

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA " JÚLIO DE  
MESQUITA FILHO"  
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS — CAMPUS DE RIO CLARO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

*Paula Medeiros Prado Silvestrini*

CONSELHO DE ESCOLA: ESPAÇO DE LIMITES E  
POSSIBILIDADES NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA

*Rio Claro*  
2006

*PAULA MEDEIROS PRADO SILVESTRINI*

CONSELHO DE ESCOLA: ESPAÇO DE LIMITES E  
POSSIBILIDADES NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA

Dissertação de Mestrado, apresentada como exigência do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Biociências, Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Aparecida Segatto Muranaka.

*Rio Claro*

2006

## OPERÁRIO EM CONSTRUÇÃO

[...] Sentindo que a violência  
Não dobraria o operário  
Um dia tentou o patrão  
Dobrá-lo de modo contrário  
De sorte que foi levado  
Ao alto da construção  
E num momento de tempo  
Mostrou-lhe toda região  
E apontando-a ao operário  
Fez-lhe esta declaração:  
- Dar-te-ei todo este poder  
E a sua satisfação  
Porque a mim me foi entregue  
E dou-a a quem quiser.  
Dou-te tempo de lazer  
Dou-te tempo de mulher  
Portanto, tudo que vês  
Será teu se me adorares  
E, ainda mais, se abandonares  
O que te faz dizer não.  
Disse e fitou o operário  
Que olhava e refletia.  
Mas o que via o operário  
O patrão nunca veria  
O operário via casas  
E dentro das estruturas  
Via coisas, objetos  
Produtos, manufaturas.  
Via tudo que fazia

O lucro do seu patrão  
E em cada coisa que via  
Misteriosamente havia  
A marca da sua mão.  
E o operário disse: não!  
  
- Loucura! - gritou o patrão  
Não vês o que te dou eu?  
- Mentira! - disse o operário  
Não pode me dar o é meu.[...]

Vinicius de Moraes

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de realizar um sonho, pelo cuidado com minha vida e família, pelo infinito amor com que iluminou meu caminho, me fortalecendo para que pudesse chegar até aqui.

Aos queridos professores do curso de mestrado que contribuíram no meu processo de formação e que propiciaram de forma significativa o meu desenvolvimento profissional.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Aparecida Segatto Muranaka, pela dedicação e carinho com que me orientou e contribuiu durante o desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas de mestrado, pela amizade e pelo compartilhar de experiências.

À direção da escola, professores, funcionários, pais de alunos e alunos que possibilitaram o rico universo de reflexão para esta pesquisa.

Aos companheiros da educação, pela amizade e colaboração durante essa caminhada, em especial à amiga Ângela.

Ao querido tio José Roberto e família pelo apoio recebido .

À minha querida família, esposo Marcos, filha Joice, pais Benedito e Doroti, pela dedicação, paciência e carinho proporcionados durante todos os momentos desta jornada.

## *RESUMO*

Este estudo centra-se no Conselho de Escola, com foco no processo de construção da gestão democrática nas escolas públicas, com o objetivo de verificar os possíveis obstáculos, conflitos, limites e possibilidades que permeiam as ações desse colegiado. Analisa a construção histórica deste espaço, em meio às significações das “palavras sagradas”: democracia, autonomia e participação, o contexto de um Estado Patrimonialista e uma sociedade de ranço autoritário, e o recrudescimento destas características sociais a partir da implementação do Estado Neoliberal. Foi realizado um estudo de caso por meio de uma pesquisa empírica de abordagem qualitativa, tendo como objeto de estudo um Conselho de Escola da Diretoria de Ensino de Bauru/SP. A escola objeto de estudo foi escolhida em função de seu histórico de resistência à reorganização da rede de ensino, imposta pela Secretaria Estadual de Educação. Os dados foram coletados por meio de análise documental; de atas desse colegiado e da Associação de Pais e Mestres, artigos de jornal e legislação referente ao tema, planos de gestão, aplicação de questionário junto aos representantes dos diversos segmentos do Conselho de Escola e entrevistas realizadas com pessoas envolvidas na resistência da escola à implementação da reorganização da rede de ensino paulista. Concluímos que o pertencer às leis, não é suficiente para que a gestão democrática se efetive, e que o Conselho de Escola não se consolidou ainda como espaço público de participação legítima, mas é um processo a ser coletiva e continuamente construído.

