e participa de congressos na sua área de atuação, da prática docente no ensino superior, da participação como membro de um grupo de estudos gramscianos em Ribeirão Preto e do trabalho que desenvolve no atendimento às demandas da educação no município, juntamente com alguns professores da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto.

Observamos que o trabalho desempenhado pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude, tem recebido o respaldo técnico e científico de docentes FFCL da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto, dando legitimidade teórica às muitas ações do MP na área da educação, como se verifica em várias situações, tais como no inquérito civil nº 151/01, que investigava a redução da carga horária de algumas disciplinas, no ensino médio da rede estadual de ensino e sua relação com o insucesso dos alunos nos exames vestibulares. Cabe relatar uma ação, em particular, que demonstra sintonia nas ações sobre as questões educacionais, entre a PIJ de RP e docentes da Universidade de São Paulo. No I Encontro de Educação de Ribeirão Preto - Construindo Coletivamente o Plano Municipal de Educação - ocorrido no ano de 2002, na Universidade de São Paulo, contou-se com a presença do Promotor de Justiça da Infância e Juventude em algumas atividades durante o evento. No mesmo ano, após a publicação da Resolução 14/02 da Secretaria Municipal de Educação, que dispõe sobre

o atendimento à demanda escolar para o ano letivo de 2003, na rede municipal de ensino, estabelecia-se a inclusão de crianças de 06 anos na 1ª série. Esse encaminhamento obrigava os pais a matricularem os seus filhos nesta série, pulando um nível na Educação Infantil. Essa situação mobilizou a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, docentes e a supervisora das creches do campus da Universidade de São Paulo, na tentativa de dialogarem com a Secretaria Municipal da Educação, possibilitando aos pais o direito de escolha. Nesse episódio, alguns professores universitários apoiaram a ação da PIJ de RP e, juntos, organizaram ações práticas e de curto prazo para garantir o direito da criança de 06 anos a continuar os seus estudos na Educação Infantil. Para isso, utilizaram até um carro de som próximo às escolas para conscientizar a população da garantia dos seus direitos. Houve, ainda, um encontro entre os representantes da Secretaria Municipal de Educação, diretores de Escolas Municipais, Creches, Emeis e Emefs, contando aproximadamente com mais de 60 pessoas, com a presença do Promotor e professores da Universidade de São Paulo, nas dependências da "Casa do Professor", prédio anexo à Secretaria Municipal de Educação, em que os professores universitários que acompanhavam o Promotor tentaram esclarecer a posição assumida pela Promotoria de Justiça com argumentos técnico-científicos, após a publicação da Resolução 14/02. Houve uma grande rejeição pela pessoa do Promotor durante sua argumentação (o mesmo não conseguiu colocar suas idéias e argumentos com tranquilidade), predominando um ambiente hostil à autoridade presente e, também, em relação aos professores que o acompanhavam. Esse clima foi conduzido pela própria Secretária Municipal de Educação que se utilizou do microfone para colocar, em tom grave, o seu desagravo com o Promotor e sua equipe, sob os aplausos do público presente. Neste fato não houve consenso, nem diálogo entre as duas instâncias, Secretaria Municipal da Educação e PIJ de RP, na garantia do direito

à educação, mas o debate, em relação à Resolução 14/02 da Secretaria Municipal da Educação prosseguiu. No ano de 2003, a resolução foi alterada e substituída pela Resolução 08/03.

Para tanto, é importante observarmos que, após dois anos, foi aprovada a lei federal nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que tornou obrigatória a matrícula de crianças de 6 anos no ensino fundamental. Entretanto, essas ações mostram a aproximação da Universidade e Promotoria na preservação de direitos. No quadro síntese, elaborado por Dragone (2006), em que realiza um levantamento dos procedimentos e processos da PIJ de RP, existem várias solicitações de orientação e sugestão do MP a especialistas da educação, tendo, em vários momentos, recorrido aos professores da Universidade de São Paulo.

O trabalho desenvolvido pela PIJ de RP, além de outras Comarcas, segue as determinações da LOEMP-SP/93, artigo 47, que indica a elaboração, em nível local, dos Programas de Atuação da Promotoria e os Programas de Atuação Integrada, sempre no atendimento das diretrizes propostas no Plano de Atuação Geral do MP. A elaboração do Programa de Atuação Local e Integrada ou Regional possibilita adequar as diretrizes gerais do MP do estado de São Paulo à realidade e às necessidades locais.

Para compreender a atuação da PIJ de RP, no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano de Atuação Geral do MP, faz-se necessário relatar o trabalho desenvolvido por essa instituição a partir de 2002, ano em que as diretrizes do Plano Geral de Atuação do MP definiram, na área da Infância e Juventude, como prioridade, a gestão democrática no ensino público pelo fortalecimento dos CE.

A partir dos dados pesquisados, verificou-se que não existia a elaboração do Programa de Atuação ou Planos Regionais anteriores a 2003, o que existia e, ainda persiste, são as audiências públicas, que orientam a ação do Promotor. Esse

procedimento, desde o ano de 2005, é utilizado, também, pelo Procurador Geral de Justiça, como forma de consulta popular, de caráter democrático, para balizar a elaboração do Plano de Atuação Geral do MP em São Paulo.

Percebe-se, pelo enfoque dado a ações empreendidas pela PIJ de RP, de caráter coletivo, que há uma prioridade de atuação na área dos direitos difusos e coletivos, como a abertura de espaços públicos para a participação da sociedade, definição das diretrizes anuais do MP em Ribeirão Preto com consultas regulares à comunidade, o que possibilita um processo de democratização na definição de políticas de atendimento no setor educacional. O espaço que foi explorado pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude foi o das audiências públicas que ocorrem, em Ribeirão Preto, há uma década, desde 1995, considerado pelo Promotor um espaço de excelência, em que são apresentados e debatidos com a sociedade os problemas que afetam os direitos da criança e do adolescente.

Pelos dados obtidos, constatamos que as audiências anuais, que no início ocorriam na sala própria do Ministério Público e contavam com um número reduzido de pessoas, ao longo dos anos, com o aumento da participação dos cidadãos nas audiências, tiveram os encontros transferidos para espaços públicos maiores. Os trabalhos iniciavam-se com uma prestação de contas dos serviços da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude relativa ao ano anterior e, num segundo momento, abriam-se os debates para a definição das metas para o ano em curso, já que as audiências ocorriam no início de cada ano. Na área da Infância e Juventude, o setor da educação centralizava os debates, desde os serviços prestados pelas escolas, a questão da demanda, da violência escolar e da qualidade do ensino.

Dessa forma, com a pressão dos cidadãos nas audiências, a educação passou a ser prioridade nas diretrizes do Programa de Atuação Local, mesmo antes das diretrizes propostas pelo Procurador Geral de Justiça.

Nas audiências, em que estavam presentes a sociedade civil, professores, pais, presidentes de associação de bairros, conselheiros, estudantes, vereadores, sindicatos, as questões apresentadas pelo público relacionavam-se com o setor da educação e, especificamente, com a gestão democrática do ensino, sendo esta, “a prioridade das prioridades”.

Em um primeiro momento, a PIJ de RP, mediante as audiências públicas, define a educação como prioridade, com ações voltadas para a garantia da democratização do espaço e gestão da escola pública. Na perspectiva do Promotor de Justiça, utilizar os instrumentos da democracia semidireta que *“conjuga as instituições políticas, o parlamento, o chefe do executivo eleito pelo povo através do voto, com representantes, institutos e estatus de representação direta da sociedade civil”*, representa cumprir o princípio constitucional do estado democrático de direito.

Os institutos de democracia semidireta, como instrumentos de democratização da sociedade, contribuem, segundo ele, para a educação política do povo, já que há um exercício constante e participação da população na elaboração de diretrizes educacionais para o município. *“O espaço da audiência pública é uma escola de democracia”*.

Amparada pelo princípio democrático presente na CF/88 e na LDBEN/96, a Promotoria da Infância e Juventude organizou a abertura de espaços de debate com a sociedade, pois tinha, como meta, a elaboração de um Programa de Atuação Local, construído de forma coletiva. Priorizou-se um processo legislativo, ou seja, com representantes da comunidade que apresentavam propostas, debatiam e deliberavam sobre o atendimento às demandas na área educacional. Esse processo de participação

ocorria durante a elaboração do Programa de Atuação Local, o qual tinha como objetivo a definição de metas nesse setor. Para isso, fundamentado no princípio da democracia semidireta, como os referendos, os plebiscitos, os projetos populares, a partir da prática e do exercício vivido nas audiências públicas, a PIJ de RP definiu trabalhar com os Conselhos de Escola, na busca de um exercício democrático, para viabilizar uma agenda educacional que atendesse às necessidades constantemente apresentadas pela sociedade nas audiências públicas anuais.

A prioridade na implantação da gestão democrática nas escolas públicas, proposta pela PIJ de RP, possibilitou o desenvolvimento de uma ação com as instâncias participativas nas Unidades Escolares e elegeu os Grêmios Escolares e os Conselhos de Escola, como espaços de atuação para alcançar esse objetivo.

Para poder implementar as metas contidas no Plano Geral de Atuação do Ministério Público, foi elaborado, no ano de 2003, um Plano Regional de Atuação do Ministério Público (em anexo), o primeiro dessa natureza, com metas estabelecidas na área da educação e que ainda está em vigor. A elaboração do Plano Regional envolveu a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e mais seis Comarcas, com atuação na área da infância e juventude. A idéia do Plano Regional, que ainda permanece, é a de realizar um trabalho integrado e regionalizado entre as Promotorias e suas Comarcas, no que diz respeito às demandas no setor educacional.

Para auxiliar na elaboração e execução do Plano de Atuação Regional, houve a necessidade da contratação de um Assistente Técnico da Promotoria, para que o Plano fosse viabilizado em Ribeirão Preto e região, especificamente no âmbito da educação. Para tanto, o Procurador Geral da Justiça contratou, em 2003, um Assistente Técnico para a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

A elaboração do Plano de Atuação Regional foi coordenada pelo Assistente Técnico da Promotoria que atua na implementação das diretrizes e metas propostas pelo Plano Regional, sempre em consonância com o Plano Geral de Atuação do Ministério Público. Segundo o Promotor da Infância e Juventude, houve um encontro de necessidades que possibilitou a contratação do Assistente Técnico, verificado nas ações mais gerais do MP em nível estadual e, também, local. A educação surge como prioridade nas audiências públicas e a diretriz geral da Procuradoria Geral de Justiça aponta a mesma necessidade a partir de 2002, e, nesse contexto, a gestão democrática aparece como ponto principal da atuação do MP em Ribeirão Preto. À medida que o Plano Geral de Atuação do MP priorizava, na área da infância e juventude, a gestão democrática do ensino público, o Programa de Atuação Regional apontava a mesma diretriz, colhida nas audiências públicas, principalmente no déficit de vagas, a demanda rotineira, mas, sobretudo, com a questão da gestão democrática. Chegou-se à conclusão de que a melhoria da qualidade do ensino público relacionava-se ao princípio da gestão democrática; *“sem a gestão dessa política pública é impossível se garantir a qualidade do ensino”*³³.

Pela leitura dos documentos, verifica-se que as sugestões de atividades do Plano de Atuação Regional estabeleciam ações na garantia da gestão democrática, por meio do mapeamento da situação dos Grêmios Estudantis e Conselhos Escolares. Com o objetivo de fortalecer os grêmios e conselhos, outras sugestões foram apresentadas no Plano de Atuação Regional, tais como: o acompanhamento dos programas escolares e das capacitações e avaliações que eventualmente viessem a ser realizadas nas Unidades Escolares; realização de visitas periódicas às escolas que estejam desenvolvendo esses programas; acompanhamento e discussão nas escolas, sobretudo com os alunos, sobre o

³³ Entrevista concedida pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude de RP, já citada.

Plano Municipal de Educação; o atendimento à demanda na Educação Infantil e combate à evasão escolar, com ações de atendimento da demanda e sua regulamentação, bem como, a introdução da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, conhecido como FICAI, documento que ordenaria as relações entre as instâncias responsáveis pela permanência do aluno na escola, como a Secretaria Municipal de Educação, Diretoria de Ensino, Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar e Conselhos de Escola.

O Plano de Atuação Regional em consonância com a LDBEN/96, art. 14, estabelece:

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 na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (LDBEN 9394/96, de 23 de dezembro)

A partir das sugestões presentes no Plano Regional, a Promotoria da Infância e Juventude estabeleceu que as ações deveriam verificar e acompanhar o funcionamento dos Conselhos Escolares, dentro das normas que os regem; previa, ainda, em atendimento ao PNE/01, a formação dos Conselhos Escolares nas escolas de Educação Infantil, como consta dos objetivos e metas:

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos. (Plano Nacional de Educação, 2001).

O Programa de Atuação Regional da PIJ de RP empenhou-se em garantir a gestão democrática, entendida como elemento incentivador da melhoria do atendimento educacional para todos;

Adoção das medidas extrajudiciais cabíveis para assegurar o atendimento à demanda de educação infantil e à gestão democrática do ensino público, quer por meio da

instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares, quer pela implementação do Plano Nacional de educação, quer ainda para garantir a educação de qualidade" (Plano Regional de Atuação do Ministério Público, P. 02, 2003).

Para a execução desse Programa de Atuação Regional, o Assistente Técnico da Promotoria passou a realizar visitas e encontros nas escolas, buscando uma aproximação inicial com os alunos membros dos grêmios estudantis. Mas, nesses encontros agendados, apareciam um ou dois membros do Grêmio, o que ocasionava o adiamento do mesmo. Várias tentativas foram realizadas, segundo o Assistente de Promotoria, e o trabalho foi inviabilizado pela própria cultura local, *"os alunos têm dificuldade de se mobilizar, de se politizar e acabamos por encontrar uma barreira cultural, quase que intransponível, para um trabalho de curto e médio prazo"*.

A fala do Assistente demonstra um pessimismo quanto à organização estudantil, mas, questionado sobre essa argumentação ele conclui que não possui uma visão negativa e depreciativa dos estudantes. Justifica que, no momento, o grêmio estudantil apresentava-se desmobilizado, inerte, sendo que na maioria das escolas os grêmios não existem, ou se existem não atuam como um órgão representativo dos interesses dos estudantes.

Observa-se por outro lado, que trabalhar com os Conselhos de Escola seria mais eficaz à curto prazo, já que o mesmo é um órgão de funções deliberativas. Ou seja, para um trabalho de curto e médio prazo seria inviável o trabalho com os grêmios, no que diz respeito a democratização da gestão da escola pública.

Além disso, a resistência de alguns diretores de escola dificultou a realização dos encontros nas dependências da instituição. Recorreu-se, em uma segunda etapa, ao contato com os Conselhos de Escola, para diagnosticar o funcionamento dos Conselhos Escolares e as suas dificuldades. Nesse levantamento, ocorrido no ano de 2003, constatou-se que o trabalho com os Conselhos de Escola deveria ser realizado de

forma pontual, nos bairros e regiões do município, como afirmou o Assistente Técnico da Promotoria. Ou seja, levantar as demandas da comunidade em que se localizavam as escolas e não trabalhar com cada Conselho, isoladamente, pois, no levantamento ficou demonstrado que os problemas na área da educação são mais amplos e não se limitam, em algumas situações, à escola, como, por exemplo, a questão da violência escolar e a demanda no ensino médio.

O Plano de Atuação Regional demonstrou uma grande preocupação com a situação encontrada no município de Ribeirão Preto e região. Na maioria das vezes, não há eleições para a composição dos CEs, o processo é de indicação dos segmentos que compõem a instância deliberativa, pais, professores, funcionários e alunos; acontece o não cumprimento do princípio da gestão democrática do ensino público, como também, a subordinação dos usuários da escola ao sistema de ensino, e não ao contrário, pois, como os CE não se caracterizam como espaços de participação política na escola, as decisões, quase sempre, são determinadas pelo grupo dirigente da escola.

A Promotoria trabalhou com a hipótese de que os problemas das escolas não eram específicos de cada Unidade Escolar, mas representavam a demanda de toda a comunidade escolar. Chegou-se a essa verificação em função da quantidade de reclamações e denúncias por parte da comunidade, das várias regiões do município de RP, muitas das quais eram comuns à mesma região, como já observamos anteriormente. Essas denúncias chegavam à Promotoria da Infância e Juventude, por telefone ou pessoalmente, e de forma mais sistemática, com o encaminhamento de representações (que se encontram nos anexos) dos Conselhos Tutelares e principalmente do CT III, como denominaremos o Conselho Tutelar III a partir de agora.

O objetivo da PIJ de RP, junto aos Conselhos de Escola, a partir de 2004, previa o atendimento coletivo das demandas na área da educação, integrando o conjunto das escolas de uma determinada região da cidade. Partindo do princípio de que as demandas de uma determinada coletividade devem ser trabalhadas com ações complementares e não isoladamente, a Promotoria iniciou a ação de formação dos Conselhos Regionais dos Conselhos de Escola, também conhecido como o Conselho dos Conselhos, que foi denominado, carinhosamente, pela Promotoria, de Conselhão, tema a ser desenvolvido no terceiro capítulo de nosso trabalho.

A proposta de unificação dos Conselhos Escolares de uma mesma região buscava articular o grupo que representava os interesses da escola: pais, professores, alunos, funcionários, comunidade local e o próprio órgão escolar, o CE, propondo metas para a resolução dos problemas da comunidade escolar. Por outro lado, garantia à população a participação nas propostas, nas diretrizes pedagógicas e administrativas das escolas públicas, em uma perspectiva democrático-participativa.

O Promotor de Justiça da Infância e Juventude diz ser um aliado da sociedade civil como membro do MP, pois desenvolve suas funções ao lado de sujeitos políticos coletivos, como o CE. A sociedade civil e a PIJ de RP buscam construir, por meio de suas ações na sociedade, a hegemonia democrática, mesmo que inserida em um contexto histórico não favorável, já que o Brasil é um país de tradições autoritárias e antidemocráticas. Ainda de acordo com o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, o aparelho estatal não é neutro, já que é constituído de órgãos e instâncias sociais em atendimento aos interesses da sociedade, interesses que muitas vezes são conflitantes.

Tendo em vista a atuação da PIJ de RP, no fortalecimento dos CE como instrumentos de aprimoramento da democracia participativa, na melhoria do atendimento educacional no interior das escolas públicas, percebe-se que essa

instituição pode atuar como instrumento transformador da sociedade, introduzindo novas formas de participação política e social.