Palavras-chave: Conselho de Escola, gestão democrática, autonomia, participação.

### *Abstract*

This study centered in the school council focused on the process of democratic management construction in the public schools, with the objective to verify the possible obstacles, conflicts, limits and possibilities that permeate the action of this collegiate. It analyzes the historic building of this space in the meaning of the "holy words": democracy, autonomy and participation, the context of a Patrimonialist State and a society of authority traces, and the new outbreak of these social characteristics from the implementation of a Neoliberal State. It was made a study of case through an empiric research with a qualitative content with a objective of study a school council of the Education Board of Bauru/SP. The school object of the study was chosen based on its resistance historic toward the reorganization of the education net imposed by the State Secretary Education. The data had been collected by means of documentary of acts of this collegiate and from the Parents and Teachers Association, newspapers articles and laws regarding this issue; management plan; application of questionnaires to the representatives of several segments of the school council and interviews carried out with people involved in the school resistance toward the implementation of the reorganization of the education net paulista. It has been concluded that the laws are not sufficient for the democratic management effectiveness, and that the school council have not been consolidated yet as a public space for the legitimate participation, but it is a process to be collectively and continuously built.

Key –words: school council, democratic management, autonomy, participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD	Atividades Curriculares Desportivas
ACT	Admitido em Caráter Temporário
AFUSE	Sindicatos dos Funcionários e Servidores da Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APM	Associação de Pais e Mestres
BM	Banco Mundial
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CE	Conselho de Escola
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEES	Centro Estadual de Educação Supletiva
CEFAM	Centro Estadual de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CEI	Coordenadoria do Ensino do Interior
CENP	Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
DE	Diretoria de Ensino
DRE	Divisão Regional de Ensino
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EE	Escola Estadual
FDE	Fundação do Desenvolvimento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GD	Gestão Democrática
HTPC	Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFA	Ocupante de Função Atividade
OPA	Obstáculos e Possibilidades de Acesso
P1	Professor de 1ª à 4ª Séries
P2	Professor de 5ª à 8ª Séries e Ensino Médio
PC	Professor Coordenador
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Projeto Dinheiro Direto na Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
RES	Resolução
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEE	Secretaria de Estado da Educação
U E	Unidade Escolar
UEx	Unidade Executora
UDEMOS	Sindicato dos Especialistas da Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

## LISTA DE TABELA

TABELA Nº 1	Dados comparativos de escolas de 1ª á 4ª séries	152
TABELA Nº 2	Matrícula inicial do ensino fundamental por vinculação administrativa, em 1993.	153
TABELA Nº 3	Número de representantes por segmento do CE	191
TABELA Nº 4	Indicação do processo de eleição para representar o segmento	196
TABELA Nº 5	Mobilidade entre turmas/nº de classes/nº de alunos	223

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO N°1	Percentual de escolas de Ensino Fundamental, conforme a categoria administrativa.	154
GRÁFICO N°2	Percentual de escolas com atendimento ao Ensino Fundamental de 1ª à 4ª séries por categoria administrativa	155
GRÁFICO N°3	Nível de escolaridade de mães de alunos da 8ª série do ensino fundamental: comparativo diretoria/escola	171
GRÁFICO N°4	Nível de escolaridade dos pais de alunos da 8ª série do ensino fundamental – comparativo diretoria/escola	171
GRÁFICO N°5	Comparativo de alunos 8ª série que possuem computador em casa: diretoria/escola.	172
GRÁFICO N°6	Comparativo de alunos da 8ª série que dispõem da Internet em casa - DE/UE	173
GRÁFICO N°7	Comparativo de alunos da 8ª série que têm acesso a jornais e revistas no lar. DE/UE	173
GRÁFICO N°8	Participação dos pais de alunos de 8ª séries - DE/U.E	175
GRÁFICO N°9	Comparativo resultado Saesp/2005 – Competência leitora	177
GRÁFICO N°10	Comparativo resultado SARESP/2005 - matemática	177
GRÁFICO N°11	Tempo de permanência de diretores de escola entre os anos de 1995/2005	183
GRÁFICO N°12	Participação por segmentos no CE em 1995	192
GRÁFICO N°13	Participação por segmentos no CE em 1996	192
GRÁFICO N°14	Participação por segmentos no CE em 1997	193
GRÁFICO N°15	Participação por segmentos no CE em 2001.	193
GRÁFICO N°16	Reuniões e assembléias do CE entre 1995/2005.	195
GRÁFICO N°17	Juízo de valor atribuído à participação dos diversos segmentos do CE	202