Verifica-se, no caso estudado, uma atuação transformadora desempenhada pela PIJ de RP, como consta na ata da primeira audiência pública, ocorrida no ano de 2004, quando a própria instituição prestou contas do exercício anterior e aprovou um programa de prioridades na área da educação, construído coletivamente, e passou a constituir o Programa de Atuação Local, apresentado da seguinte maneira:

1. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o atendimento à demanda de educação infantil;
2. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o direito da criança e do adolescente de estudar na escola mais próxima de sua residência, com especial atenção no que tange à descentralização das escolas de ensino médio;
3. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o direito à educação do egresso da Febem;
4. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar a gestão democrática do ensino por meio da instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares;
5. adoção das medidas cabíveis para garantir a educação ambiental nas escolas públicas;
6. promoção de seminário sobre a gestão democrática do ensino. (Ata da audiência pública. Promotoria da Infância e Juventude de RP, 2004, P. 1-2)

A atuação da PIJ de RP, como aqui foi descrito, acabou por gerar uma série de conflitos e críticas das autoridades da educação da rede municipal, no ano de 2005, destacada pelo Assistente da Promotoria: *“Se estão reclamando que a Promotoria quer administrar é porque não estão administrando bem. Se estivessem administrando bem, não haveria a necessidade dessa intervenção”*.

Para o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, vivemos, desde a década de 1990, uma grande desmobilização da sociedade e enfraquecimento dos movimentos populares e o MP, para defender alguns princípios constitucionais, passa a ter um papel, no início, de intervenção, de tutela, apesar de não ser esse o objetivo da instituição.

A PIJ de RP, ao escolher o Conselho de Escola como um espaço privilegiado na construção da democracia escolar, depositou, nessa instância, a possibilidade de agregar todos os segmentos que compõem a comunidade. Nessa perspectiva, podemos concordar com Bastos (1999) que, apresenta a escola como espaço de debate e construção da hegemonia democrática;

A gestão democrática da escola pública deve ser incluída no rol de práticas que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular no interior da escola. Esta consciência e esta participação, é preciso reconhecer, não têm a virtualidade de transformar a escola numa escola de qualidade, mas tem o mérito de implantar uma nova cultura na escola: a politização, o debate, a liberdade de se organizar, em síntese, as condições essenciais para os sujeitos e os coletivos se organizarem pela efetividade do direito fundamental: acesso e permanência dos filhos dos populares na escola pública. (BASTOS, 1999, p. 22-23).

Veremos, em seguida, que nos anos de 2005 a 2006, a PIJ de RP ainda instaurou mais três procedimentos na área da gestão democrática do ensino público, como a formação do Conselho Regional de Conselhos de Escola do Complexo Aeroporto, na região noroeste do município, no ano de 2005; a Primeira Jornada de Aprimoramento sobre Conselhos de Escola, destinada à categoria de Pais/Responsáveis, no segundo semestre de 2005, e as Eleições Unificadas dos Conselhos de Escola, em cinquenta e quatro municípios da região de Ribeirão Preto, ocorrida no primeiro semestre de 2006.

2.3 – A Promotoria de Justiça e as ações na área da gestão do ensino público.

Procuramos destacar, nesta seção, as três ações realizadas entre 2005 e 2006, pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto no fortalecimento da gestão democrática do ensino público, no município de Ribeirão Preto e região, como mecanismo de melhoria da escola pública e de garantia do direito à educação.

O Procedimento Administrativo da Promotoria da Infância e Juventude, instaurado no dia 07 de Março de 2005, sob o número 163.2.068/05, para verificar a participação efetiva da comunidade escolar nos Conselhos de Escola do Complexo Aeroporto, em anexo, fundamentou-se no artigo 129, inciso III da CF/88 e no artigo 201, inciso VI do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desse Procedimento Administrativo participaram seis escolas municipais e uma escola estadual que oferecem Ensino Fundamental e, uma delas, Educação Infantil. A formação desse grupo de trabalho tinha como objetivo dar continuidade ao trabalho que tinha se iniciado em 2004, com a formação do primeiro Conselho Regional de Conselhos de Escolas em Ribeirão Preto, denominado de Conselho Regional Sudoeste. Essa ação apresentou algumas inovações em relação à composição do conselho. A novidade foi a incorporação de membros da comunidade local, como a Associação de Moradores, como membros participantes do Conselho de Escola, na proporção de dois representantes da comunidade em cada conselho de escola. A proposta de inclusão de novos participantes foi bem aceita pelos diretores de escola presentes na primeira reunião, fato este que não se repetiu, como consta no procedimento em que a Dirigente de Ensino de Ribeirão Preto comunica oficialmente ao Promotor da Infância e Juventude a não aceitação, naquele momento, de membros da comunidade local no Conselho de Escola, por parte dos diretores de escola da rede estadual. A justificativa mencionava a inviabilidade por questão de "ordenamento", segundo o documento da Diretoria de Ensino, pois alegava ser contrário à legislação vigente, quanto à composição e eleição dos Conselhos de Escola. No mesmo documento, a Dirigente de Ensino assume posição favorável à criação do *Conselhão Aeroporto*, que se encontra nos anexos.

De acordo com os procedimentos administrativos da PIJ de RP analisados observa-se que a proposta da Promotoria era levantar os grandes problemas da região e buscar formas democráticas para resolvê-los, valorizar o protagonismo comunitário na resolução de conflitos e problemas na área da educação. Para efetivar esta proposta, foi elaborado um Plano de Ação do Conselhão Aeroporto. Durante as reuniões, que ocorriam em uma escola municipal da região, foi desenvolvida uma metodologia de trabalho para melhor sistematizar a elaboração do plano. Os trabalhos eram realizados em grupos, pequenos e grandes, individuais e em plenárias.

Inicialmente, o grupo coordenado pelo Assistente Técnico da Promotoria, e sempre contando com a presença do Promotor de Justiça da Infância e Juventude, definiu trabalhar com as qualidades ideais necessárias aos diversos atores envolvidos com a realidade da escola, ou seja, professores, diretores, pais, alunos e funcionários. Optou-se por trabalhar diretamente com as categorias em potencial dos atores envolvidos, ou seja, o perfil ideal de cada segmento que compõem o Conselho de Escola.

Os resultados do trabalho estão distribuídos no quadro abaixo:

Quadro 1 - Perfil ideal dos conselheiros que compõem o Conselhão Aeroporto

Categoria	Qualidades Ideais
Estudante	Responsável, Compromissado, Participativo
Pai/Mãe	Participativo, Atencioso, Responsável
Professor	Dinâmico, Dedicado, Qualificado
Diretor/Coordenador	Liderança, Responsável, Competente
Funcionário	Qualificado, Prestativo, Disponível
Pessoa da Comunidade	Altruísta, Participativa, Disponível
Escola	Organizada, Atuante, De Qualidade e Aberta

De acordo com o Quadro 1, observam-se as qualidades ideais que foram atribuídas pelo grupo a cada segmento do CE. O Plano de Ação foi elaborado a partir do trabalho em grupos, por área de atuação, ou seja, por pares, estudantes, pais, professores, diretores, funcionários, pessoas da comunidade e escolas e estabeleceram-se algumas prioridades, como demonstram os dados abaixo:

1. Exigência da função do coordenador pedagógico nas escolas.
2. Contratação de professor substituto.
3. Reforma e ampliação dos prédios escolares com planejamento pedagógico.
4. Aproximação da família com a escola.

Na elaboração do Plano de Ação foi apresentado, entre outras demandas da comunidade, um problema que merece ser destacado, pois está presente em todo o município: a ausência constante de aulas nas escolas públicas, principalmente nas escolas da rede municipal de ensino. Foi debatida pelo grupo a possibilidade de envidar esforços no sentido de sugerir a elaboração de projeto de lei ao Poder Executivo, para que cada Unidade de Ensino pudesse receber professores substitutos fixos nas escolas, na proporção de um professor para cada cinco salas de aula. A proposta de criação da função do Professor-Substituto poderia proporcionar, de forma imediata, a solução do problema, mas as questões de fundo, ou seja, estruturais, da organização do trabalho docente não foram aprofundadas pelo grupo. Como por exemplo, a exaustiva jornada de trabalho do professor, geralmente em duas redes de ensino, os baixos salários, as classes super lotadas, comportando em média 40 alunos, a desvalorização da formação pedagógica e dos grupos de trabalho na escola.

O Plano de Ação contempla, ainda, uma aproximação com o primeiro Conselho Regional de Escolas, o Sudoeste, por permitir o diálogo a respeito das ações e metas

pertinentes à falta de aulas na rede municipal de ensino. Esta aproximação, segundo o Promotor, deve fazer parte da própria natureza dos conselhos e na medida em que a busca da articulação entre eles fortalece sua atuação.

Outra novidade debatida pelos conselheiros foi o questionamento da terceirização dos serviços nas escolas municipais. No ano de 2005, iniciou-se, de forma mais sistemática, a terceirização de alguns serviços na área educacional, com a contratação por empresas terceirizadas, através de licitação pública, das funções de cozinheira e auxiliar de serviços gerais. Essa situação trouxe desconforto para diretores, pais de alunos e educadores de maneira geral, pois o funcionário não passa por nenhum treinamento para desenvolver suas atividades nas escolas e não possui nenhum vínculo com a prefeitura. Como expressou um membro do conselho: *“Saber manejar conflitos requer um treinamento específico e disponibilidade para a tarefa.”* (Notificação da PIJ de RP: 2005 p. 02).

O Plano de Ação, de maneira geral, sugere sempre atividades coletivas, valorizar o trabalho em grupo e a participação da comunidade. No encerramento da elaboração do Plano de Ação, foi proposto o encaminhamento, para a Secretaria Municipal da Educação, de todas as deliberações do Conselho Aeroporto e solicitado que suas orientações passassem a integrar o projeto pedagógico das escolas do Complexo Aeroporto. Passado um ano, foi aberto o terceiro Procedimento Administrativo instaurado pela PIJ de RP, sob o número 428.2.209/05, em 06/06/2005, que buscava verificar a participação da comunidade nos Conselhos de Escola, sempre amparado no mesmo texto constitucional, artigo 129, inciso III, da CF/88 e no artigo 201, inciso VI, do ECA. Esse procedimento, em anexo, tinha, como objetivo, qualificar a participação dos pais e responsáveis, tendo em vista a qualidade do ensino no município.

Com esse objetivo, foi organizada pela Promotoria a Primeira Jornada de Aprimoramento sobre Conselhos de Escola, destinada à categoria Pais/Responsáveis, que contou com a participação do Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, da FFCL da Universidade de São Paulo. Para a Jornada foram convidadas trinta e três escolas públicas da rede estadual e municipal de ensino, abrangendo todas as regiões do município. Os encontros foram divididos em dois grupos. O primeiro grupo agregou dezessete escolas e o encontro ocorreu no dia 21 de junho de 2005. O segundo grupo, que reuniu dezesseis escolas, desenvolveu as atividades no dia 26 de junho de 2005, nas dependências do Centro Universitário “Moura Lacerda”. Esse espaço foi escolhido devido à sua localização, um bairro central da cidade, de forma a facilitar o transporte dos convidados, e sua maioria pais de alunos.

Na abertura dos trabalhos, o Promotor da Infância e Juventude explicou a importância dos Conselhos Escolares como mecanismo de implantação da gestão democrática no interior das escolas, colocando-se à disposição de toda a sociedade para orientação aos pais que são conselheiros, com toda a equipe da Promotoria, na promoção do direito à educação. Frisou que, até aquele momento, os Conselhos Regionais de Conselhos de Escola já representam setenta (70%) por cento dos estudantes de Ribeirão Preto.

Pela primeira vez, houve a participação das creches e das Emeis (Escolas Municipais de Educação Infantil), pois não se tinha discutido, de forma sistemática, no município, a formação de CE na Educação Infantil. Em atendimento ao PNE/01, a PIJ de RP priorizou essa temática, que tem como objetivo fazer funcionar os conselhos de escola nas unidades escolares de Educação Infantil, determinando:

16. implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil

e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

No Procedimento Administrativo nº. 428.2.209/05 consta o compromisso do Promotor na divulgação da meta 16 do PNE/01, por meio da organização de uma Jornada Especial para o Segmento da Educação Infantil, a ser organizada pela PIJ de RP. Constatou-se que havia um desconhecimento sobre o tema.

Todos os membros dos CE das trinta e três escolas envolvidas nessa ação receberam uma notificação, em anexo, do Ministério Público, sobre a importância da participação no encontro. Na notificação, a Promotoria justifica a realização do evento como cumprimento de um desejo da sociedade, expresso na CF/88, de uma educação que possibilite exercer plenamente a cidadania. Cabe ressaltar que os pais que não puderam comparecer justificaram junto à Promotoria, por escrito, a sua ausência, já que se tratava de uma notificação, que pode "*incorrer em responsabilização por crime de desobediência*", em anexo.

No ano de 2006, a PIJ de RP, no âmbito da gestão democrática, organizou um trabalho de forma mais sistemática e regionalizada. Os trabalhos iniciaram-se em outubro de 2005 e envolveram alguns Promotores da região que iniciaram uma ação em grupo na área da Infância e Juventude, priorizando três focos de atuação: 1. Educação, 2. Medidas Socioeducativas e 3. Programa de Apoio às famílias.

Para concretizar o trabalho entre os promotores, foi criado um Grupo de Atuação Regional na Área da Infância e Juventude, que começou a atuar em conjunto, a partir de 2005, pois, segundo os promotores, os problemas da região se repetiam nos municípios, variando, quando muito, em intensidade.

Um dos primeiros procedimentos desse grupo para poder operacionalizar o seu objetivo foi formar uma área de regionalização do atendimento, elegendo como grupo temático o "aperfeiçoamento institucional". O primeiro trabalho desenvolvido pelo

Grupo em 2006, referia-se às eleições dos Conselhos de Escola. Para atuar de forma coletiva e não isoladamente em cada município, frente aos problemas da infância e juventude, houve o envolvimento de duas Regionais Administrativas do Ministério Público do Estado de São Paulo: a de Franca e a de Ribeirão Preto, ambas pertencentes à região noroeste do Estado de São Paulo.

O objetivo do Grupo de Atuação Regional foi desenvolver ações conjuntas e *"promover sinergia para as atuações dos promotores que trabalham com as temáticas da Infância e Juventude"*. (Relatório da PIJ de RP: 2006, p. 03). A atuação do grupo foi respaldada nas diretrizes do Procurador Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo, presente, também, no Plano de Atuação Geral da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, no PNE/01, na LDBEN 9394/96, que determina, no artigo 14, que os sistemas de ensino definam normas de gestão democrática do ensino público na educação básica.

Sob o slogan "Conselho de Escola: Esta Eleição Vale a Pena ou Vale o Voto", buscava-se promover a participação das comunidades nos Conselhos de Escola, com a realização de eleições unificadas em oitocentas e vinte e duas (822) escolas públicas, de cinquenta e quatro (54) municípios. Essa ação dependia da parceria e adesão dos municípios em relação ao compromisso coletivo proposto em novembro de 2005, e, segundo a Promotoria, foi muito significativa, principalmente porque se tratava de uma primeira ação em âmbito regional.

No acordo estabelecido, ficou aprovada a data da eleição unificada dos CE, no ano de 2006. Estiveram presentes Promotores, representantes das vinte e nove (29) Comarcas, secretários municipais de educação e dirigentes de ensino de Ribeirão Preto e Franca.

Dos cinquenta e quatro (54) municípios convidados a participar da reunião, nas dependências do Ministério Público de Ribeirão Preto, estiveram presentes trinta e quatro (34) representantes e, nesse encontro, ficou decidida e aprovada a data das eleições, a serem realizadas nos dias 10 e 11 de março de 2006, como consta nos anexos.

O Grupo de Atuação Regional era coordenado por seis Promotores de Justiça, dos municípios de Sertãozinho, Franca, Morro Agudo, Orlândia, São Simão e Ribeirão Preto, um Assistente Técnico da Promotoria e uma estagiária. Todo o trabalho de sistematização dos dados, de divulgação e assessoria aos municípios foi centralizado na sede Regional Administrativa do Ministério Público de Ribeirão Preto. A divulgação do evento foi muito importante, como consta do relatório do Assistente da Promotoria, pois a idéia era criar um clima democrático, contagiante nas comunidades escolares e trazer o debate sobre a educação para a sociedade.

Foi produzido um material variado e diverso para poder atender a realidade de cada município que aderiu às eleições unificadas para os Conselhos de Escola. Para sensibilizar e conscientizar a participação da população nas eleições, priorizou-se uma ampla divulgação nos meios de comunicação; foram produzidos textos informativos em forma de release, utilizados pelas rádios dos municípios menores e um CD especial que foi utilizado nos carros de som que percorriam os bairros dos municípios. Nesse CD, além de um jingle divulgando a data da eleição, quatro entrevistas explicavam a importância das eleições e as funções dos CEs, o depoimento de um pai de aluno, de um conselheiro de escola, de um representante da Unicef, outra de um professor da USP, e de uma supervisora de creches da USP. O jingle tinha a função de motivar a população a participar das eleições:

*Agora é hora do Conselho de Escola
Quer melhorar sua escola?*

*Então, participe do Conselho de Escola.
Ele é a união das pessoas interessadas em melhorar a educação
Seja candidato
A eleição será agora, nos dias 10 e 11 de Março.
Funcionário vota em funcionário
Professor vota em professor
Estudante vota em estudante
Pai vota em pai
E, assim vai...
Sexta e Sábado, 10 e 11 de Março
Eleição do Conselho de Escola
Procure sua escola e informe-se.*

A imprensa participou da divulgação das eleições unificadas, durante todo o processo, por solicitação da PIJ de RP e Franca, no rádio, na imprensa escrita, em programas de televisão com chamadas diárias, os quais informavam a data da eleição, que se encontra nos anexos. A emissora EPTV de Ribeirão Preto, retransmissora da Rede Globo, produziu um programa sobre as eleições unificadas para os CE e enfatizou a importância para a democracia escolar, no EPTV Comunidade, que é transmitido todos os sábados e sempre aborda temas voltados para o interesse comunitário.

Segundo o relatório da Promotoria de Justiça, "*a cobertura jornalística do evento valorizou o momento das eleições e o processo democrático presente na participação dos pais*". (Relatório da PIJ de RP: 2006, p.12).

O papel desempenhado pela imprensa colaborou com o evento e, segundo avaliação da Promotoria de Justiça, o tema discutido, a democratização da gestão escolar, em geral ausente da mídia, tornou-se público.

Essa atuação das Regionais Administrativas do Ministério Público de Franca e Ribeirão Preto, ao potencializar os Conselhos de Escola, buscou devolver a verdadeira função desse colegiado, que se transformou, na concepção dos Promotores envolvidos, de órgão burocrático e pouco atuante, em instrumento efetivo de promoção da participação democrática e de melhoria da qualidade da educação.

Um fato curioso que chamou a atenção no levantamento dos dados relatados pelo Assistente Técnico da Promotoria foi que durante a preparação das eleições regionais dos Conselhos de Escola, evento este que demandou muitos esforços por parte da equipe envolvida e contato constante com os municípios, constatou-se que a maioria deles (muitos possuem uma rede municipal de ensino que abrange o ensino fundamental) desconhecia a função dos Conselhos de Escola e outros confundiam as atribuições do Conselho de Escola com o Conselho Municipal de Educação. Verificou-se, também, durante os preparativos para as eleições, que nenhum dos pequenos e médios municípios envolvidos tinha "clareza" sobre a necessidade do funcionamento dos Conselhos de Escola nos equipamentos de educação infantil.

Acreditamos que essas três ações do Ministério Público, relatadas acima, muito têm contribuído para popularizar e conscientizar a população sobre os seus direitos e garantias constitucionais para a educação nacional. A experiência, que se iniciou de forma localizada, envolvendo uma região de um município após alguns procedimentos e análise da Promotoria, passou a ter um caráter regional, o que demonstra que o mecanismo de participação demanda investimento na construção dos valores democráticos, tão ausentes de nossa sociedade. Ao empreender ações de caráter público (para todos) que envolveram representantes do poder político local e representantes da educação municipal e estadual na construção da democracia escolar nos municípios envolvidos, a PIJ de RP tem pautado o seu trabalho no respeito às instituições e órgãos que, muitas vezes, são objetos da ação, a fim de gerar uma convivência democrática, propor diretrizes e realizar ações decididas coletivamente.

Como a PIJ de RP realiza um trabalho integrado com os Conselhos Tutelares, no município, de preservação dos direitos da criança e do adolescente, apresentaremos, a seguir, um breve histórico do Conselho Tutelar em Ribeirão Preto.

2.4 - O Conselho Tutelar em Ribeirão Preto

Em Ribeirão Preto, o Conselho Tutelar foi institucionalizado pela Lei Municipal nº 6115, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Foi elaborada no mandato do Prefeito Welson Gasparini, em 1991, cumprindo uma determinação do artigo 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todas os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo as leis, federal, estaduais e municipais;

III- criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI- mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA: MEC, 2004, p.24)

De acordo com o art. 3º, da Lei Municipal Nº. 6.115, a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será garantida através dos órgãos criados por esta lei: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tanto o Conselho Tutelar como o Fundo Municipal são órgãos vinculados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que denominaremos de CMDCA e por sua vez, está vinculado ao gabinete do Prefeito Municipal. Toda política de atendimento da criança e do adolescente fica inicialmente a

cargo deste órgão, que articula ações do Fundo Municipal e dos Conselhos Tutelares e é, também, o responsável pelas eleições dos conselheiros tutelares.

O CMDCA é um órgão deliberativo e controlador da política de atendimento à criança e ao adolescente. Os recursos captados e aplicados pelo Fundo Municipal são utilizados segundo deliberações do CMDCA. Em seu Regimento Interno classifica-se a instituição, no artigo 1º, como, uma *"entidade apartidária, obstando a discriminação social, religiosa, racial ou outra de qualquer natureza"*.

O Fundo Municipal é gerido por membros do CMDCA, eleitos entre seus integrantes e compete a eles:

I - registrar os recursos orçamentários próprios do município ou a ele transferidos em benefício das crianças e dos adolescentes pelo Estado ou pela União;

II - registrar os recursos captados pelo Município através de:
a) doações, auxílios, contribuições, subvenções e legados que lhe venham a ser destinados;

b) pelos valores provenientes de multas decorrentes de condenações em ações civis públicas e imposição de penalidades administrativas, previstas na Lei nº. 8069, de 13 de julho de 1990;

c) pelas rendas eventuais, inclusive resultantes da contribuição de pagamentos de imposto de renda, na conformidade do artigo 260 da Lei 8069, de 13 de julho de 1990;

d) por outros que lhe forem destinados. (LEI nº. 6115, 1991, p.10)

No artigo 17, da Lei Municipal nº. 6115, fica criado o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente que discrimina as atribuições e funções, composição, escolha dos conselheiros, remuneração e tudo o que diz respeito ao funcionamento do CT, em cumprimento aos artigos 131, 132, 133, 134, 135, 136 e 137, do ECA.

Se a Lei Municipal nº. 6115/91 criou o Conselho Tutelar, o mesmo só entrou em funcionamento em 1993, pela Lei Complementar nº. 257, em seu artigo 13, no governo

do Prefeito Antônio Palocci Filho. Essa Lei Complementar alterou a Lei 6115/91 e disciplinou as eleições para os conselheiros tutelares. De acordo com a Lei Complementar, os conselheiros tutelares recebem sua remuneração através de Pró-Labore, sem vínculo empregatício, reajustável, sempre na mesma proporção e época dos reajustes do funcionalismo municipal. O mandato a ser cumprido é de três anos, como determina o ECA, permitida a recondução por uma única vez e em igual período. Fica previsto por esta Lei Complementar que o CT deverá possuir regimento próprio.

A implantação do CT depende de iniciativa do CMDCA, mediante representação de outros Conselhos Tutelares ou de autoridades competentes na área da Infância e Adolescência, ou, ainda, abaixo assinado da população, com homologação do Prefeito e autorização da Câmara Municipal.

A eleição dos conselheiros tutelares será de responsabilidade do CMDCA e fiscalizado pelo Ministério Público, como determina o ECA.

É de responsabilidade da Prefeitura Municipal a manutenção dos CTs e do CMDCA. Para isso, anualmente, a Secretaria Geral dos Conselhos Tutelares encaminha, ao CMDCA, uma previsão orçamentária de despesas que é submetida à Secretaria Municipal da Fazenda, para constituir proposta orçamentária do município.

Todos os serviços e instalações necessários para o desempenho das atribuições do CT, também ficam a cargo da Prefeitura Municipal.

No ano de 1994, em atendimento às demandas do município na área dos direitos da criança e do adolescente, como previsto no ECA e na Lei Municipal nº 6115/90 e, também, devido ao número de habitantes do município, foram criados, através da Lei Complementar nº. 417, o Segundo e Terceiro Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente, para melhor efetividade de ações desses Conselhos.

A Câmara Municipal aprovou a nova distribuição dos Conselhos Tutelares e a sua área de abrangência no mesmo ano.

2º- Os Conselhos Tutelares ora criados e aquele já existente, terão suas áreas de atividade limitadas à divisão da cidade, conforme Mapa em anexo, que fica fazendo parte integrante desta lei, a saber:

I - 1º Conselho Tutelar corresponde ao Setor-Sul;

II - 2º Conselho Tutelar corresponde ao Setor Norte.

III - 3º Conselho Tutelar corresponde ao Setor Centro-Oeste. (LC Nº. 417, de 30 de dezembro de 1994).

Os dois novos Conselhos Tutelares foram implantados e entraram em funcionamento no ano de 1995. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente só foi regulamentado em 1994, através da Resolução 01/94, que dispõe sobre o artigo 14 da Lei Municipal nº. 6115/91.

Observa-se, pela documentação analisada, que a Prefeitura Municipal instituiu os Conselhos Tutelares como atualmente existem (três Conselhos Tutelares), após cinco anos da promulgação do ECA. Após dez anos de funcionamento, as eleições para os conselheiros tutelares ainda são frágeis e sempre requerem a fiscalização do MP e, eventualmente, ocorrem denúncias sobre o pleito eleitoral, levando, algumas vezes, ao cancelamento da eleição, como o que ocorreu nas eleições do 1º Conselho Tutelar, no ano de 2006.

Entre as competências do CT estão presentes alguns instrumentos de ação, como as representações, as requisições e ajuizamentos. Ao encaminhar ao MP notícia de infração, muitas vezes de caráter administrativo (falta de vagas em escolas), o CT cumpriu o seu papel, pressionou o poder público e, ao mesmo tempo, remeteu o problema para a alçada do MP.

Durante o desempenho de suas funções, um dos conselheiros tutelares do CT III concluiu que há uma ausência de articulação das escolas com outros órgãos, como a

saúde, a assistência social, o que acarreta o isolamento da própria escola e acaba por enfraquecer a instituição. Por outro lado, mostrou-se preocupado com a questão das representações que podem gerar conflito e desgaste entre a escola e o CT. Frisando a importância do diálogo e da construção de um projeto coletivo para a criança e o adolescente, sustenta, também, que, muitas vezes, o CT III encaminhou representações ao MP e as escolas não ficaram isoladas.

Alguns resultados são efetivos, houve um envolvimento dos órgãos ligados ao problema e o resultado foi satisfatório.

Um conselheiro tutelar assim se manifesta: *“O conselheiro tem que estar muito envolvido, bem humorado, e tem que ter coragem na defesa da criança.”*

Verifica-se, nas reformas preconizadas pelo estado brasileiro na década de 90, na legislação educacional produzida na época e no ECA, que havia uma tendência de descentralização dos níveis administrativos, que reservou um papel na definição e controle de políticas às esferas centrais e sua execução e operacionalização à esfera local.

Para Guimarães (1995), as políticas de descentralização são resultados de complicadas combinações (sob as exigências do Banco Mundial e do FMI) entre decisões estrategicamente definidas, tanto no aspecto político como técnico.

Os conselhos, como espaço de debates, de encaminhamento de demandas e de pressão popular possibilitam um processo gradual de transformação da cultura social, pelo diálogo, pela ação das representações e notificações junto ao MP. Oferece à sociedade uma organização em torno de demandas na área da infância e juventude e, por meio do consenso, propor ações no setor para que o Estado atue em respeito e em consonância com os conselhos.

A experiência na criação de um espaço público autônomo que garanta à população o direito da participação política e cidadã, será analisada no terceiro capítulo, em que apresentamos a origem e o desenvolvimento das ações do chamado Conselho Regional Sudoeste, procurando destacar o seu plano de atuação e a participação dos conselheiros na tentativa de solucionar os problemas na área educacional nesta região do município.

Capítulo 3 – O Conselho Regional Sudoeste

O presente capítulo desenvolverá o tema que motivou esta pesquisa. O relato de uma experiência de gestão democrática da escola pública por meio da institucionalização de um Conselho Regional de Conselhos de Escolas da região sudoeste de Ribeirão Preto.

Apresentaremos e analisaremos também, o Plano de Atuação, proposto pelo Conselho Regional Sudoeste na garantia do direito à educação e em atendimento às demandas da comunidade representada neste conselho.

3.1 A Região Sudoeste de Ribeirão Preto

Apresentamos uma breve caracterização da região sudoeste de Ribeirão Preto, para compreendermos os problemas levantados pelo Conselho Regional Sudoeste na área da educação de forma mais contextualizada, visando a oferecer ao leitor uma visão mais ampla de seus aspectos populacionais, econômicos e sociais. A região que foi objeto de ação por parte da PIJ de RP envolveu vinte e quatro (24) bairros e quatorze escolas (14), sendo dez da rede estadual e 4 da rede municipal de ensino.

A PIJ de RP denominou de Região Sudoeste o universo de escolas que se interessaram em participar da experiência da criação do Conselho Regional. A região compreende o setor oeste (denominação utilizada pelo IBGE,), que se apresenta dividido em 12 subsetores³⁴, dos quais cinco subsetores englobam as escolas e bairros que compõem o Conselho Regional Sudoeste.

As 14 escolas que compõem o CRS localizam-se nos Subsetores O-1, O-3, O-4, O-7, O-8, totalizando 74.966 habitantes, e representa 14,8% da população do município. Esta população encontra-se dividida da seguinte forma:

Tabela 6 População residente nos subsetores da Região Oeste – Ribeirão Preto

Ano	População Total dos subsetores da Região Oeste	Subsetor O-1	Subsetor O-3	Subsetor O-4	Subsetor O-7	Subsetor O-8
2004	74.966	20.794	13.786	16.816	13.990	9.580

Fonte: IBGE, 2000.

São vinte e quatro bairros ou conjuntos habitacionais envolvidos nos cinco subsetores, distribuídos da seguinte forma: o subsetor O-1 é composto por sete bairros, o subsetor O-3 por três bairros, o subsetor O-4 por sete bairros, o subsetor O-7 por quatro bairros e o subsetor O-8 por três bairros.

Os subsetores estudados possuem uma topografia plana, sem maiores declives e aclives e, como parte integrante do município batizado pelas águas do Ribeirão Preto, são cortados por três córregos, sendo o principal, o córrego Ribeirão Preto, que dá nome a cidade.

O processo de urbanização ocorreu na década de 50, mas foi somente em meados da década de 80 (entre os anos de 1985 e 1987) com a chegada da infra-estrutura para a

³⁴ A divisão em subsetores agrega bairros de um mesmo setor ou região, nesse caso, a região Oeste.

região, como a energia elétrica, a água, mas principalmente, após a pavimentação asfáltica que houve um forte adensamento, registrada com o início das construções de centenas de casas.

As moradias são basicamente de construções populares e a verticalização é extremamente baixa. Os edifícios são baixos, de três ou quatro andares e são formados por conjuntos habitacionais.

A região é cortada por seis avenidas, de grande e médio fluxo de automóveis, pois interligam os bairros e o centro da cidade, que dista aproximadamente 10 Km. São bairros mistos, ou seja, possui escolas, serviços, residências. Há um grande adensamento, o que acarreta a existência de poucos lotes vazios. Segundo levantamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão é uma área carente de equipamentos públicos, como escolas, creches, posto de saúde, área de lazer. Essa situação é explicada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento devido ao parcelamento das terras desta região terem ocorrido em um período anterior a década de 70, quando não havia a obrigatoriedade de destinação de espaços públicos institucionais nos loteamentos. O que existia anterior à década de 70, era um consenso entre os poderes e se reservava uma área verde nos loteamentos, na maioria das vezes, pequena e mal distribuída.

A lei 6.766/77 e a lei 3.346/79, vieram regularizar e definir o uso e o parcelamento das terras no município, com destinação para área verde e área institucional. Existe, segundo os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, ainda hoje, muita dificuldade para a construção de equipamentos nesta região, pois não existe a reserva, a população é muita adensada e há uma grande dificuldade para desapropriar terrenos, principalmente quando se refere a construção de escola, que tem uma exigência de área mínima de 5 mil m².

Alguns subsetores apresentam algumas particularidades que merecem ser registradas, pois demonstra ser essa uma região de conflitos urbanos e de ação popular, uma região que desbrava espaços públicos e movimentos populares. A seguir destacamos algumas dessas regiões. Nos subsetores O-1 e O-3 encontram-se os bairros mais antigos e populosos da região, com a presença de uma rede de supermercado importante na região de Ribeirão Preto e um número expressivo de comércio e serviços, que inclusive patrocinam eventos e atividades nas escolas públicas.

No subsetor O-1, em especial, encontra-se uma das mais antigas favelas do município, que denominaremos de Laranjeira. Na última atualização sobre o perfil das favelas do município realizada em 2006 pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão registram-se 15.175 moradores em barracos, distribuídos em 31 núcleos. A maioria dos moradores é proveniente do Nordeste e norte do estado de Minas Gerais.

A favela de Laranjeira existe há mais de quarenta anos e ocupa uma área destinada a uma praça pública. Somam-se 1.465 moradores, oriundos do Nordeste, capital do estado de São Paulo e do Vale do Jequitinhonha que se distribuem em 293 barracos. É a segunda maior favela do município, com pavimentação asfáltica em seu entorno, 30% dos barracos possuem energia elétrica, a rede de água é clandestina e o esgoto possui rede regular. Na favela existem vários projetos comunitários, entre eles a atuação de uma Ong vinculada ao Banco do Brasil que desenvolve um projeto de profissionalização entre os jovens.

Atualmente os moradores da favela Laranjeira estão próximos de serem retirados do local. Uma ação que partiu da Associação dos Moradores do Bairro em que se localiza a favela foi julgada e definiu pela retirada. O interessante notar é que após o julgamento dessa ação, em particular, foi formado no município um grupo de estudo composto pelo poder público e sociedade civil sob a coordenação do juiz desta ação,

que tem por objetivo inicialmente realizar um diagnóstico geral do município para poder viabilizar um plano de urbanização das favelas.

O subsetor O-7, por sua vez, é uma “terra de contrastes”, engloba uma área ocupada por um dos condomínios mais luxuosos e antigos da cidade, que atende a classe alta e média alta ao mesmo tempo é a região que foi palco de um processo de ocupação de terras no ano de 1995, que pertenciam à área do Horto Municipal, denominado Parque Ecológico Ângelo Rinaldi. Os moradores da área, que chamaremos de Novo Jardim, ocupam uma área de 431 mil m² e originavam-se de várias regiões do Estado de São Paulo e mesmo de outros estados. O processo de ocupação ocorreu no final da primeira gestão petista de Antônio Palocci Filho e em meio ao processo eleitoral. Era um período que antecedia as eleições municipais e nenhum grupo político naquele momento se opôs publicamente à ocupação das terras do Horto. O momento político foi estratégico para este movimento de ocupação.

Segundo os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a ocupação veio a galope, com ela todo o processo para o reconhecimento da área, da demarcação ao apossamento das terras foi muito rápido. Ainda na gestão petista, no ano de 1996, iniciou-se a demarcação dos lotes, realizada pelos moradores. Enquanto alguns ocupantes demarcavam os lotes outros já construía suas moradias, em poucos meses a demarcação da área estava praticamente concluída. Os lotes demarcados não possuem nenhum critério, problema que não se limita a essa região do município.

O parcelamento da área ocupada do ponto de vista urbanístico não foi legalizado, mesmo porque era uma área de preservação ambiental. Não foi realizada a regularização fundiária da área. No governo de Luís Roberto Jábali ocorreu a assinatura de uma lei que desagregou o Novo Jardim ao Horto Municipal. A lei simplesmente separa a área que estava contínua ao Horto.

Atualmente, devido a pavimentação asfáltica as quadras já foram consolidadas, mas internamente os lotes sofrem constantemente alterações³⁵. Os moradores não possuem escrituras dos lotes³⁶, pois a área não é reconhecida pela lei, e, quando há necessidade de comercializar o lote ou a moradia, realizam um “contrato de gaveta”.

A regularização da área depende de um trabalho conjunto entre a Promotoria e a Prefeitura, há urgência na elaboração de um plano de urbanização, mesmo porque a área não tem reserva de área verde.

Os moradores não têm endereço oficial, possuem um endereço internamente, que foi adotado pelos Correios para facilitar o trabalho de entrega das correspondências. As ruas do Novo Jardim, apesar de pavimentadas e com aspecto urbano, não são reconhecidas pela Prefeitura como públicas. Os moradores não pagam IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), pois consta no cadastro da Prefeitura uma gleba única.

Os subsetores analisados possuem, na sua área de abrangência, creches, escolas de educação infantil, de ensino fundamental e ensino médio, postos de saúde e abriga um presídio feminino.

Na tabela 7 procuramos apresentar o índice econômico da comunidade dessa região.

Tabela 7 Valor do rendimento nominal médio mensal dos responsáveis pelos domicílios particulares Região Oeste – Ribeirão Preto

Ano	Subsetor O-1	Subsetor O-3	Subsetor O-4	Subsetor O-7	Subsetor O-8
2004	795,81	804,89	626,85	689,19	462,36

Fonte: IBGE, 2005.