## SUMÁRIO

Introdução.....	12
Delimitando o problema e definindo objetivos: .....	22
Procedimentos metodológicos.....	26
CAPITULO I.....	30
O Conselho de Escola: espaço de concepções e significações da gestão democrática. ....	30
1.1 . Reflexões sobre o espaço conselho de Escola.....	30
1.2. Democracia e suas diferentes significações. ....	37
1.3. A “democracia” dominante firmada no tripé da ideologia neoliberal. ....	46
1.4. A gestão democrática: significações na conjuntura neoliberal.....	51
1.5. A complexidade da construção da autonomia na escola.....	59
1.6. Participação: tensão nas significações progressistas e neoliberais. ....	70
CAPÍTULO II.....	76
A construção da Gestão Democrática, a contribuição do espaço Conselho de Escola.....	76
2.1. A reforma de Estado e as políticas educacionais. ....	76
2.2. Gestão democrática e o contexto social e político brasileiro. ....	95
2.3. A construção inconclusa da sociedade democrática brasileira. ....	102
2.4. Gestão democrática: construção legal. ....	108
2.5. Conselho de Escola estadual paulista: marcos legais na construção da natureza deliberativa.....	133
CAPITULO III.....	150
Um estudo de caso: a construção da gestão democrática no cotidiano de uma escola.....	150
3.1- A Reorganização do Sistema de Ensino.....	150
3.2- Caracterização da escola e comunidade. ....	160
3.3- Análise dos dados de pesquisa.....	178
3.3.1 Participação, por dentro do Conselho de Escola.....	187
3.3.2 – Processos decisórios .....	206
3.3.3- Resistindo à reorganização da rede estadual. ....	218
Considerações finais .....	234
Referências Bibliográficas .....	239
Anexos: .....	246

## *Introdução*

“As leis não bastam, os lírios não nascem das leis.” (DRUMMOND)

Segundo Libâneo (2001), informações recentes de entidades financeiras internacionais demonstram significativo aumento da distância entre ricos e pobres. O autor apresenta dados do Fórum Econômico Mundial (2000): da população mundial de seis bilhões, três bilhões, isto é 50%, vivem em situação de pobreza. Diante de tal realidade, analisa que a recomposição do capitalismo levou a sérias conseqüências, entre elas, no plano socioeconômico, o ajustamento das sociedades à globalização, o que significou a exclusão de dois terços da humanidade dos direitos básicos, sendo a educação um deles. Neste contexto, a educação deixa de ser direito para transformar-se em serviço, uma mercadoria presente num contexto de dualismo: educação de diferente qualidade quando se destina para ricos e para pobres.

O autor destaca que a escola inserida nesta nova realidade precisa constituir-se como baluarte contra a exclusão econômica, política, cultural e pedagógica. As reformas educacionais que vêm ocorrendo no mundo todo, com objetivo de adequar os sistemas de ensino às mudanças socioeconômicas, enfatizam a palavra qualidade. No entanto, o autor questiona quais são os critérios que definem a qualidade social da escola.

A concepção neoliberal da economia difunde a noção de qualidade total, definida pelo autor como: o treinamento de profissionais para uma gestão eficaz do meio, sendo estes, submetidos a mecanismos de controle e avaliação dos resultados que são hipervalorizados e usados para classificar as escolas, além de estimular a competição entre elas. Trata-se de uma concepção econômica,

empresarial e pragmática.

Segundo Bueno (2003), enquanto no espaço da escola pública vai sendo instituída a concepção de “qualidade total”, por meio das forças de políticas governamentais aliadas às aspirações de agências financiadoras internacionais, junto a ela, outros mecanismos e estratégias vão sendo implementados: a descentralização e desconcentração administrativa, a “autonomia” da escola e as parcerias com a sociedade civil.

Opondo-se a esta concepção de qualidade, Libâneo (2001) destaca a qualidade social definida como:

Educação de qualidade é aquela que promove *para todos*: o domínio de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas, operativas e sociais dos alunos, a inserção no mundo do trabalho, a constituição da cidadania, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. (LIBÂNEO, 2001:66).