³⁵ Os moradores subdividem lotes com parentes ou amigos que chegam de outras localidades.

³⁶ A maioria dos lotes não possuem área mínima, alguns chegam a medir 40 m².

De acordo com os dados presentes na tabela 7 o valor médio mensal nestes subsetores é de R\$ 675,82 reais. A região que apresenta um rendimento menor pertence ao subsetor O-8.

Os dados demonstram que, nos subsetores analisados na região oeste, o valor do rendimento mediano mensal dos responsáveis pelos domicílios é de R\$ 500,00 reais, inferior à média do município, pois, de acordo com o PNUD/2005, a renda per capita média de Ribeirão Preto, ano base 2000, em que pese a diferença do período em análise, ficava em torno de R\$ 539,84 reais.

Quanto à questão educacional, o município apresenta uma população alfabetizada de 431.977 pessoas³⁷, sendo 60.447 na região sudoeste, assim distribuídas:

Tabela 8 População alfabetizada nos subsetores da Região Oeste – Ribeirão Preto

Subsetores	Subsetor O-1	Subsetor O-3	Subsetor O-4	Subsetor O-7	Subsetor O-8
População Alfabetizada	17.902	11.593	13.675	10.191	7.086

Fonte: IBGE, 2005

Portanto, de acordo com os dados da tabela 8, a população alfabetizada na região pesquisada representa 13,9% da população alfabetizada de Ribeirão Preto.

No ano de 2004, quando iniciou a formação do Conselho Regional Sudoeste, existiam 125.682 (cento e vinte cinco mil seiscientos e oitenta e dois) alunos matriculados na Educação Básica. As escolas municipais envolvidas no Conselho Regional Sudoeste contavam nesse período com 4.234 matrículas e as escolas estaduais,

³⁷ Foi considerada a idade de 5 anos.

com 16.353 matrículas³⁸. As quatro escolas da rede municipal³⁹ atendiam à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos e as dez escolas da rede estadual atendiam Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos. As quatorze escolas que formaram através de seus CEs, o Conselho Regional Sudoeste, contavam juntas, neste período, com 20.587 (vinte mil quinhentos e oitenta e sete) alunos matriculados, representando 16% das matrículas no município.

Apresentaremos a seguir os dados sobre a formação do CRS, entendendo-o como fruto de um processo de intensa discussão e aprofundamento das questões da educação com toda a sociedade nos últimos 10 anos, no município de Ribeirão Preto.

3.2 A Formação e as Ações do Conselho Regional Sudoeste

Para podermos analisar a ação empreendida pelo Conselho Regional Sudoeste inicialmente faremos um histórico sobre a formação deste Conselho.

No dia 19 de Março de 2004, na sala das audiências do Ministério Público de Ribeirão Preto, foi realizada uma reunião, convocada por meio de notificação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, (que se encontra nos anexos) com a presença do Promotor e do Assistente Técnico da Promotoria, relativa a várias demandas provenientes de famílias, escolas e entidades do Parque Ribeirão Preto e adjacências. Estavam presentes, nesta audiência, representantes da Secretaria Municipal de Educação e da Diretoria de Ensino, moradores da região, entidades não governamentais e representantes das escolas. Após várias manifestações, chegou-se ao consenso de que os problemas não são individualizados e localizados, mas sim sistêmicos e comuns a todos da mesma região da cidade. Dessa forma, foi proposto pelo

³⁸ Dados obtidos na Diretoria de Ensino de Ribeirão Preto e Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto.

³⁹ Dentre as quatro escolas da rede municipal integrantes do Conselho, somente três contavam com Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Promotor de Justiça e aprovado pelos presentes a formação do Conselho Regional dos Conselhos de Escolas da Região Sudoeste de Ribeirão Preto, para que o mesmo articule, sistematize e promova reuniões sobre as temáticas comuns à região, como a falta de vaga no ensino médio, distância casa/escola e violência escolar.

A denominação de Conselho Regional dos Conselhos de Escola representa a união de vários conselhos de escola de uma mesma região e a proposta de um trabalho integrado que possa potencializar o grupo e fortalecer sua ação.

Nesta reunião, que deu origem ao Conselho Regional Sudoeste, foi definida a área de abrangência desse novo espaço público, o que envolveu quatorze escolas estaduais e municipais.

No Termo de Audiência desta reunião (2004), estabeleceram-se os critérios para a composição do CRS, que deveria se formado por um colegiado composto de até cinco (5) representantes de cada Conselho de Escola das quatorze (14) escolas públicas, sejam municipais ou estaduais, da região sudoeste do município de Ribeirão Preto. Decidiu-se também que cada Conselho de Escola deveria contar com um representante dos funcionários, um representante dos responsáveis pelos estudantes, um representante dos estudantes, um representante de professores/especialistas, além do diretor da escola. De maneira a preservar a identidade dos sujeitos desta pesquisa e as fontes da mesma, as escolas que compõem o CRS serão denominadas da seguinte forma: Escola 1, Escola 2, Escola 3, Escola 4, Escola 5, Escola 6, Escola 7, Escola 8, Escola 9, Escola 10, Escola 11, Escola 12, Escola 13, Escola 14.

Dentro dessa composição o CRS pode contar com até 70 membros, sempre acompanhado pelo Promotor da Infância e Juventude e pelo Assistente Técnico de Promotoria para essa área. Ficou decidido, também, que todos os membros do Conselho

serão avisados em tempo hábil sobre as reuniões, por meio de comunicado enviado pela Promotoria de Justiça (em anexo).

O trabalho do Conselho Regional Sudoeste começou efetivamente no dia 10 de Maio de 2004. Na primeira reunião do grupo foram discutidos os encaminhamentos dos trabalhos, estudos e estratégias para diagnosticar, com maior precisão, os problemas que a comunidade escolar apresentava há alguns anos.

Segundo o Promotor, a região escolhida para iniciar a formação do Conselho Regional dos Conselhos de Escola, foi a que apresentava maior demanda social, na área educacional, não necessariamente, a região mais problemática do município em carências educacionais. O Promotor de Justiça da Infância e Juventude atribuiu ao Conselho Tutelar III, um dos três Conselhos Tutelares de Ribeirão Preto, a responsabilidade pelo encaminhamento de representações sobre situações diversas na área da educação da região Sudoeste. Um trabalho específico deste Conselho, identificado naquele momento entre os três Conselhos Tutelar de RP como o mais preocupado com a questão da educação.

De acordo com o Promotor de Justiça, a atuação do CT III foi decisiva e oportunizou o conhecimento da situação das escolas da região sudoeste, demonstrando a importância desta instituição. O CT III, que tem como sua área de abrangência a região Centro-Oeste, encaminhou nos anos de 2002 e 2003 uma série de representações a PIJ de RP.

Ainda, de acordo com o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, a formação do CRS tem importância no processo de democratização da gestão pública da escola e indica que é necessário o envolvimento da população nas questões públicas, bem como a sua participação e disponibilidade para conhecer seus direitos. A fim de poder

pressionar e cobrar do poder público as garantias constitucionais e, não ficar dependente de ações do Ministério Público ou de outras instituições.

Para o Promotor:

Cabe ao MP exigir que o princípio da gestão democrática seja cumprido, sendo que, com uma sociedade mobilizada e conhecedora de seus direitos e participando da gestão da escola, terá como pressionar e exigir a efetivação destes direitos. Não adianta só o MP defender o direito à educação, é necessário que a sociedade exerça pressão e acima de tudo, defina que a educação é sua prioridade.

Em 31 de maio de 2004, a PIJ de RP, determinou a instauração de um Procedimento Administrativo, nº. 273.2.168.6/04, nos anexos, que tinha como objetivo:

[...] verificar a efetiva participação da comunidade escolar da região sudoeste de Ribeirão Preto, nas eleições e trabalhos realizados pelos Conselhos de Escola, determina a instauração de procedimento administrativo, com base no art. 129, inc. III, da Constituição da República e, no art. 201, inc. VI, do Estatuto da Criança e do Adolescente, para acompanhamento das eleições do Conselho Regional de Escolas – Região Sudoeste. (Portaria nº. 28/04, 2004, p. 01)

Esse documento oficializou a atuação da PIJ de RP nas escolas públicas da região sudoeste do município, iniciada com as eleições gerais para a composição dos CEs, no ano de 2004. Observa-se a prioridade que vai assumindo a elaboração de propostas e ações políticas na área educacional por parte dessa instituição.

Segundo o Promotor da Infância e Juventude⁴⁰:

Em Ribeirão Preto, o MP procura definir sua prioridade de atuação na área da Infância e Juventude, com base em uma discussão com a sociedade em todo início de ano realiza-se uma audiência pública. A partir dela definem-se as prioridades que o MP deve observar na sua atuação. Durante os últimos três anos a educação apareceu como prioridade.

Para tanto, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude convocou todos os diretores das escolas públicas envolvidas, Secretaria Municipal de Educação e Diretoria de Ensino para uma reunião, que abordou o tema “Conselho de Escola”. Essa reunião

⁴⁰ Em entrevista concedida na sede do MP de RP, em 25 de julho de 2005, em que se relatou a origem do CRS, objeto de pesquisa deste trabalho.

realizou-se na sala de audiências do MP, ocasião em que se propôs uma data única para a eleição dos Conselhos de Escola, dia 06 de Março de 2004, um sábado, como forma de valorizar este processo de consulta popular e o próprio CE, como órgão deliberativo e responsável pelo atendimento das demandas de seus usuários.

Nessa reunião a Secretaria Municipal de Educação esclareceu que, estenderia para todas as escolas da rede municipal, independente de serem ou não daquela região, uma data única para a eleição dos CE, e que a data proposta pela Promotoria seria respeitada, que se encontra nos anexos.

Para tanto, a eleição unificada, neste ano, contou com o apoio de várias entidades da região sudoeste da cidade e, também, do Sindicato dos Servidores Municipais. A Secretária Municipal da Educação⁴¹ em entrevista concedida na época, afirma:

Apoiei esta ação considerando que tenho convicção (sic) de que a melhoria da qualidade da escola pública está relacionada, fundamentalmente, com a participação da comunidade em sua gestão. Quando da solicitação de eleições em data única para os conselhos de escola da região oeste, determinei algumas ações que facilitaram tal procedimento, como, alteramos a data no calendário escolar e em parceria com o Sindicato dos servidores Municipais gravamos um jingle convidando o pessoal para participar da eleição.

Ainda nessa reunião, o Sindicato dos Servidores Municipais colocou-se à disposição para a divulgação do evento e semanas antes das eleições disponibilizou um carro de som que percorreu os bairros envolvidos, divulgando a data e a importância do evento. Para isso produziu, inclusive um jingle, em CD, que ficou anexado como procedimento na Promotoria;

... festa no gueto pode vir pode chegar, misturando o mundo inteiro vamos ver o que dá...

⁴¹ Entrevista com a Profa. Francisca R.G. Paris, Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto do ano de 2004, ocorrida na sede da Editora Pigmento, no dia 3 de agosto de 2005, em que discorreu sobre sua participação no CRS, para obtermos dados e informações para a presente pesquisa.

Atenção moradores desse bairro todo mundo tem que dar bola pro Conselho de Escola, com ele fica mais fácil achar as soluções para mudar o que precisa.
Estudante vota em estudante,
Professor vota em professor,
Funcionário vota em funcionário,
Pai vota em pai... E assim vai...
Todos têm o direito de votar.
A lei garante.
Eleição do Conselho de Escola,
Sábado,
Dia 06 de Março, às 3 da tarde.
Procure sua escola e vote.
Conselho de Escola...
Poeira, poeira, levantou poeira.

A dinâmica que envolveu todo o processo eleitoral foi uma ação singular, a importância da escolha da data, um sábado, respeitou os pais, em sua maioria trabalhadores, o que facilitou a sua participação, como relata a diretora⁴² de uma das escolas envolvidas:

Precisamos disponibilizar o espaço da escola para a comunidade, quando ela precisa, facilitando o seu acesso. A escola que eu dirigia na época contou com a presença de aproximadamente uns trezentos pais. Foi uma experiência gratificante.

A PIJ de RP percorreu algumas escolas da região que realizavam a eleição e numa delas falou para os pais presentes sobre a importância de participarem da eleição e sobre a função do Conselho de Escola, que se encontra nos anexos. Na avaliação da Promotoria e das escolas, o envolvimento da comunidade foi satisfatório, no sentido da presença significativa das famílias neste dia. A eleição unificada na região sudoeste e a posse dos novos conselheiros foi o primeiro passo dado, o qual possibilitou o segundo momento de atuação, ou seja, buscar solucionar os problemas da região por meio de um exercício democrático participativo.

⁴² Entrevista com a Profa. Soraya Chedraoui, diretora de escola, ocorrida nas dependências da escola municipal D. Luís do A. Mousinho, em 21 de agosto de 2005, em que foi relatada a sua participação nos trabalhos do CRS, objeto desta pesquisa.

No dia 19 de março de 2004, data da institucionalização do CRS, a Promotoria apresentou uma proposta de trabalho, baseada na metodologia do *Planejamento Estratégico Situacional* que seria desenvolvida durante os encontros dos conselheiros, pois, de acordo com o Assistente Técnico da Promotoria seria o instrumento mais adequado para sistematizar os trabalhos, de forma democrática, e garantir que muitas pessoas pudessem enfrentar situações difíceis de forma organizada.

Em 10 de Maio do mesmo ano, começaram efetivamente os trabalhos com a primeira reunião do grupo para discutir os encaminhamentos das atividades, estudos e estratégias para diagnosticar, com maior precisão, os problemas que a comunidade escolar apresentava há alguns anos.

Foi apresentado, os cinco (5) problemas que as comunidades escolares consideravam os mais importantes discutir nas reuniões de trabalho. São eles, não necessariamente pela ordem de importância: 1. a distância entre a casa do estudante e a escola; 2. o comportamento inadequado ao ambiente escolar; 3. a baixa cultura de participação no ambiente escolar; 4. a falta de aulas nas escolas municipais e 5. a inadequação do ensino médio nas escolas da região. Esta reunião acabou por levantar os problemas que mais afligiam os presentes, pais, professores, alunos e funcionários. Esta reunião contou com a participação de 32 (trinta e duas pessoas) e ocorreu nas dependências de uma escola municipal.

A segunda reunião foi realizada no CESOMAR, um Centro Social Marista⁴³, localizado na região oeste, local da comunidade que se articulava. Os encontros de trabalho, no início, sempre próximos da comunidade, facilitaram muito a presença de todos que ali moravam e trabalhavam. A tarefa deste encontro foi a elaboração do

⁴³ Congregação religiosa pertencente à Igreja Católica que mantém em funcionamento um Centro Social para jovens oferecendo formação cultural, esportiva e trabalhista no contra turno das aulas.

Plano de Ação para solucionar os cinco (5) problemas levantados pelos Conselheiros, em reunião anterior.

Neste encontro, que se estendeu por todo o dia, houve um aumento no número de participantes, aproximadamente 50 pessoas, que juntas e sob a coordenação do Assistente da Promotoria, utilizaram a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional, para de forma sistematizada e democrática possibilitar a todos os presentes a construção do Plano de Ação. Esta reunião foi a contou com a participação mais ativa de alguns estudantes que representavam o Conselho de sua escola. Inclusive, eram alunos de Ensino Médio que aparentavam grande disposição para a realização das tarefas definidas pelo grupo. Havia, também um equilíbrio de forças, um número significativo de pais participaram do encontro, tanto quanto de educadores e diretores da escola.

O trabalho foi desenvolvido em pequenos e grandes grupos e em plenárias. Os conselheiros indicavam os assuntos a serem tratados (dentro dos cinco problemas já levantados) um a um, passo a passo, suas causas sendo que algumas eram consideradas decisivas.

Para o Assistente da Promotoria, o *Nó Crítico* ou causa principal, associa vários fatores, como se verificará nos problemas 2, 3, 4 e 5.

Cada problema apresentado pelo Conselho merecia uma discussão, metodologicamente dividida em cinco blocos, de forma a diagnosticar com maior precisão as demandas e o anseio da própria comunidade ali representada, bem como as características que assumiam cada problema, suas causas (sempre tratadas como hipóteses) e o resultado esperado.

Entre as causas apontadas no Problema 1, que referia-se à distância casa/escola foi levantada a questão da reorganização das escolas nos anos 90, que separou irmãos e

distanciou muitos alunos da escola, e discutiu-se a necessidade de haver uma maior integração entre o governo estadual e municipal e de haver maior respeito à preferências por escolas e períodos.

O Problema 2 que se referia aos problemas de comportamento dos alunos, debate-se à inadequação do currículo, os limites colocados pela estrutura familiar e o contexto sócio-cultural, responsabilidade e relação desgastada entre alunos e educadores, a imposição de determinadas atividades, o despreparo da comunidade escolar para atender à demanda do público, e a estrutura física e funcional da escola.

No Problema 3 a participação dos pais, entre as causas levantadas constam a falta de tempo da família, a baixa valorização da educação por parte da família, a escola que não se adequa à realidade familiar, e as falhas nas reuniões escolares, tais como: a simples entrega do boletim escolar, poucos encontros ao longo do ano letivo, distância do professor com os pais e desconhecimento do projeto pedagógico da escola. O *Nó Crítico* apontado neste problema foi a falta de uma cultura de participação por parte de toda a comunidade escolar.

Em relação ao problema 4, ao excesso de aulas vagas nas Escolas Municipais, as hipóteses levantadas foram a falta de uma legislação e a falta de compromisso governamental no que se refere ao problema citado.

Esse problema foi tratado no CRS como específico das escolas municipais, já que nas mesmas, segundo os pais, alunos e educadores da rede municipal presentes nos encontros, afirmaram que não existe professor substituto e, que o critério para contratá-lo é moroso e ineficiente. Esta é uma questão que existe há muitos anos e que muito prejuízo tem causado aos alunos.

Em especial, essa temática foi muito debatida entre os membros do CRS e alguns pontos foram enfocados, como a falta aula, a falta dia, as abonadas⁴⁴, dos professores, que não são cobertas por substitutos diariamente, na rede municipal.

Quanto ao Problema 5, ensino médio, o grupo apontou a falta de vagas nas escolas próximas da casa do aluno e, também a desvalorização de algumas escolas de ensino médio, que acometidas por atos de violências nos últimos anos ficaram “marcadas” na comunidade, o que tem provocado uma grande resistência dos pais em matricular nessas unidades os seus filhos. Tal situação tem provocado o esvaziamento de algumas escolas, com a existência de muitas salas de aula ociosas, inclusive no período diurno e a superlotação em outras. Para fugir da violência no ambiente escolar, muitos pais matriculam seus filhos em escolas da região central de Ribeirão Preto, que chegam a percorrer 12 a 15 km por dia.