Para o autor, a busca pela qualidade em qualquer instituição deve significar o trabalho para que o ser humano se constitua sujeito, desenvolvendo sua competência histórica que se expressa pela capacidade de agir e intervir na realidade, isto é, pela capacidade participativa. Desta forma, entre outras características, a educação escolar com qualidade social deve desenvolver processos de formação para a cidadania, ao incorporar novas formas de gestão e contribuir para o fortalecimento da sociedade civil e o controle da gestão pública.

No entanto, a construção de escolas com qualidade social esbarra em mecanismos autoritários que expropriam dos atores<sup>1</sup> da educação a condução do objeto de seu trabalho, os processos de ensino e de aprendizagem.

---

<sup>1</sup> Consideramos atores da educação todos os segmentos envolvidos nos processos de ensino e de aprendizagem, entre eles: gestores, professores, funcionários, alunos, pais de alunos.

Paro (1997), aponta a possibilidade da construção da gestão democrática (GD) na escola pública como ponto de partida para uma mudança qualitativa da educação, para o autor “[...] a situação atual do ensino público brasileiro exige movimentos de pressão em todos os níveis e instâncias da sociedade civil [...]” (PARO, 1996:331). Considera que a participação dos atores da educação é apenas uma destas instâncias, importante, mas não a única.

O processo de construção da GD envolve a busca de superação da escola como espaço estatal, invadido por ações burocráticas do Estado que permitem uma participação apenas operacional. É necessário prover condições reais de participação, não só “permitir”, mas garantir condições materiais, tempo e espaço, condições concretas que possibilitem a distribuição de autoridade para que todos os atores da educação possam exercer pressão. (cf. PARO, 1997).

Se os atores da educação são chamados a ocupar um espaço de participação apenas por força da lei, e por meio de uma participação apenas operacional, cria-se a aparência de “decisão” dos rumos da educação. No entanto, quando aqueles que concretamente produzem a educação passam a ter espaço para participação qualitativa, que envolve poder de decisão, ocorre um avanço na apropriação da escola como espaço público.

A GD é construída historicamente entre avanços e recuos, limites e possibilidades, pois contraditoriamente, as relações democráticas são construídas sob a égide de uma cultura autoritária. O autor aponta que além de uma sociedade com cultura autoritária, que atua como obstáculo para construção da GD; existem outros a serem enfrentados, entre eles: ausência de recursos, desmotivação dos professores e falta de estrutura para participação dos pais.

Segundo Mendonça (2000), dentre os limites impostos à construção da GD, encontra-se a ação da burocracia de um Estado brasileiro caracterizado como patrimonialista. Vários autores, entre eles Azanha (1995), Chauí (2001), Rossi (2001), apontam também como limite neste processo a cultura “senhorial” existente na sociedade brasileira; a ressignificação das “palavras sagradas” como a própria GD, autonomia e participação, que acabam por opor-se ao sentido que estas mesmas palavras adquiriram para os movimentos sociais; apontam também para o processo de recrudescimento destas características provocado pela implementação de um Estado neoliberal.

O imobilismo, constatado por diversos estudiosos que se dedicaram à GD, pode estar relacionado a uma descrença vivida por muitos atores da educação devido ao uso freqüentemente ressignificado destas “palavras sagradas”. O uso costumeiro destas palavras não corresponde aos anseios destes atores, pois são utilizadas como “práticas já apropriadas por todos”, já concretizadas nas escolas em sua forma burocrática. Desta forma, segundo Azanha (1995), este uso costumeiro caracteriza-se mais como um modismo intelectual e slogan de governos. Ao se apropriarem dos conceitos e os tornarem ambíguos, e até mesmo antagônicos aos significados nascidos dos movimentos sociais “[...] as palavras sagradas podem dar origem a confusas associações de idéias e até mesmo acabar abrigando significados contrários. A preocupação é estabelecê-la nas letras das normas, nada mais”.(AZANHA, 1995:40, 46).

Nosella (1982) afirma que desmistificar a visão de neutralidade pedagógica é um passo importante rumo à apropriação da direção do espaço escolar. O cotidiano escolar, permeado muitas vezes por práticas autoritárias — entre elas o papel do diretor de escola, sagrado pelas leis como autoridade máxima da escola

(mistificação de autoridade) e a relação professor/aluno, onde o uso de práticas de dominação expropria do aluno seu papel de sujeito da aprendizagem; implementa um processo de mistificação que atinge estes atores da escola, e que leva o trabalhador intelectual a interiorizar o esquema patronal e nas relações intersubjetivas passa a se opor ao trabalhador braçal. Desta forma, sentindo-se superior no fazer de suas tarefas administrativas e intelectuais que considera "neutras", o professor perde a consciência que sua prática é também elemento de luta de classe.