Constatou-se que o maior problema estava depositado na oferta de vagas e na sua melhor distribuição na região sudoeste. Após a realização deste levantamento e destacado os problemas considerados centrais, decidiu-se que cada problema seria estudado de maneira mais profunda, observando-se as hipóteses levantadas por meio da formação de grupos menores, que teriam a tarefa de estudá-los e, apresentar os resultados dos trabalhos nas próximas reuniões.

Os grupos de trabalho foram formados por diretores de escola, pais, alunos, o Assistente da Promotoria e professores, mas nem todos se envolveram nos trabalhos, tendo em vista as dificuldades pessoais.

⁴⁴ A falta à aula caracteriza-se pelo não cumprimento integral do professor de todas as aulas previstas em um dia de trabalho, a falta dia caracteriza-se pela ausência completa do professor na escola, proveniente muitas vezes de licença médica, e as faltas abonadas, que totalizam onze no ano, uma por mês, não incorre em punição para o funcionário público municipal.

Alguns grupos se destacaram mais que outros e foram aplicados no cumprimento das tarefas. Todos os grupos agregados em torno de cada problema tinham um objetivo a ser cumprido, com datas, prazos, recursos necessários, uma agenda pré-definida.

Com a formação dos grupos de trabalho, foram definidos os procedimentos, como a ação a ser desenvolvida, o prazo estipulado e o resultado esperado, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 2- Demandas apresentadas pelo Conselho Regional Sudoeste e Plano de Ação - 2004

Nº	Demanda	Ação	Encaminhamento	Recursos	Resultado
1	Distância casa/escola	Levantamento de dados: levantar número de alunos encaminhados para escolas infantis da região; análise dos dados; negociação com a D.E. e SME.	Os dados levantados foram encaminhados para a Diretoria de Ensino, responsável pela organização da demanda no município. Foram encaminhados dados quantitativos sobre Pré-III/ 4ª. e 8ª. séries. Tabulação dos dados e estabelecimento de critérios para atendimento da demanda entre o CRS, a DE e a SME.	Humanos	Estudantes atendidos próximo de casa.
2	Comportamento	Realizar um diagnóstico sobre o problema. Definição de proposta de intervenção. Implementação de propostas	Levantamento e análise dos dados, análise dos procedimentos tomados, análise do contexto da ocorrência, reunião do grupo. Eventos para definir propostas.	Crítérios da Unesco. Recursos humanos, local e infraestrutura.	Diminuição do número de ocorrências de indisciplina e violência nas escolas. Participação nas atividades escolares.
3	Participação dos Pais	Avaliação do funcionamento dos conselhos e dos grêmios por membros do CRS.	Reuniões com a comissão.	Humanos	Gestão democrática implementada.
4	Excesso de aulas vagas nas escolas municipais	Reunião com Secretaria de Governo, SME e Conselho	Reunião do CRS com membros do Governo Municipal e CME.	Humanos	Fim das aulas vagas no horário regular com a

		Municipal da Educação.			normatização do professor plantonista.
5	Ensino Médio	Levantamento de dados sobre o número de alunos concluintes do Ensino Fundamental na região. Análise dos dados. Negociação junto à DE.	Encaminhar o levantamento quantitativo para a DE. Tabular os dados e estabelecer critérios para atendimento da demanda entre CRS e a DE.	Humanos	Estudo da demanda com definição da meta com possível aumento de vagas e/ou redistribuição das existentes.

Fonte: (PA nº 273.2.168.6/04, 2004, p.10)

De acordo com esse Plano de Ação e de posse dos Termos de Audiência verifiquei que no ano de 2004 foram discutidos e encaminhados de maneira mais efetiva, os problemas distância casa/escola, excesso de aulas vagas nas escolas municipais e ensino médio; os problemas comportamento e participação dos pais foram desenvolvidos de maneira mais tímida, mas não menos eficiente. Abriram-se novos espaços⁴⁵ em algumas escolas e intensificados os já existentes, com uma preocupação cada vez maior na busca da integração da comunidade escolar, através de eventos, encontros, jogos, palestras, cursos etc.

Foi observado, também, durante os encontros que em função do tempo, (o 1º semestre já estava sendo encerrado), era necessário que se agilizassem os trabalhos referentes ao problema distância casa/escola. De acordo com o calendário da Diretoria de Ensino de Ribeirão Preto, o mês de agosto é reservado para levantamento das demandas escolares e encaminhamento dos alunos nas redes estaduais e municipais do município, no atendimento da 1ª. série, 5ª. série do ensino fundamental, e do 1º ano do

⁴⁵ Uma das escolas envolvidas iniciou um trabalho junto à comunidade escolar, uma Jornada Educativa que ocorreu durante três anos e contou com a participação do Assistente Técnico da Promotoria em um destes eventos. Durante uma semana a escola organizava uma série de palestras, encontros, oficinas, teatros, jogos envolvendo pais, professores, alunos, funcionários, professores universitários, lideranças do bairro e autoridades do município.

ensino médio, além do atendimento para os alunos do EJA (Educação de Jovens e Adultos), segundo segmento.

As reuniões sobre a demanda escolar no município ocorrem anualmente, no início do segundo semestre e o trabalhos são coordenados por supervisores da Diretoria de Ensino do Estado de São Paulo, contando com a participação da Secretaria Municipal de Educação, supervisores da SME e os diretores de escola das duas redes públicas. Devido à escassez do tempo, o CRS priorizou os trabalhos do problema distância casa/escola e ensino médio, que dizem respeito à demanda de vagas, reorganização do atendimento escolar, incluindo desde as creches até o ensino médio.

No dia 17 de junho de 2004, ocorreu outro encontro do CRS para tratar do Problema do excesso de aulas vagas nas escolas, diagnosticado como grave nas escolas municipais. A reunião ocorreu nas dependências de uma das quatro escolas municipais que compõem o CRS. Observa-se neste encontro a presença de poucos membros do CRS das escolas estaduais, apenas uma diretora de uma escola estadual e uma professora. O fato provavelmente se justifica devido a abordagem do tema do dia, que de forma imediata relacionava-se a questão da falta do professor substituto nas escolas da rede municipal. A situação demonstra que os membros do CRS não tinham adquirido uma consciência de grupo, pois o que se observa é que os mesmos apresentavam uma atuação pontual e focada nos problemas de cada escola ou esfera de governo. Tal situação contradizia com a proposta da PIJ de RP, que institucionalizou o CRS na tentativa de solucionar os problemas com a participação e envolvimento de todas as comunidades escolares envolvidas.

De acordo com o Plano de Ação, ficou decidido que duas mães de alunos de escolas municipais, acompanhariam os trabalhos a serem desenvolvidos a respeito das

aulas vagas na rede municipal de ensino e, que os recursos para sanar esse problema dependiam da esfera política, portanto de recursos humanos.

Para a reunião foram notificadas as Secretarias Municipais de Governo e da Educação bem como o Conselho Municipal de Educação, pois se entendia que o problema era de ordem jurídica, havendo a necessidade de estudos específicos relativos à legislação. Os representantes das secretarias municipais e Conselho Municipal da Educação compareceram à reunião, como, também, alguns diretores das duas redes públicas, professores e pais.

A Secretária Municipal da Educação frisou, nessa reunião, que tendo conhecimento dos trabalhos do CRS não concordava com um aspecto, a inexistência de compromisso governamental quanto à resolução da falta de aula nas escolas municipais, e que foi apresentado à Prefeitura Municipal, naquele mesmo ano, um projeto de contratação de professores-monitores para desenvolverem um trabalho de Oficina Textual⁴⁶, junto aos alunos de 5^{a.} à 8^{a.} séries⁴⁷. O projeto foi aprovado pelo poder Executivo Municipal e entrou em funcionamento em 2004.

O fato de ter sido elaborado um projeto de Oficina Textual que, segundo a Secretária Municipal de Educação, tinha também o objetivo de minimizar a falta de aulas na rede municipal, na verdade não constituiu um dispositivo legalmente constituído para tal fim. O problema não tinha sido resolvido com a contratação de professores e, sabendo-se que o problema já existe de longa data, essa não foi uma maneira eficaz e produtiva dele ser erradicado.

⁴⁶ Este projeto como outros compõem as chamadas Ações Educativas Complementares e tinham como objetivo inicial ampliar a permanência do aluno na escola oferecendo uma série de atividades pedagógicas e culturais e foi viabilizado com verba do MEC.

⁴⁷ Esse projeto ainda existe nas escolas municipais e é realizado com os alunos do Ensino Fundamental, ciclo II, mesmo porque, se pensarmos na falta de aulas, o problema é mais grave nessas séries, pois é muito difícil a cobertura de professor especialista (por disciplina) nessas séries.

De acordo com uma das monitoras, o projeto Oficina de Produção Textual faz parte das chamadas Ações Complementares Educativa da SME e tem como objetivo desenvolver o hábito pela leitura e escrita, realizar rodas de leitura, jornal mural, jornal impresso, entre outras atividades.

Segundo a monitora, quando se definiu, o horário do trabalho da Oficina de Produção Textual priorizou-se o horário regular das aulas para aproveitar as ausências dos professores, o que oportunizaria o contato com um maior número possível de alunos. Porém, como as ausências são muitas, principalmente em escolas de médio e grande porte, eles se tornaram, conforme afirma a monitora uma espécie “tampa buraco”.

Aponta, também o fato de que o monitor de Produção Textual está nas escolas no horário de aula regular, pronto a trabalhar com as classes em que os professores estejam ausentes, o que segundo a monitora acaba prejudicando a função inicial do projeto.

Percebe-se, que neste caso os monitores desta Oficina, pelo menos parte deles, transformaram-se em professores substitutos, de forma a cobrirem as ausências diárias de professores no ciclo I e II do Ensino Fundamental.

Durante a coleta de material, pesquisa de campo e realização das entrevistas não foi observada nenhuma reflexão de maneira sistemática sobre as causas, as razões do número de faltas dos professores da rede municipal⁴⁸.

Um número elevado de professores da rede municipal possui tripla jornada de trabalho, sendo que quando “dobra nas redes públicas” mantêm uma jornada integral no município, o que perfaz quarenta e quatro horas aulas por semana (em sala de aula) e uma jornada parcial de vinte horas aulas semanais na rede estadual, o que é permitido

⁴⁸ De acordo com os dados pesquisados, ocorre muita falta na rede estadual, que segundo alguns diretores e professores da rede estadual tem diminuído nos últimos anos devido à política de “abonos” (prêmios em dinheiro para os professores que não apresentam faltas durante um ano letivo) do Governo Estadual.

pela Lei do Acúmulo de Cargo. Ocorre também, na rede privada, em que não é exigido o acúmulo de cargo, uma jornada semanal superior a sessenta e quatro aulas. Nesse caso, o professor possui uma jornada na rede municipal e uma jornada na rede privada.

Cabe destacar, que as questões sobre o trabalho docente não foram discutidas, apresentaram-se de maneira minimizada ou simplesmente foram ignoradas pelo colegiado. Entre elas podemos citar a questão do salário, o número excessivo de alunos por sala, as condições inadequadas do trabalho docente, a longa jornada de trabalho, a inexistência de encontros pedagógicos semanais ou quinzenais nas escolas⁴⁹.

Podemos recorrer a inúmeras pesquisas nesta área sobre as condições do trabalho docente, as quais apontam um processo de desqualificação e de deterioração da força de trabalho docente a algumas décadas no Brasil.

Segundo Paro (2003), que analisou a precariedade das condições de trabalho do professor, a situação pode melhorar a médio e longo prazo com políticas públicas de valorização do trabalho docente, e aponta como um dos recursos à profissionalização do magistério. Alerta os professores, também, sobre a responsabilidade da profissão, e que se exija deles “um compromisso efetivo com seu trabalho, à altura da função social que desempenha”. (PARO, 2003, p. 98)

O autor aponta outro indicador que contribui para a compreensão da ausência de aulas nas escolas públicas:

A falta de professores nas escolas públicas não se dá porque estas promovem uma seleção que demonstra não haver professores qualificados à altura do ensino que se espera, mas porque mesmo os atualmente (mal) formados não querem submeter-se aos salários e às condições de trabalho aí reinantes (PARO, 2003, p.97).

⁴⁹ Nas escolas da rede municipal, o horário pedagógico é optativo do professor, não fazendo parte de sua jornada de trabalho escolar. É conhecido pelo nome de T.R.(Trabalho Remunerado) e não constitui uma garantia efetiva de momento pedagógico e de encontro dos professores na escola.

Ainda dentro desta problemática, a falta de aulas, um vereador⁵⁰ da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, comenta:

[...] apesar de que houve algumas tentativas mais sérias, de estar discutindo isso, resolvendo através de projetos na Câmara e por iniciativa de alguns vereadores, alguns projetos foram posteriormente aprovados, mas vetados pelo Prefeito. Pela primeira vez essa questão chegou até a Câmara, eu acho muito que por conquista do CRS, que estava colocando isso, inclusive estava convocando, convidando membros do Tribunal de Contas do Estado para poder discutir a legalidade da Lei 500⁵¹, que dá suporte ao Estado para ter os professores eventuais, de substituição imediata, era uma proposta de se levar para a Prefeitura uma lei parecida, um projeto parecido, eu acho que foi uma iniciativa muito interessante, mas os espaços foram poucos no sentido de encontrar soluções [...].

Como se verifica na fala do vereador, foi decidido que o problema merecia uma atenção especial e que se fazia necessário a convocação para uma próxima reunião da presença do Secretario Municipal da Administração, dos Negócios Jurídicos, do Conselho Regional de Medicina (CRM)⁵² e um representante do Tribunal de Contas do Estado para juntos diagnosticarem os entraves e as possibilidades que se apresentariam para sanar o problema.

Durante a reunião algumas mães levantaram, de forma mais detalhada, o que elas caracterizam como excesso de falta-aula na rede municipal e, apontaram o excesso de licença para tratamento de saúde, as faltas abonadas, a licença prêmio e a falta-aula, que ocorre quando o professor ministra metade ou mais da sua jornada diária de trabalho, não cumprindo a sua totalidade.

No dia 10 de agosto de 2004, foi realizada a quarta reunião do CRS, classifico essa reunião como a mais polêmica de todas até então realizada pelo CRS, pois nessa

⁵⁰ Entrevista concedida por um vereador, filiado ao PCdoB, em uma escola municipal, ocorrida no dia 4 de setembro de 2005, sobre os trabalhos do CRS, objeto desta pesquisa.

⁵¹ Na gestão Laudo Natel foi aprovada a Lei 500, de 13 de novembro de 1974, publicada no Diário Oficial no mesmo ano e que dispunha sobre a Administração de Pessoal para provimento de cargos, admissão funcional, nomeação e posse funcional. No Capítulo I, Art. 1º além dos funcionários públicos, poderá haver na administração estadual servidores admitidos em caráter temporário: II – para o desempenho de função reconhecida especializada, de natureza técnica, mediante contrato bilateral, por prazo certo e determinado.

⁵² Entendia-se, também, que havia um exagero de licenças médicas concedidas aos professores, fato que motivou a notificação por parte da Promotoria da presença de representante do CRM/RP.

tarde a sala das audiências não comportou todos os presentes: autoridades públicas vinculados ou não diretamente com o setor educacional, representantes da Secretaria Municipal da Administração, dos Negócios Jurídicos, da Educação, do Tribunal de Contas do Estado, a Diretora Regional de Ensino do Estado de São Paulo, vários supervisores de ensino da rede estadual, assistentes técnicos da Secretaria Municipal de Educação, o presidente do Conselho Regional de Medicina, Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais, professores, pais de alunos, e funcionários de escola. Foi a reunião de trabalho que contou com o maior número de presentes, principalmente à sociedade civil ali representada.

A presença maciça das autoridades revelou a importância da notificação encaminhada pela PIJ de RP. Esse recurso foi utilizado algumas vezes pelo Promotor da Infância e Juventude, que classifica a presença (participação) uma forma de garantir a realização e continuidade dos trabalhos, ainda em curso, e de co-responsabilizar todos os sujeitos no enfrentamento dos problemas diagnosticados.

Um membro do CRS, mãe de alunos e comerciante na região, que dentre todas as mães que acompanharam os trabalhos do CRS se diferenciava das demais e que freqüentou todas as reuniões do CRS, afirmou que muitas pessoas participavam da reunião, pois eram obrigadas pelo Promotor :

Cobrança do próprio Promotor, porque a gente recebia a carta convite, era mais uma intimação, se não for uma pressaõzinha, não participam.

Um dado merece ser registrado, não constatamos pela lista de presença e na observação direta a presença de pais nas reuniões de trabalho, somente de mães.

Apesar do instrumento utilizado pela PIJ de RP forçar a participação, entendemos que houve essa necessidade para garantir a representatividade nas reuniões, os presentes e membros do CRS, também, entendiam-no como um instrumento legal e justo na medida em que o faziam em benefício do ensino público.

A temática a ser abordada neste dia, a falta de aulas nas escolas municipais, em continuidade aos trabalhos do dia 17 de junho, parecia, de maneira imediata, responsabilizar o professor, e por outro lado, a Secretaria Municipal da Educação. No que se refere ao professor, alguns pais presentes questionavam a grande quantidade de falta de aulas, uns atribuíam à jornada excessiva do professor, discutido anteriormente e, também apareceram algumas colocações sobre o “excesso de direitos” dos funcionários da rede municipal⁵³. Houve inclusive uma contestação de uma mãe, que dizia não entender como um professor que apresenta tantas faltas, meses depois, tem o direito de gozar de licença prêmio⁵⁴.

O clima da reunião aos poucos foi se tornando tenso e os grupos pareciam se dividir. O conflito que se estabeleceu é interpretado por uma mãe como a defesa dos interesses de cada um, definido por ela como corporativismo:

[...] as pessoas ligadas à educação começaram a ir porque tinham medo que fosse tirado algum direito. Por medo foram muito interessados, porque havia um boato que mexeria em alguma lei.

Os representantes dos órgãos da educação se justificavam o tempo todo, apresentavam oralmente projetos já implantados ou em processo de elaboração, na tentativa de demonstrarem que não existia má vontade ou incompetência administrativa quanto a esta questão. Percebeu-se durante a reunião que o problema da ausência de professores nas escolas não se limitava as escolas municipais. Alguns relatos de mães apontavam que nas escolas estaduais, existiam muitas faltas de professores e que alguns

⁵³ De acordo com a Lei Complementar nº. 240, de 04 de Junho de 1993, elaborada no governo do Prefeito Antônio Palocci Filho, os funcionários públicos municipais passaram a ter direito de onze (11) faltas durante o ano, nunca superiores a uma falta por mês, abonadas pelo chefe imediato da repartição em que estiver lotado. Essa lei veio a alterar o Estatuto dos Funcionários Municipais de Ribeirão Preto – Lei 3.181 de 23 de Julho de 1976, Artigo 228, que concedia trinta e três (33) faltas durante o ano.