[...] a conquista da autonomia da escola deverá realizar-se em duas instâncias: pela superação da mistificação do trabalhador intelectual (derrubada da ideologia), e, em segunda instância, pela superação da ruptura entre quem faz a escola e quem usufrui seus lucros (derrubada da burocracia) ". (NOSELLA, 1982:96).

A superação do processo de mistificação relaciona-se à construção da identidade de cada ator da educação, que se constrói na relação com a alteridade (o diferente). O trabalho coletivo construído pelas equipes escolares, com a intencionalidade do bem comum, não nega a singularidade de cada ator da educação, mas lhe confere identidade.

Neste sentido, Libâneo (2001) afirma que a formação da equipe escolar não pode ser reduzida à formação de um grupo de pessoas, mas sim um grupo de profissionais que assumem de forma consciente a construção conjunta da equipe, isto é, a tomada de decisões de forma coletiva, bem como sua implementação. Além disto, este trabalho deve estar articulado a um conjunto de práticas escolares: estrutura organizacional sólida com práticas participativas, projeto pedagógico, formas de avaliação da escola e da aprendizagem, formação continuada. Aliado a isto, os atores da educação devem desenvolver a capacidade de comunicação

garantindo a socialização das informações e as realizações de consultas, além do trabalho em grupo, e a capacidade de argumentação.

Enquanto profissional da educação (supervisor de ensino), considero importante à definição do perfil deste como: “propositor e executor partícipe de políticas educacionais e, ao mesmo tempo, elemento de articulação e de mediação entre essas políticas e as propostas pedagógicas desenvolvidas em cada uma das escolas [...]”. (Comunicado SE, 2002).

Raphael (2003) considera que como membro da equipe escolar o supervisor de ensino está inserido numa relação dialética entre a escola e a sociedade, devendo assumir um compromisso conjunto com a unidade escolar e contribuir para a reflexão e a ação coletiva.

Bueno (2003) alerta que na conjuntura das atuais reformas neoliberais, o supervisor de ensino foi valorizado como técnico e “importante liderança” para garantir a eficiência e “qualidade” da educação. No entanto, considera que a ação supervisora com vista à democratização da escola pública deve superar práticas tradicionais, isto é, o autoritarismo ingênuo, e caminhar rumo à vontade coletiva. Baseada na reflexão de Silva Júnior, a autora considera que o supervisor de ensino, envolvido com a democratização do ensino, pode atuar como um “intelectual orgânico” do professorado ao colocar os instrumentos culturais que incorporou ao serviço de uma transformação social.<sup>2</sup> Estaríamos então diretamente comprometidos com o processo de construção da GD, seríamos mais um ator da educação na busca da construção de sua identidade nas relações com os demais atores.

---

<sup>2</sup> Sobre este assunto ver Silva Júnior (1984): Supervisão de Ensino: do autoritarismo ingênuo à vontade coletiva.

Paro (1997) afirma que diante dos obstáculos a serem superados para construção da GD, a mesma apresenta-se como utopia, o que não a invalida como uma possibilidade de vir a ser, pois enquanto antecipação garante a criação de um paradigma a ser perseguido. Por meio deste paradigma é possível analisar a escola como espaço que pode contribuir para transformação social, com ações de resistência e transgressão de seus partícipes, que superam o papel instituído pelo sistema capitalista, de uma escola reprodutora e chanceladora de injustiças.

O Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (2003) ao analisar o conceito de GD, que aparece na LDB de forma genérica, defende que o mesmo deve ser tomado como conceito essencial, para garantir a radicalização da democracia consubstanciada no caráter público e gratuito da educação, inserção social, práticas participativas, descentralização do poder, socialização do conhecimento e decisões e atitudes democráticas dos agentes. Desta forma, a GD seria estabelecida como princípio que garantiria a participação democrática e o controle social, a qualidade das instituições escolares vinculada à simplificação das burocracias, à descentralização dos processos de decisão e execução. Este processo de fortalecimento das escolas criaria a possibilidade de articulação dos diferentes níveis e modalidades de ensino, a integração da educação formal e não formal, a articulação da educação escolar com as ações educativas produzidas nos movimentos sociais e a valorização da avaliação institucional.