⁵⁴ De acordo com o Estatuto dos Servidores Municipais de Ribeirão Preto, Lei nº. 3.181/76, o funcionário terá direito a licença-prêmio de três meses (90 dias) por quinquênio de efetivo exercício. A licença prêmio poderá ser desfrutada desde que o funcionário não ultrapasse 10 dias de faltas injustificadas, 180 dias consecutivos ou não de licença médica, 60 dias consecutivos ou não por motivo de doença em pessoa da família, para tratar de interesses particulares e por afastamento do cônjuge funcionário, superior a 30 dias.

substitutos apenas preenchiam o tempo do aluno com sua presença física, sem desenvolver adequadamente uma atividade pedagógica.

Pelas informações obtidas pode-se observar que a questão possuía uma gravidade maior nas escolas municipais, mas não estavam ausentes nas escolas estaduais. Chegou-se inclusive a discutir o processo de atribuição de aulas nas escolas municipais. Alguns presentes, principalmente professores, indicavam este processo como ineficiente e propunham levantar a discussão sobre o significado da atribuição. Quem atribui aulas ? A Secretaria Municipal de Educação? o diretor de escola? ou simplesmente, o professor com mais tempo de serviço escolhe a classe ou série que lhe interessa? De quem é o direito de escolha? E os pais, como participam deste processo?

De acordo com o Termo de Audiência, do dia 10 de agosto, foi solicitado pela Secretária Municipal de Educação ao Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos o encaminhamento de projeto à Câmara sobre legislação específica do caso, o qual observou que inicialmente seria encaminhado uma consulta ao Tribunal de Contas para verificar a possibilidade de o município estar procedendo da mesma forma que o Estado atua nesses casos⁵⁵.

Este encontro apresentou alguns avanços no debate do problema do excessos de aulas vagas nas escolas municipais, considerado altamente produtivo, não só pela significativa presença de membros da sociedade civil como também pela discussão que se estendeu por toda à tarde.

Aproveitou-se para discutir o andamento do Plano de Ação, especialmente no que diz respeito ao Problema da distância casa/escola e do ensino médio. Todos os membros do CRS, Secretaria Municipal da Educação, Dirigente Regional de Ensino,

⁵⁵ O dispositivo legal utilizado pelas escolas da rede estadual ampara-se na Lei 500, tanto na contratação do Professor ACT, como para as Aulas Eventuais.

Supervisores responsáveis pela demanda no município e Assistentes Técnicos da SME foram notificados para a próxima reunião.

A quinta reunião do CRS ocorreu no dia 31 de Agosto de 2004, com a presença de professores, pais, alunos, autoridades dos órgãos públicos do Estado e da Prefeitura, bem como membros do Sindicato dos Servidores Municipais.

Os trabalhos foram iniciados com uma apresentação oral de um professor, membro do CRS, um dos responsáveis pela execução das tarefas referentes ao problema de distância casa/escola. O professor indicou os possíveis entraves quanto à questão do oferecimento de vagas na região para estudantes que se encontram nas seguintes situações: a) ingresso no ensino fundamental, b) que concluíram o ciclo I do Ensino Fundamental e c) que concluíram o Ensino Fundamental. Relatou, também, que os dados levantados seriam discutidos com a supervisão da Diretoria de Ensino, responsável pela demanda no município, no prazo de uma semana, já que como de costume nesta época do ano são realizadas as reuniões com os diretores de escolas públicas, por região, para verificação da demanda e distribuição de alunos pelas duas redes de ensino público.

Sobre o problema do atendimento no ensino médio, muitos presentes se pronunciaram sobre a segurança e a qualidade do ensino em uma das escolas estaduais de ensino médio da região sudoeste. Uma mãe relatou a insegurança que sente quando o filho vai à escola e que nada tem sido feito para minimizar o problema da segurança. A mesma mãe afirmou que em reunião anterior, no CRS, ao tecer algumas críticas à escola em que seu filho estuda, o mesmo posteriormente passou a ser alvo de perseguição por parte de professores e da direção da escola.

De qualquer forma a mãe disse se sentir mais segura como membro do CE e do CRS:

Você se sente protegido e passa a conhecer algumas coisas, alguns termos técnicos que a gente não conhecia. Conhecemos também, os responsáveis pela educação, ouvimos deles o que eles pensam sobre educação, ali não tinha como, abordava muito assunto, muita coisa séria [...].

Foi muito debatido o que tem acontecido, em especial, com duas escolas da rede estadual de ensino da região. Uma escola que atende alunos de 5^a. a 8^a. séries do ensino fundamental e a outra que oferece ensino médio. A comunidade local tem uma percepção muito negativa de ambas as escolas, sobretudo na questão da violência escolar. Alguns presentes, que diziam conhecer a realidade de ambas as escolas, disseram que as unidades escolares estão melhorando, mas ficaram marcadas e estigmatizadas perante a comunidade. Muitos estudantes e seus familiares resistem em estudar nessas escolas, fato que se agrava, pois existem poucas escolas de ensino médio na região. Esta situação tem ocasionado, nos últimos anos, a existência de muitas salas ociosas, em um dos turnos de atendimento. Segundo os professores presentes na reunião, a escola tem sofrido muito com essa realidade.

Foi proposto pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude um trabalho de integração entre as escolas da região, de forma a proporcionar um envolvimento entre elas e suas comunidades, a fim de juntas enfrentarem as dificuldades e quebrarem resistências.

A proposta formulada previa uma aproximação entre as escolas de ensino fundamental que oferecem o ciclo II e uma escola de ensino médio, que recebe os alunos da região a fim de promover um trabalho de integração e articulação para que os estudantes e suas famílias se interessem da real situação da referida escola. Ficou determinado que a direção das escolas de ensino fundamental que encaminham alunos para o ensino médio na região sudoeste, elaborariam um plano de ação em conjunto com a escola 10, escola de ensino médio, desenvolveria um trabalho com o objetivo de

promover uma maior integração entre os estudantes diminuindo a resistência desses estudantes e suas famílias em relação a essa escola.

A ação que acabou por se concretizar foi de um intercâmbio de alunos, realizado com visita monitorada a uma das escolas de ensino médio. Visitaram as dependências e o funcionamento da escola, tiveram contato com a diretora, com os professores, exploraram o prédio e as instalações escolares, sempre em contato com os alunos da própria escola. A Escola de ensino médio recepcionava os alunos visitantes, procurava mostrar-se aberta aos futuros alunos, em uma tentativa, mesmo que tímida, mas inovadora de abrir-se para a sua nova comunidade.

Há alguns anos, na Escola 11, de ensino fundamental, o professor de Educação Física que atua há mais de vinte e cinco anos na escola, tinha incorporado na sua rotina de trabalho a prática do intercâmbio através do esporte. Os jogos eram realizados sempre ao final da tarde ou à noite, na Escola 11, sob a orientação do professor, os portões da escola abriam-se para os ex-alunos e alunos de outras escolas que no momento cursavam seus estudos na Escola 10, de ensino médio.

Desenvolviam-se, pouco a pouco, ações de curto prazo, mas que alterava o cotidiano das escolas e a vida de muitos educadores e alunos. Novas questões eram colocadas aos educadores, novos desafios a serem enfrentados. Na busca de respostas para a questão da violência nas escolas, um grupo de professores da Escola 11 e 14 participou, no ano de 2004, do *I Congresso Ibero Americano de Violências nas Escolas*⁵⁶, ocorrido em Brasília. Podemos observar que alguns professores passaram a atuar politicamente, nas situações-problemas que se apresentavam nas escolas da região. Alguns começaram a atuar mais frente ao legislativo municipal, nas reuniões da

⁵⁶ O I Congresso Ibero Americano de Violências nas Escolas foi organizado pela Unesco, Observatório de Violências nas escolas, Universidade Católica de Brasília, Consed, Undime, República Francesa Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina e Mec/Brasil.

Secretaria Municipal de Educação e um outro grupo de escolas envolvidas começaram a buscar resolver seus problemas de forma regionalizada e não somente em cada escola.

Particularmente, uma situação demonstrou a mudança de atuação das escolas frente aos problemas vividos pelas comunidades escolares. A escola 14, quando foi inaugurada, no final dos 90, não realizou uma projeção de atendimento frente as demandas da comunidade e acabou por optar pelo atendimento único do ciclo I (1ª. a 4ª. Série). Após quatro anos a demanda da escola não conseguia absorver a clientela pela qual era responsável. Em 2004, a escola possuía uma superlotação de alunos por classe, não atendia à todos que tinham direito a vaga naquela escola, devido a proximidade casa/escola, e iniciando o ano letivo sem uma real projeção. Chegou-se a abrir oito classes de 1ª. série que ao final do ciclo I poderiam comprometer o atendimento nas 4ª. séries, do mesmo grupo de alunos. A situação se agravava a cada ano, pois os pais pressionavam a direção da escola para que seus filhos prosseguissem os estudos do ciclo II na mesma escola. Se o atendimento continuasse, a escola não teria espaço físico para abrigar as novas turmas de 1ª. séries no ano seguinte.

Mediante a situação de conflito que se estabeleceu na escola 14 foram realizadas uma série de reuniões do Conselho de Escola, com a presença de diretores das escolas estaduais e municipais da região e a supervisora de ensino. Após vários encontros chegou-se a um consenso, as escolas vizinhas realizaram um levantamento de vagas disponíveis para o próximo ano e muitas crianças foram encaminhadas para as escolas mais próximas. Constatamos que a solução não resolveu de forma definitiva o problema e não contentou a todos os pais, mesmo porque a região possui um grande fluxo migratório que dificulta uma projeção fiel da demanda da região, ano a ano.

O interessante a observar foi a disponibilidade do grupo de diretores das escolas vizinhas de atuarem de forma conjunta na resolução do problema.

Portanto, verifica-se que novas atitudes se faziam necessárias para quebrar a resistência de estudantes e pais e por outro lado aproximar-se comunidade escolar. Evidenciou-se que ações isoladas tem menor poder de mobilização ou quase nenhum (como no caso do professor de Educação Física e da escola 11).

Outro ponto abordado foi sobre a falta de vaga no Ensino Médio. O diretor da escola 13 classificou o problema como caso grave, decorrente da superlotação da escola, muita procura, pouca vaga, fazendo-se necessário a ampliação do número de vagas em outras escolas, que se encontra nos anexos. Foi discutida a possibilidade de um remanejamento de alunos entre escolas⁵⁷ ou a ampliação das vagas, sugestão proposta pelo diretor da Escola 13. Firmou-se um compromisso de que um grupo de representantes da Diretoria Regional de Ensino, da Secretaria Municipal de Educação, da Escola 13 (escola pertencente à rede estadual de ensino) e da Escola 14 (escola pertencente à rede municipal de ensino) se reuniriam e apresentariam em próxima reunião do CRS, uma proposta que envolvesse a transferência das classes de aula do EJA (Ensino Fundamental), da Escola 13 para a Escola 14, a fim de liberar quatro salas de aula no período noturno na Escola 13, para atendimento do Ensino Médio Regular.

Essa proposta gerou muita discussão, pois envolveria uma parceria e responsabilidades (o prédio escolar, funcionários, merenda) entre o Estado e a Prefeitura. Constituíam-se em um empréstimo de espaço físico. A escola da rede municipal cederia algumas salas de aula durante o período noturno, já que a Escola 14 possuía disponibilidade, em vista das duas escolas citadas ficarem próximas do público que carece deste atendimento. Posteriormente, essa situação não foi resolvida e até o momento desta pesquisa não se verificou novos procedimentos para a resolução do problema.

⁵⁷ Algumas escolas mais próximas à escola G possuíam salas de aula ociosas no período noturno. A escola G oferece ensino médio no período diurno e noturno.

Ao longo das audiências muitos atores foram se somando aos trabalhos do CRS, ou como convidados ou convocados pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude. A imprensa passou a dar certa cobertura ao evento no seu início e as reuniões começaram a incomodar alguns órgãos públicos, como fica exposto na entrevista concedida por um diretor de escola⁵⁸;

Veja que há pouco (2006), coisa de três ou quatro meses atrás tivemos uma reunião na Diretoria de Ensino com diretores das escolas estaduais, reunião convocada pela dirigente, porque ela queria que os diretores de escola tomassem uma posição a favor ou contra uma sugestão do MP de que houvesse participação de membros da comunidade, lideranças da comunidade e não apenas pais no CE. A discussão foi colocada de forma muito inadequada por alguns supervisores de ensino e, inclusive não foi apresentado essa sugestão do MP por escrito⁵⁹, eu acho até que ela não existe, ficou parecendo assim, olha nós vamos reagir diante do MP porque ele está querendo fazer uma intervenção.

O diretor da escola 13, uma das escolas estaduais, localizada em um dos bairros mais pobres do município e ladeado pelo antigo cadeião, antigo presídio de Ribeirão Preto (considerado um presídio violento) que nos últimos anos foi desativado e transformado em presídio feminino, atua na escola pública há mais de vinte anos, caracteriza a origem deste movimento como um exercício democrático frente a ausência de políticas de educação para esta região:

Tudo começa na eleição do próprio Conselho, que por uma questão de consenso, em uma das audiências no MP, ficou decidido que seria uma data única para efeito de mobilização das comunidades escolares e toda a região.

Para o Diretor, o grande mérito da primeira ação da Promotoria de Justiça foi o estabelecimento de uma data única;

Porque é uma forma de você estar mobilizando toda uma região em torno de uma questão tão importante para a gestão escolar que é a participação massiva na eleição dos conselhos. As nossas eleições do conselho tradicionalmente, são tratadas dentro de quatro muros, quer

⁵⁸ Entrevista concedida nas dependências de uma escola estadual, no dia 13 de setembro de 2005, as 14:00h, sobre o funcionamento do CRS, objeto de estudo desta pesquisa.

⁵⁹ O tema foi analisado no segundo capítulo. No ano de 2006 a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude promoveu uma consulta à Diretoria de Ensino sobre a possibilidade de incorporação de dois membros da comunidade nos Conselhos de Escola.

dizer, uma coisa interna da escola, geralmente se faz isso na época do planejamento, no início do ano letivo, com pequena participação dos pais, da comunidade.

O processo das eleições para a composição do Conselho de Escola foi democrático, pois, inclusive desvendou conflitos, houve muita resistência em relação a uniformizar a data para as eleições dos Conselhos. Segundo relata o diretor, em reuniões posteriores na Diretoria de Ensino o assunto foi criticado por muitos colegas de trabalho e supervisores. Em função disso, acredita-se que há necessidade de uma tomada de consciência dos próprios diretores de escola.

Muitos diretores e supervisores qualificavam a atuação da PIJ de RP de intervencionista. É interessante observar, como chamou atenção o próprio diretor, que se os diretores e representantes da Diretoria de Ensino tivessem noção do conceito de democracia não se utilizariam desta qualificação, pois, a eleição em data única foi decidida durante as reuniões, onde todos estavam presentes, houve um consenso na escolha da data.

Constata-se, pelos dados obtidos que não existe uma tradição democrática das autoridades da educação, principalmente, neste caso, dos diretores de escola (presidente nato do Conselho de Escola), nos trabalhos com o Conselho de Escola.

Percebemos que tanto os diretores de escola quanto a Diretoria de Ensino, entendiam a ação da PIJ de RP como de intervenção, já que não era reconhecido como um órgão da educação. Esquecem-se, entretanto, de que devem atuar em benefício da criança e do adolescente no que diz respeito aos seus direitos. Ficou claro que a presença do Promotor de Justiça da Infância e Juventude de RP era inconveniente e audaciosa e trazia grande desconforto para estes segmentos da educação no município, mesmo porque a sugestão do trabalho não partiu de nenhum órgão educacional e sim da Promotoria de Justiça.

O diretor destacou também em sua entrevista a novidade que representou a criação de um espaço para discutir os problemas educacionais da região. Até a formação do CRS, não existia nenhum grupo de discussão na região sudoeste sobre esta temática. Tradicionalmente, os problemas relacionados com a educação merecem uma atenção de forma “coletiva” e regional uma vez ao ano, por algumas horas na sede da Diretoria de Ensino de Ribeirão Preto, quando são discutidas as questões da demanda para o ano seguinte. Juntos, Diretoria de Ensino e Secretaria Municipal de Educação, ambas acompanhadas de seus diretores e supervisores, de forma técnica encaminham os alunos da pré-escola para a 1ª. Série, os concluintes do ciclo I da rede estadual, os concluintes do ensino fundamental para o ensino médio dentro do proposto pela chamada rede física.

Neste dia, define-se como em um passe de mágica a questão da demanda, como se todos os problemas da escola fossem resumidos nesta questão. Podemos dizer que a demanda é um sério problema na região sudoeste, como consta no Plano de Ação do CRS, mas não é o único problema. Mesmo porque a demanda (vagas nas escolas) tornou-se agravante quanto foi realizada a reorganização das escolas estaduais nos anos 90, que trouxe grande desconforto para as famílias, principalmente as de mais baixa renda.

O diretor classifica como uma falha das instâncias responsáveis pela educação não terem iniciado o movimento, ou algo semelhante, que buscasse fortalecer as escolas e sua comunidade. Como havia uma ausência de trabalho na área da educação sob uma perspectiva democrática, inclusive uma ausência de liderança, a PIJ de RP acabou ocupando este espaço.

Diante deste quadro, podemos observar que havia uma total desarticulação de diretores, professores, do “pessoal da escola” e dos gabinetes para com a implantação de

um exercício democrático no interior das escolas, como pressuposto de melhoria da qualidade do ensino. Todas as questões relativas à educação na região sudoeste como nas demais regiões do município seguem uma decisão vertical, tudo é deliberado e decidido pelos órgãos considerados responsáveis pela educação, a secretaria municipal e a diretoria de ensino. Os professores e diretores, como os pais e alunos parecem desconhecer a sua função como sujeitos da história, como protagonista da educação. Devido a este perfil dos membros que compõem o Conselho de Escola podemos afirmar que falta uma prática de democracia nas escolas, não há uma forma explícita de compartilhar decisões. Apesar de existir um fundamento legal para a gestão democrática nas escolas a grande parte das decisões recai sobre o diretor. Pois, na análise das representações encaminhadas pelo CT III a PIJ de RP observamos que se representa contra a figura do diretor e não contra o CE. Por outro lado, identifica-se a autoridade no exercício da direção de escola devido ao seu poder de expulsar alunos, tema marcante das poucas reuniões que aconteciam nos Ces antes da formação do CRS. Aliás, constatamos a partir das observações de campo que as reuniões do CRS fugiam das rotineiras reuniões dos CE, em que predominam a temática da disciplina escolar, na maioria das vezes recaindo a culpabilidade sobre o aluno.