O Plano Estadual de Educação (2003), versão da sociedade civil, elaborado pelo Fórum em Defesa da Escola Pública do Estado de São Paulo, analisa que muitas vezes os Conselhos se contrapõem à gestão democrática, pois, apesar de legalmente constituídos, se configuram pelo exercício da subserviência a setores dominantes da sociedade. A possibilidade de superar tal modelo de gestão estaria

na constituição de um espaço público de direito, com condições de igualdade a todos os atores da educação e garantia material para um serviço educacional de qualidade, um ambiente de trabalho coletivo que superasse a fragmentação, seletividade e excludência do sistema.

Historicamente, garantias legais foram instituídas para a implantação da GD: a Constituição Federal de 1988 estabelece que a Educação é dever do Estado e da família e deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (art.205).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), no art. 53, estabelece objetivos que só podem ser desenvolvidos em uma escola que exerça a gestão democrática. Entre eles, que a criança e o adolescente têm direito à educação que visa o pleno desenvolvimento de sua pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Estabelece ainda que para tanto é necessário que o atendimento garanta a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o direito de ser respeitado por seus educadores, de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; direito de organização e participação em entidades estudantis; acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência. Destaca que é direito dos pais ou responsável, ter ciência do processo pedagógico e não restringe a simples informação o acesso dos pais, garante aos mesmos o direito de participar da definição das propostas educacionais. (Art. 53, Parágrafo Único).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 estabelece a necessidade de a escola articular-se com famílias e comunidade (art. 12, inciso V), e que os sistemas de ensino devem definir normas de Gestão Democrática, garantindo

participação em Conselhos Escolares de profissionais da educação e da comunidade Escolar (art. 14).

O princípio de GD do ensino público, inserido no sistema normativo institucional (artigo 206), gerou reflexo na Constituição do Estado de São Paulo (1989) ao estabelecer que a organização do sistema de ensino levasse em conta os princípios da descentralização.

Sem desmerecer o avanço no campo legal, ligado à conquista de movimentos sociais, é possível refletir que o simples pertencer às leis não foi suficiente para garantir a participação de todos os atores da educação, a autonomia às escolas e a construção da gestão democrática.

Mergulhando no cotidiano escolar, podemos indagar sobre os reais efeitos da criação legal de canais de participação e refletir se houve apropriação real do espaço de GD.

A participação necessária à construção da Gestão democrática se efetiva na relação com a realidade concreta, não apenas no discurso, algumas expressões das "autoridades" que pretendem denotar a presença da democracia como: ser "liberal", "dar abertura", "permitir", na verdade a negam. Democracia não se permite se exerce, é necessário superar a dependência das concessões e criar mecanismos que construam um processo inerentemente democrático. (PARO, 1997:19).

Segundo o autor, as ações do Estado, que aparentemente significam possibilidade de participação social, representam por vezes autoritarismo configurado tanto no abuso de autoridade, como na ação de deixar de prover recursos para atender os direitos sociais.

Desta realidade conflituosa, o Conselho de Escola (CE), emerge por seu valor enquanto espaço deliberativo e de ação de todos os atores da educação, como nosso objeto de estudo das contradições e conquistas nas ações de transgressão e resistência da escola.

Pinto (2004) em conferência sobre a educação cidadã como instrumento de resistência ao imperialismo e ao capitalismo, afirma que a mesma deve basear-se, entre outros princípios, na valorização dos mecanismos democráticos de tomada de decisão, portanto o Conselho de Escola constitui-se como um espaço de referência para a superação de uma educação domesticadora. O autor entende que não existe cidadania se não houver democracia, para tanto é fundamental mecanismos como eleição de diretores, conselhos de escola com caráter deliberativo, grêmios independentes, o fim do taylorismo que corrói as relações entre diretores, professores e demais funcionários da escola como os serventes, as merendeiras, secretárias. Considera também que não basta o estabelecimento destes mecanismos, o olhar do pesquisador deve buscar sua existência de fato, pois existem fatores que se opõem para que o formal se estabeleça como prática cotidiana.

A existência de uma educação como instrumento de resistência à opressão social, econômica e política, pode superar a imposta historicamente como espaço de doutrinação (em especial religiosa), da disciplina imposta (em oposição à autodisciplina) e do “respeito” dos jovens pelos adultos encobrendo o medo e a violência simbólica e física.