A inovação proposta e em parte executada pelo CRS, vai desde o agendamento das reuniões com pauta definida, previamente marcadas, com uma estrutura de trabalho organizada a partir das necessidades das comunidades escolares envolvidas, e à articulação dos conselheiros com a sociedade. Nas reuniões que acompanhamos pudemos verificar, como consta da Plano de Ação do CRS, uma atuação política dos membros do colegiado, já que para atingir as metas propostas pelo grupo exigia-se um exercício desta natureza, que assumia na maioria das vezes um caráter reivindicativo e contestatório.

Evidencia-se pela entrevista do diretor que embora os setores ligados à educação atribuíssem muitos avanços na atuação da PIJ de RP, a mesma não deveria ter ocorrido da forma como se processou, ou seja, com a participação direta da Promotoria e não dos setores da educação. Isto pode demonstrar uma ineficiência e uma omissão dos educadores e dos órgãos da educação pela melhoria do atendimento para todos.

Por várias vezes, seja a Diretoria de Ensino ou a Secretaria Municipal de Educação tornam-se reféns da própria situação em que se encontram as escolas e, em função disso passam a ser objetos de investigação de algum fato específico, baseado ou não em inquérito civil aberto pela PIJ de RP.

Apesar do desconforto com a atuação da Promotoria, o diretor⁶⁰ conclue que, *“[...] o CRS foi uma oportunidade histórica de estarmos discutindo os problemas de nossa região, de forma compartilhada, democrática, com a presença de pais, alunos, foram reuniões muito profícuas”*.

Ainda, de acordo com o depoimento concedido pelo diretor de escola estadual dentre todos os problemas da região sudoeste o mais grave é o da demanda, dada a necessidade de construções de novas escolas.

A PIJ de RP tem cumprido o seu papel de tomar iniciativas no sentido de possibilitar para a sociedade a participação nos destinos da educação de seus filhos, de propor discussões e pressionar o poder público para que este cumpra com o seu papel social. Percebe-se que o CRS tornou-se um instrumento de ação formativa e política para viabilizar um projeto democrática nas escolas públicas.

Entretanto, apreendi durante as audiências no Ministério Público que muitos dos presentes, como diretores e professores entendiam o CRS como um instrumento de luta, mas vazio de poder. Atribuíaam a Prefeitura, a Câmara Municipal e aos Deputados

⁶⁰ Entrevista concedida pelo diretor de uma escola estadual, no dia 13 de setembro de 2005, sobre as atividades desenvolvidas pelo CRS.

estaduais o poder de decidir, por exemplo, sobre as verbas da educação, sobre a construção de escolas e de implantar políticas públicas. Já os pais, que sempre eram minoria, sentiam-se mais seguros e com expectativas de mudança, afinal diziam, “*a lei está do nosso lado*”.

D. Diva, mãe⁶¹, membro do CRS, diarista, com quatro filhos matriculados na rede pública de ensino, dois na rede estadual e os menores na rede municipal, se dizia uma entusiasta do Conselho de Escola. Sempre foi uma mãe ativa nas escolas em que seus filhos estudaram, já atuou como membro da Associação de Pais e Mestres e por várias vezes no Conselho de Escola.

D. Diva, classifica o CE como um instrumento que possibilita aos pais serem “*ouvidos*” pela escola, “*lá você pode argumentar, questionar e cobrar*”. Sente as reuniões do CE, anteriormente à existência do CRS, “*viciada*”, ou seja, discutia-se apenas o calendário do ano escolar e sobre os alunos indisciplinados, nada mais. Com o início das reuniões do CRS, passou a ter consciência da função de um conselheiro. De decisão sobre a organização da escola e administração dos recursos financeiros.

O que se observa no relato de D. Diva e na sua participação durante as reuniões é sua grande crença na democracia, ela possuía uma visão positiva sobre todo o processo que estava sendo construído pela comunidade.

[...] eu me senti importante, porque de alguém que tem um poder nas mãos, que é o Dr., o Promotor Público é alguém também que está preocupado, que está vendo as coisas com a mesma visão que eu, é uma pessoa que tem a lei, uma pessoa pelo que eu conheço dele, tem um propósito. Então eu me senti muito bem, me senti protegida, me senti livre para estar falando o que eu sentia, às vezes saia alguma discussão em relação a alguma pauta, e eu me sentia livre, porque você tá diante de uma pessoa que tava fora da escola, ele não tava ali dentro, e eu podia falar o que eu sentia, porque se você coloca a sua visão dentro de um grupo de professores e de pessoas relacionadas à educação você se senti coagida.

⁶¹ Entrevista concedida por mãe de aluno, membro do CRS, ocorrida na residência de D. Diva, as 14:00 h, do dia 6 de julho, sobre a formação e as atividades do CRS, objeto desta pesquisa.

Apreende-se deste relato, positivo sobre a atuação do Promotor, uma idéia presente entre os pais, de que neste momento, eles estão protegidos, a “lei está a seu favor”. E a “lei”, para aquele grupo de pais era o Promotor. O valor positivo e favorável a atuação do Promotor, elevou a auto-estima deste segmento do colegiado e oportunizou a liberdade de expressão e articulação dos pais com alguns professores e dentro do próprio grupo.

De acordo com o relato da mãe, o Promotor passou a ser uma figura representativa dos interesses daquela comunidade e aliado na luta pela melhoria do atendimento nas escolas públicas.

Sobre a eleição para a composição dos Conselhos de Escola no ano de 2004, percebeu-se que foram bem recepcionadas pelos pais, afinal era um procedimento novo que despertou a atenção da comunidade:

Eu acho que essa eleição do CE é muito frágil, porque você conhece os membros ali, você não conhece, de repente ali tá aquele pessoal, você vai aponta um, confia nele, então eu acho muito frágil, precisa divulgar mais. Parece uma coisa sem significado e não é. Tem uma grande significação essa eleição, porque se realmente vier a acontecer essa gestão democrática, o CE vai se tornar muito poderoso, então tem que ter pessoas que têm conhecimento, que têm condições de estar com aquele poder nas mãos.

Esta constatação de D. Diva coloca em evidência um dos mais graves problemas no exercício da ordem democrática, quando as instituições se burocratizam ou simplesmente cooptam seus interlocutores, com o uso de práticas antidemocráticas e anti-sociais.

Quanto ao trabalho desempenho pelo CRS, D. Diva apresentou muitas ressalvas e preocupação, segundo ela houve uma grande ausência de pais e principalmente de alunos, os maiores interessados, a participação mais assídua foi de educadores, diretores e representantes do governo municipal e estadual.

[...] no início, vamos dizer assim, os professores, as pessoas ligadas à educação começaram a ir porque tinham medo que fosse tirado algum

direito. Por medo foram muito interessados no início, porque havia um boato que mexeria em alguma lei, alguma coisa, então foram por isso, eu senti isso. Havia um corporativismo ali, os grupos se juntavam, eu senti assim, havia um momento que cada um defendia o seu espaço, o seu direito, e às vezes eu apontava um coisa ou outra que eu via de errado, então parecia que eu estava afrontando a escola, por algum motivo, talvez por não gostar da escola, mas não é essa a minha visão, minha intenção não era afrontar a escola, jamais eu quero que uma escola, que coloque uma qualidade ou defeito na escola por maldade, se eu aponto alguma coisa é porque eu quero melhoria enquanto cidadã, porque o único meio que eu vejo para a mudança no ser humano é pela educação.

Por outro lado, entende que em um espaço público, é normal que os conflitos apareçam e tomem corpo. Percebe-se claramente, na fala de D. Diva, uma grande preocupação com os rumos da escola pública, e em especial, com a questão dos direitos. Naquele momento, discutia-se o direito do aluno e não do professor, pois o Plano de Ação indicava como problema a falta de aulas nas escolas municipais, um direito elementar do aluno que não estava sendo cumprido.

Para D. Diva as faltas abonadas e a licença prêmio, têm se constituído em um agravante na rede municipal, devido à morosidade no processo de contratação de professores substitutos. Por outro lado, há outro questionamento no que se refere ao direito do professor faltar, que passa a ser algo perverso para o aluno, no entender da mãe.

Alguns diretores de escolas municipais e estaduais⁶² mais atuantes e envolvidos nos movimentos políticos da cidade e movimentos de bairros, membros do CRS chegaram a afirmar publicamente que a comunidade tem o todo o direito de saber sobre o que se passa na escola, entender sobre a administração pública, afinal diziam, a escola é mantida pelos impostos que a população paga: *“o menino chegou mais cedo em casa, porque chegou mais cedo? É porque não teve aula? Como não teve? O professor estava abonando. Mas, o que é isso? Abonando...”*

⁶² Entrevista concedida nas dependências de uma escola municipal com dois diretores, um da rede estadual e outro da rede municipal, ocorrida no dia 13 de setembro, as 14:00 horas, sobre as atividades desenvolvidas pelo CRS.

Cabe destacar que os grandes conflitos que permearam os trabalhos do CRS acabavam por se refletir em todas as esferas da vida escolar, na organização do trabalho da escola, na rotina de trabalho do professor, dos funcionários, dos diretores e dos alunos, nos direitos de todos, o que demonstra a complexidade nas relações de trabalho coletivo e, portanto democráticas.

No relato de D. Diva há uma denúncia por vezes amarga outras vezes esperançosa de que os pais não participam da vida escolar de seus filhos e quando o fazem demonstram insegurança e descrença em possíveis mudanças. Diz haver muita cobrança e falta de envolvimento por parte dos pais. Para exemplificar esta situação a mãe inclusive avança em sua análise sobre a democracia no Brasil e conclui dizendo que ela é “engraçada”:

Pra usar a democracia você tem que forçar, olha que difícil, que contraste, ao contrário. É tudo assim. Se você convida o pai para ir à escola para uma reunião, se você fala pra ele assim: vai pra conhecer, ele diz não, mas se disser, se você não for seu filho vai ter problema, vai levar uma falta, aí eles vão. A democracia forçada⁶³.

Entretanto, são extremamente significativos os efeitos provocados pelo trabalho do CRS nos membros que representavam a categoria dos pais. Relatam algumas mães que no CRS sentiam-se protegidas, e conhecedoras das leis até então obscuras para elas, *“conhecemos também os responsáveis pela educação, ouvimos através deles o que eles pensam sobre educação, ali não tinha como, abordava muito assunto, muita coisa séria”*⁶⁴.

As situações vivenciadas na experiência do CRS apontaram uma nova diretriz para a resolução dos conflitos que se estabelecem nas comunidades escolares por meio do trabalho coletivo nas escolas

⁶³ Entrevista concedida no dia 6 de julho, já citada anteriormente.

⁶⁴ Depoimento de duas mães do CRS durante audiência no MP em RP, no dia 10 de agosto de 2004.

Ao longo do ano de 2004, com a repercussão dos trabalhos do CRS, nas escolas da rede pública, na imprensa e na própria sociedade, com a participação de muitos sujeitos na erradicação dos problemas apresentados o movimento foi se fortalecendo. Por outro lado, o movimento mostrava-se dependente do Promotor de Justiça da Infância e Juventude de RP, os conselheiros não tomavam iniciativas, a não ser após uma intervenção do Promotor, não convocavam reuniões e o grupo funciona nos limites da atuação da PIJ de RP. Esta situação demonstra a dificuldade do grupo em articular suas demandas e sobre a necessidade de ser conduzido por uma instituição pública, o que pode gerar uma relação de tutela. Como as reuniões começaram a se tornarem escassas e a comunidade ainda não tinha adquirido independência e maturidade política suficientes para continuar o movimento independente do MP, o mesmo foi se enfraquecendo no ano de 2005.

Esta situação de dependência gerada na movimento, ainda tão incipiente, faz-nos lembrar Gramsci, que alerta que o processo de formação cultural é progressivo e determinado historicamente, o que fica evidente nesta iniciativa da PIJ de RP e, também, na memória dos conselheiros e da própria sociedade.

A PIJ de RP tinha ciência das dificuldades, das cobranças, das ausências, e da necessidade de tutela do movimento, pelo menos por um tempo, para que o mesmo, depois de um processo de conscientização de seus direitos, pudesse caminhar com as próprias pernas.

Como analisa o Promotor:

Seria muito ruim a necessidade de tutela do MP, a nossa instituição tem que provocar isso para consolidar o espaço até que as práticas democráticas estejam efetivadas, mas vai chegar o momento que elas têm que sair. Se ficar tutelando não cria aquela independência, fica aquela visão da instituição, só quando o de cima chama, isso não tem sentido, o nosso trabalho é buscar a autonomia deles, a emancipação do grupo.

É necessário criar uma cultura que faça parte dessa rotina. Agora, isso é difícil, porque viemos de uma cultura autoritária, de práticas

assistencialistas, paternalistas. Quem está na gestão do serviço público, seja no legislativo ou executivo, cultiva isso, cria a dependência, então tudo isso é avaliado a médio e longo prazo. Não é fácil, a gente tem que dar conta de uma demanda de uma cidade de 600 mil habitantes, centenas de escolas, então, a gente acaba saindo de uma e deixa um pouco de lado a outra, a gente precisa aprender a conciliar tudo isso para que o movimento não morra enquanto ele depende da nossa ação⁶⁵.

A partir do momento em que não houve mais reuniões agendadas pela PIJ de PR as mesmas deixaram de acontecer, a comunidade reunida através do CRS ainda não tinha se consolidada enquanto grupo e não possuía capacidade política de organização. Por outro lado, a PIJ de RP entendia que novos fatos a levariam a não priorizar mais, naquele momento, as ações do CRS, mas não caracterizam essa uma atitude de abandono com o movimento. O que fica evidenciado na formação de outro Conselho Regional em Ribeirão Preto, em uma região maior e mais problemática no que diz respeito à violência urbana, a zona norte do município.

Podemos nos utilizar dos estudos de Adorno⁶⁶(1995) para entender o entrave que promoveu o enfraquecimento do movimento do CRS. Em suas reflexões sobre a educação Adorno sustenta que a educação estigmatiza a maioria da população, e acredita que é necessário que haja o esclarecimento e que se supere o falso conceito de talento que determina nossa educação. Para isso dá muita ênfase à importância do papel a ser desempenhado pela escola, que é propiciar ao indivíduo a sua emancipação, assim a escola tem que se organizar de forma bastante diversificada e múltipla.

É por meio da escola que a família torna-se consciente da sua condição humana, devendo reforçar-se neste ambiente – a escola - muito mais a resistência do que a adaptação. Esse pensamento perpassa a idéia da construção para a emancipação, do

⁶⁵ Entrevista já citada.

⁶⁶ Adorno sofreu influências de George Luckacs e Korsch, tradição heterodoxa do pensamento marxista ocidental, foi membro do Escola de Frankfurt junto com Marcuse e Horlheimer e elaboraram a Teoria Crítica da Escola.

cidadão, e utiliza para isso a valorização da experiência, de forma intensa, “*vivenciando o processo por dentro*”.

Para Adorno (1995) o indivíduo precisa ter capacidade de fazer experiências para construir sua emancipação, um dos primados da democracia, e a escola pode ser um espaço para isso, tanto quanto o CRS.

Analisar a desarticulação do CRS, mesmo que na sua fase embrionária, nos remete a compreender o quão decisiva é a questão cultural nos processos revolucionários na história da humanidade. Na Teoria Crítica, o termo indústria cultural⁶⁷ pode assumir a responsabilidade pela produção de um cimento social para a ordem existente, difícil de ser rompida, que se apresenta no caso em estudo, com a tradição do mando, decisões verticalizadas e o predomínio da ordem nas mãos de poucos.

Dentro das dificuldades apontadas pela PIJ de RP, tanto em relação ao aspecto de formação cultural - em relação aos membros do colegiado - e administrativa - em relação à Promotoria, quanto ao enfraquecimento do CRS e da necessidade de que ele seja tutelado mais tempo pela instituição, o Promotor pondera e afirma que o MP não é um tutor da sociedade, é um aliado que luta para a construção da hegemonia democrática e observa:

Lá na região Sudoeste nós conseguimos enfrentar algumas questões, não resolvê-las plenamente, mas acelerar o processo de dissolução dos problemas que apareciam, através desse diálogo entre as escolas que o CRS permitiu, dos pais. Algumas coisas já se encaminharam, então, eu acho que foi uma experiência positiva, porque se tinha a visão do processo, a gente não vai mudar a estrutura da noite para o dia, se não estivermos trabalhando com muita teimosia e paciência [...] a cultura autoritária acaba emergindo e inviabilizando o processo. Então, eu acredito que a experiência é muito importante, mas ainda depende muito da iniciativa do MP, não deu para criar essa cultura de pais, de

⁶⁷ O termo aparece no livro *Dialética do Conhecimento* escrito juntamente com Horkheimer em 1947. A indústria cultural liga-se a idéia de consumo e de forma integral atribuindo a esse termo o sinônimo de mercadoria. Ao invés de uma cultura que promova a emancipação, têm-se uma indústria que promove a letargia, para fazer a massa permanecer amorfa e acrítica.

professores, alunos, eles não perceberam ainda com clareza o sentido disso, e com a prática que vai clareando tudo⁶⁸.

E, reforçando a sua tese de fazer cumprir os direitos sociais, educacionais e políticos contidos na CF/88 e do MP enquanto instituição instigadora da democracia, o Promotor entende que o processo é lento e gradual, pois é fruto de conquista social, de formação cultural e política da população:

Não adianta eu chegar lá e fazer uma palestra sobre a gestão democrática, a construção de uma sociedade democrática, que de repente todo o mundo vai entender isso e institucionalizar, isso é um processo lento mesmo, que depende muito ainda da atuação do MP⁶⁹.

A participação em sociedade de forma consciente e produtiva necessita de uma escola comprometida com a formação cultural e política do cidadão.

Em Ribeirão Preto, após um ano de trabalho do CRS, realizado por meio de sugestões, críticas, propostas e ações, no ano que se seguiu, 2005, nenhuma reunião foi registrada. As eleições gerais para os conselhos de escola, que se iniciaram com a eleição dos conselhos de escola para a formação do CRS em 2004, foram incorporadas na rotina das escolas públicas, principalmente nas escolas de ensino fundamental e ensino médio. Ainda é muito tímida a formação de Conselhos de Escola nas escolas de educação infantil, uma vez que algumas escolas ainda não formaram seus respectivos colegiados, mesmo em 2006, com as eleições unificadas dos conselhos de escola em 54 municípios da região de Ribeirão Preto.

Essa situação fica expressa no depoimento de D. Diva, membro do CRS, que no ano de 2005 nem se interessou em participar do CE em que seus filhos estudavam;

Eu fiquei muito decepcionada, a gente andou batalhando por tanta coisa, por tanta melhoria que chegou em um patamar que não teve mais, parou. Eu fiquei desiludida com isso, então, eu fiquei parada,

⁶⁸ Entrevista já citada.

⁶⁹ Entrevista já citada.

estou tentando voltar à ativa novamente em 2006. Mas eu sinto assim, a gente anda, você busca, não tá colhendo ainda⁷⁰.

Por este depoimento, podemos concluir que, apesar de se sentir frustrada com a desarticulação do CRS a mesma ainda não perdeu o seu objetivo e acredita que ainda *“não é tempo de colher, mas de semear”*.

Eu como mãe, como cidadã, eu espero, eu acredito que mude. Eu sempre uso uma comparação, eu imagino assim, o sol, muitas pessoas dizem, o sol nasce para todos, mas alguns tampam os raios daqueles que estão um pouquinho mais embaixo. Então a gente tem que estar pulando pára alcançar o raio, mas não é impossível, mas tem que dar uns pulos muito altos⁷¹.

Pelos relatos obtidos por membros do CRS foi unânime a afirmação que os trabalhos deveriam ter prosseguido e de que havia necessidade, ainda, da presença da PIJ de RP por algum tempo. Inclusive foram realizadas cobranças informais ao Assistente da Promotoria do retorno aos trabalhos.

Pela análise das atas e documentos anexados na PIJ de RP conseguimos levantar alguns resultados da ação do CRS no seu período de existência e que descreveremos a seguir.

Constatamos, que dentre os cinco problemas discutidos pelo CRS, no início dos trabalhos, apenas os problemas distância casa/escola, excesso de aulas vagas nas escolas municipais e ensino médio mereceram maior atenção do colegiado. Em relação ao problema da distância casa/escola acreditamos que houve um grande esforço por parte do grupo na resolução do problema, sendo que neste ano (2004) com a presença do Promotor de Justiça da Infância e Juventude de R.P., que acompanhou de forma mais assídua a distribuição da demanda no município, houve um melhor atendimento das crianças e jovens. Por outro lado, o problema não foi resolvido de forma mais eficiente, pois com o programa de reorganização das escolas da Rede Pública Estadual de São

⁷⁰ Entrevista já citada.

⁷¹ Entrevista já citada.

Paulo⁷², implantada em 1996, no governo Mário Covas, houve uma significativa mudança nos hábitos da comunidade e uma fragmentação do atendimento escolar.

Neste caso, muitas crianças e jovens ficaram distantes da escola, seja no ciclo I ou II do ensino fundamental. Ainda verificam-se os efeitos perversos da reorganização, afetando principalmente as famílias de mais baixa renda, que possuem dificuldade quanto ao transporte.

Como verificamos, o problema do excesso de aulas vagas nas escolas municipais foi o que demandou mais trabalho e, foi tema de três longas reuniões, sendo uma ocorrida nas dependências de uma escola e as outras duas na sala de audiência do MP, em que foram mobilizadas várias autoridades públicas e responsáveis por órgãos públicos, como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Presidente do Conselho Regional de Medicina de Ribeirão Preto, entre outros, para diagnosticar as causas e possíveis soluções do Problema. O colegiado não se preocupou em analisar de maneira mais profunda as causas da falta de aulas na rede municipal, como já relatamos centrando a discussão em torno das soluções e não das causas.

Apesar de apresentar um diagnóstico do problema do excesso de aulas vagas nas escolas municipais, não houve uma ação efetiva no aspecto prático para a resolução do mesmo, como a elaboração de um projeto de lei que regulamentasse a contratação de professor substituto na rede municipal. Esta questão, ainda não foi resolvida e, as ausências diárias de aulas provenientes de falta de professor estão sendo solucionadas através de contratação de monitores que ficam vinculados a programas da Secretaria Municipal da Educação (Ações Educativas Complementares) mantidas com verba do governo federal.

⁷² Decreto n°. 40.473, de 20.11.95.

A Promotoria de Justiça e o CRS cumpriu o seu papel, de denunciar e tornar público um problema que afeta milhares de crianças, já que pela primeira vez, chegou ao conhecimento da Câmara Municipal este grave problema.

Quanto ao problema referente à demanda no ensino médio, ainda permanece, ou seja, grande parte dos alunos estudam longe de casa e, também no caso da região sudoeste, isso se agrava devido a falhas no atendimento das escolas de ensino médio. Há necessidade de uma reorganização do atendimento, o que não verificou-se até o momento desta pesquisa. O objetivo do CRS, nesse aspecto era aumentar as vagas nesta etapa da Educação Básica ou redistribuir as existentes. Ainda verifica-se na região pesquisada uma escola de ensino médio com espaço ocioso e uma outra, com superlotação das salas.

As dificuldades em se atingir as metas propostas, contidas no Plano de Ação demonstra que as questões são estruturais e afetam a organização da escola e os órgãos educacionais, como a Diretoria de Ensino e a Secretaria Municipal da Educação, pois as medidas propostas pelo CRS estavam relacionadas a conquista da autonomia dos Conselhos de Escola mediante o aparato burocrático do Estado. Cabe, ainda, considerarmos a respeito dos possíveis impactos que essas propostas ocasionaram no cotidiano das escolas e principalmente na gestão da escola pública.

Em primeiro lugar, a análise das propostas permite identificar a preservação pela garantia do direito mínimo a educação, como o acesso a escola próxima de casa e o atendimento no ensino médio como, também, o direito de ter aulas, constitucionalmente definidos.

O segundo significado relacionava-se às possibilidades de, mediante a união dos Conselhos de Escola de uma mesma região efetivar o fortalecimento deste órgão como mecanismo propulsor de uma gestão centrada na democracia escolar, podendo a médio

e longo prazo representar uma alteração significativa no modelo de gestão da escola hoje existente.

Considerações Finais

A análise da atuação e dos procedimentos administrativos utilizados pela PIJ de RP na área da gestão democrática da escola pública, que estavam voltadas para o fortalecimento dos Conselhos de Escola e pela democratização do poder na escola, materializou-se, principalmente, por meio da formação de Conselhos Regionais de Conselhos de Escola, iniciado com a primeira experiência, no ano de 2004, quando se institucionalizou o Conselho Regional Sudoeste em Ribeirão Preto.

No estudo da organização e estrutura de funcionamento do CRS, bem como no desenvolvimento de suas atividades e metas propostas, procuramos demonstrar (dentro de certas condições e com atuação e, portanto, vontade política) que é possível uma gestão escolar democrática, por meio do aparelhamento dos Conselhos de Escola.

A atuação da PIJ de RP, ao viabilizar a criação de espaços alternativos de discussão sobre a educação no município e, em especial, nas comunidades escolares, proporcionou certa autonomia à comunidade sudoeste, para a elaboração de propostas no setor educacional, que eram encaminhadas ao poder público.

Adrião (2001) ressalta que, a princípio, a autonomia irrestrita não existe, pois a existência de regras consolidadas na CF/88, no ECA, e na LDB acabam por fixar um conjunto de normas *“às quais todas as escolas estão submetidas”*.

Embora a questão da autonomia possua condicionantes institucionais, materiais e ideológicos, constatamos que o CRS oportunizou a discussão em torno da melhoria da qualidade do ensino na escola pública por meio do fortalecimento dos CEs, em que os usuários e educadores atuaram em torno das demandas de seu grupo e das comunidades escolares que representavam.

Em Ribeirão Preto, as diretrizes educacionais nacionais e estaduais têm reflexos na educação do município que, entre outras ações, optou por criar rede própria de

atendimento. Por outro lado, não existe uma política municipal de educação e há uma ausência de diálogo entre a Secretaria Municipal de Educação e a Diretoria Regional de Ensino, órgão ligado à Secretaria de Estado da Educação. Quanto à questão da gestão da escola pública, as escolas da rede municipal ainda mantêm a tradição da nomeação política e nenhuma tentativa de alteração se verificou.

Assim, desenvolver uma análise sobre o CRS é, antes de tudo, oferecer uma valiosa colaboração sobre uma experiência de democratização da escola pública por meio dos Conselhos de Escola. Para isso, apresentamos alguns pontos que merecem ser relacionados com a prática democrática no interior da escola pública, levado a cabo pelo CRS.

A primeira, diz respeito à formação de conselheiros conduzidos pelo CRS, já que a rotina dos trabalhos exigia disponibilidade, vontade política e aquisição de conhecimento por parte dos usuários e educadores. Com a criação desse espaço participativo, proporcionou-se uma atuação política por parte de seus membros, o que pode contribuir para a consolidação de uma sociedade democrática. Buscou-se construir um processo por inteiro, ou seja, de formar cidadãos participativos por meio de um processo educativo.

Houve, ainda, a elaboração de um Plano de Ação, construído coletivamente, que se tornou público e foi utilizado como instrumento de pressão política e encaminhado ao poder público.

Em segundo lugar, houve a institucionalização das eleições para a composição dos CEs. Nos últimos anos, 2004, 2005 e 2006, as eleições para o Conselho de Escola já constam do calendário escolar das escolas públicas do município de Ribeirão Preto, com dia definido. A data única para a eleição dos Conselhos de Escolas, realizada anualmente, iniciou-se a partir das eleições do ano de 2004, com a posterior formação

do CRS. Ao tornarem-se públicas as eleições para o CE, promoveu-se transparência ao processo eleitoral.

Em terceiro lugar, destacamos a atuação dos grupos de trabalho estruturados pelo CRS, todos os membros do colegiado atuavam dentro de grupo temáticos, com ações planejadas e metas a serem cumpridas. Articulava-se um trabalho coletivo, de caráter comunitário, já que cada grupo era misto, ou seja, formado por pais, professores, alunos e funcionários, das diversas comunidades escolares ali representadas.

O trabalho coletivo revelou a sua grandeza e sua complexidade, pois envolvia segmentos diferentes dentro da comunidade, o que resultou em um processo de aprendizagem do grupo, com permanentes conflitos de interesses, mas provocou um amadurecimento nas relações sociais e políticas, pois se buscava articular ação de caráter coletivo, fortificou o sentimento de grupo e da concepção de um projeto para todos.

Um outro elemento que colaborou para o exercício democrático nessa experiência foi a idéia da criação de conselhos regionais, na tentativa de potencializar o grupo, pois as demandas eram comuns nas comunidades envolvidas, o que provocou, mesmo que em um curto espaço de tempo, a idéia de construir projetos coletivos.

Percebemos que a atuação do CRS “tocou” as escolas por dentro; em algumas escolas pertencentes ao CRS adotou-se uma nova prática de resolver os conflitos do cotidiano escolar, e também nas questões estruturais, através do diálogo e das reuniões ocorridas em caráter extraordinário, dos Conselhos de Escola.

Os dados demonstram que, apesar de os cinco problemas diagnosticados durante o trabalho do CRS, e que constaram do Plano de Ação, não terem sido resolvidos em sua plenitude, ocorreu um despertar de pais e educadores sobre a necessidade de uma real participação da comunidade nos rumos da escola pública. Ocorreu, paralelamente

aos trabalhos do CRS, uma maior aproximação com a sociedade civil e, em relação a algumas instituições e órgãos, uma dinamização na relação, como no caso do Conselho Tutelar.

Os fatos estudados evidenciaram que o CRS foi viabilizado por força da ação da PIJ de RP e que sua vigência de um ano se deveu à forte presença e acompanhamento, do próprio Promotor da Justiça da Infância e Juventude de RP e de seu Assistente Técnico nas reuniões, no encaminhamento dos trabalhos, nas audiências, nas avaliações das ações desenvolvidas, na distribuição de responsabilidades. O CRS funcionava na alçada da PIJ de RP e não conseguiu adquirir independência própria, pois, na medida em que o Promotor se afastava do grupo, ou quando as reuniões foram se escasseando, os conselheiros não conseguiam articular mais nenhuma ação em benefício da comunidade. Isso demonstra que a atuação da PIJ de RP foi “abortada” ainda na sua fase embrionária. Ainda era imprescindível a manutenção dos trabalhos dessa instituição no acompanhamento e instrumentalização do CRS. A saída de cena da PIJ de RP promoveu o fim do movimento e, atualmente, os Conselhos de Escola que integravam o CRS se encontram “congelados”, nenhum movimento em torno das demandas da região sudoeste foi constatado, nem isoladamente, por cada Conselho de Escola dessa região.

Portanto se evidencia, que a experiência alimentou esperanças de mudanças na educação pública entre os membros do colegiado e acabou por denunciar a necessidade de construirmos cada vez mais espaços de participação política e social, “continuar plantando” valores, sendo que as instituições públicas, como as creches, as escolas possam colaborar nessa tarefa e, assim, dar prioridade a uma educação para a cidadania e a busca da emancipação. Como sabemos, não são possíveis as transformações ditadas de “cima para baixo”, elas são fruto de um processo histórico, de construções de valores

e de humanização da sociedade. Apesar da atuação da PIJ de RP buscar resgatar o princípio do exercício participativo e democrático, e atuar frente às demandas da sociedade civil, muitas dificuldades foram encontradas, tanto diante dos órgãos públicos, como entre as próprias escolas envolvidas no CRS.

Embora as propostas do CRS durante o ano de 2004 não tenham resolvido todas as demandas educacionais daquele momento, o movimento se destaca não pelo seu aspecto jurídico (legal), mas porque empreendeu uma nova rotina na elaboração de propostas para a educação do município, utilizando o mecanismo democrático. Mesmo com a presença insignificante de alunos no movimento, tivemos uma inserção possível e positiva de educadores, pais e funcionários, o que esvaziou “por um tempo” o discurso, até então hegemônico, realizado no município, dos governos estaduais e municipais.

Bibliografia

ADORNO, Theodor W. Educação e Emancipação. Trad. Wolfgang Leo Maar. 2ª Edição. Paz e Terra, 1995.

_____. E BECKER, H. Educação para a autonomia, (EA). Tradução de Newton Ramos de Oliveira, UNESP-Araraquara, publicação interna, 1994.

ADRIÃO, Theresa M. F. Autonomia monitorada como eixo de mudança: Padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). Tese de doutorado. FEUSP, São Paulo, 2001.

AZANHA, José M. P. Uma idéia de pesquisa educacional. São Paulo: Editora da Universidade de São paulo, 1992.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A Cidadania Ativa (Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular). São Paulo: Ática, 2000.

BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. 2ª Edição. Trad. Carlos N Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOGDAN, R. E BIKLEN, S. Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto. Porto Editora, 1991.

BORON, Atilio A. América Latina: Estado e Reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003.

BRANDÃO, Carlos R. (Org.). Pesquisa Participante. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Naional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. Estatuto da Criança e do Adolescente/ Brasília:MEC, 2004.

CADERNOS DE PESQUISA. Nº 100. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Cortez, 1997.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Gestão democrática e Nova Qualidade de Ensino: O Conselho de Escola e o Projeto de Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992). Tese de Doutorado. FEUSP. São Paulo, 1997.

COHN, Gabriel. Theodor Adorno. Sociologia. São Paulo: Editora Ática, 1986.

COSTA, Vera L. Cabral (Org.). Gestão Educacional e Descentralização. Novos Padrões. São Paulo: Cortez Ed./Fundap, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci- Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1999.

CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva. Gestão democrática da escola pública: Um movimento de abertura da escola à participação da comunidade. Dissertação de Mestrado. UEM. Maringá, 1999.

DE TOMMASI, L; WARDE, M. J; HADDASD, S. (Org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez. 1996.

DEWEY, John. Democracia e Educação. Trad. Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1959.

DIAS, Luzia Parreira. Por dentro da escola: a participação da sociedade civil no Conselho de Escola. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, G. (Org.). Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro. Petrópolis, RJ:Vozes, 2002.

FAZENDA, Ivani (Org.). Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo:Cortez, 1989.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo:Cortez, 2003.

GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério Público e Democracia – teoria e práxis – Leme/SP: Editora De Direito, 1998.

GRAMSCI, Antonio. Concepção Dialética da História. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

_____. Cadernos do Cárcere. Vol. 3. Trad. Coutinho, Carlos Nelson. Vol.3. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2000.

GENTILI, Pablo (Org.). Pedagogia da Exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

GENTILINI, João A.(Org.). Política Educacional, Planejamento e Gestão. Araraquara:FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo:Cultura Acadêmica Editora, 2001.

GUIMARÃES, José L. Desigualdades Regionais na Educação. A municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: Ed.Unesp, 1995.

KAMINSKI, André Karst. Conselho Tutelar: Dez anos de experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Revista Âmbito Jurídico. www.ambito-juridico.com.br.2005.

KRAWCZYR, N. e WANDERLEY, L. (Org.). América Latina: Estado e Reformas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003.

LENARDÃO, Edmilson. A Gestão democrática e a construção do consenso da centralidade da educação básica no Brasil. Dissertação de Mestrado. UEM. Maringá, 2003.

MACCIOCCI, Maria Antonieta. A favor de Gramsci. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). Política e Gestão da Educação: Dois Olhares. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

MOCHCOVICH, Luna Galano. Gramsci e a Escola. São Paulo: Ática, 1988.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. in LESLAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Gestão Democrática da Educação. Desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Org.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vítor Henrique. Gestão Democrática da escola Pública. São Paulo: Ática, 1997.

_____. Administração Escolar: Introdução Crítica. São Paulo. 12ª Edição. Cortez. 2003.

PINTO, José Marcelino de R. Administração e Liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Tese de Doutorado. UNICAMP, Campinas, 1994.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: Balanço do governo FHC (1995-2002). In Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002.

PRAIS, Maria de Lourdes Mello. Administração Colegiada na escola pública. 4ª Edição. Papirus Editora, 1996.

ROSAR, Maria de Fátima F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. Revista Educação e Sociedade. Campinas, ano XX, nº 69, p.165-176, dezembro de 1999.

SALLES, Carlos Alberto de. Legitimação do Ministério para a defesa de direitos e garantias constitucionais. 1992. 166p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. SP. 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2002.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº. 734, de 26 de novembro de 1993. Li Orgância do MP de São Paulo (LOEMP/SP). Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/conselho/leiorganicasp.htm>>. Acesso em 10/05/06.

SAVIANI, Demerval. A nova lei da educação – LDB. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. (1980). Educação: do Senso Comum à Consciência Filosófica. São Paulo: Cortez & Autores Associados.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE Eveline (Org.). Conselhos Participativos e escola. Rio de Janeiro:DP&A, 2004.

SHIOMA, Eneida; MARCONDES, Maria C; EVANGELISTA, O. Política Educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2ª Edição, 2002.

SILVA, Cátia Aida. Justiça em jogo: Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVA, Jair Militão. Democracia e Educação: A alternativa da Participação Popular na Administração escolar. Tese de Doutorado. FEUSP, 1989.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Direito à Educação e o Ministério Público: Uma análise da atuação de duas Promotorias d Justiça da Infância e Juventude do Interior Paulista. Dissertação de Mestrado. FEUSP: São Paulo, 2006.

SPÓSITO, Marília P. O povo vai à escola. A luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Loyola, 1984.

_____. Educação, gestão democrática e participação popular. In Bastos, João Batista (Org.). Gestão Democrática. Rio de Janeiro. DP&A/SEPE.1999.

TORRES, Rosa M. Educação para todos: a tarefa por fazer. Porto alegre: Artmed Editora, 2001.

TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais – a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos Escolares: Implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de estudos de Educação/Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002.