Não basta dizer que a escola é o espaço da dominação e da luta contra a dominação, é preciso ir além jogando luz sobre as formas concretas em que se processam os mecanismos de hegemonia e contra-hegemonia no cotidiano escolar. (PINTO, 2004: 7).

Para o autor, principalmente no espaço da escola pública, os mecanismos de resistência e reação dos dominados (se referindo aos alunos) têm assumido uma natureza essencialmente autodestrutiva. Assim, a reação das crianças e dos adolescentes à forma extremamente cruel como são tratados no estágio atual do

sistema capitalista, sem perspectiva de um emprego decente e estável que lhes dê acesso às “maravilhas” da sociedade de consumo, basicamente assume forma de violência, mas não é a única alternativa possível.

Compartilhamos da utopia do autor em pensar e lutar por uma reação de caráter transformador, por meio de uma aliança entre os atores da educação e com os movimentos sociais organizados, pois quando esta aliança acontece, a educação se transforma numa arma poderosíssima de resistência à dominação e de apoio à transformação social.

Um pacto entre os explorados. Professores, funcionários, alunos e pais, todos são vítimas no atual estágio da escola no Brasil, os dois primeiros porque são explorados e desvalorizados e os dois últimos porque são as principais vítimas de uma educação anticidadã que não garante os conhecimentos básicos, nem qualifica para o trabalho e muito menos contribui para uma formação integral da pessoa. (PINTO, 2004:12).

### *Delimitando o problema e definindo objetivos:*

Esta pesquisa pretende refletir sobre o avanço de construção da GD na escola pública paulista tendo como foco o Conselho de Escola, isto é, voltar o olhar para o cotidiano de uma escola para entender tanto as ações que limitam ou negam esta construção, como os avanços possíveis, de apropriação do espaço para uma participação qualitativa.

Silva (1998) analisa que a unidade escolar é lugar estratégico para mudança do sistema.

A unidade escolar é o lugar onde se concretiza o objetivo máximo do sistema escolar, ou seja, o atendimento direto de seus usuários nas relações de ensino-aprendizagem. É nela que, as metas governamentais são atingidas ou não, as políticas educacionais se realizam tal como o previsto ou sofrem distorções. (SILVA, M, 1998:42).

O funcionamento cotidiano da unidade escolar é que efetiva ou não as propostas declaradas para o ensino, pois neste espaço se desenrolam as histórias de vida de professores, alunos, funcionários e especialistas. Portanto, conhecê-lo permite verificar os problemas e as perspectivas que dele decorrem, com vistas à implantação da escola autônoma.

Ao longo deste trabalho, procuramos refletir sobre algumas questões: o CE utilizado como espaço para uma participação (pseudoparticipação), distante da intencionalidade de criação do bem comum, pode vir a esvaziar a resistência dos atores da educação? Ele pode criar condições necessárias para a legitimação das políticas públicas e o afastamento do Estado de suas funções públicas?

Entendemos que não podemos reduzir a construção da GD, da autonomia e participação na educação, à ação do Conselho de Escola. Paro (1997), porém afirma que embora seja um instrumento imperfeito, o CE tem potencial a ser explorado, negligenciar com seu caráter deliberativo e sua organização, é consolidar o movimento de desqualificação deste espaço pelas ações do Estado.

Para realizarmos a análise do CE na escola pública paulista, partimos da hipótese de que este se constitui como um universo de limites e possibilidades. Com a possibilidade de instituir-se como espaço construtor da gestão democrática e o limite de contraditoriamente exercer papel de legitimador das políticas públicas, enquanto uso de uma autonomia monitorada.

Elegemos como objeto de pesquisa o CE de uma unidade escolar de Bauru – SP, fato que se justifica pelas ações de transgressão e de resistência para manutenção de sua identidade, quando em 1995 a Secretaria do Estado da Educação (SEE) impôs a reorganização das escolas, processo levado a cabo de

forma autoritária e que representou para muitas escolas a destruição de sua identidade.

A escola em questão oferece atualmente o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries, inserida em um bairro de classe média da cidade, atende uma média de 800 alunos distribuídos em dois turnos diurnos. Uma marca forte desta escola é ser reconhecida no ideário de todos os atores da educação que a compõe, como uma escola de “qualidade”. Tem sido procurada por famílias de diferentes bairros da cidade, famílias estas com recursos suficientes para a manutenção do transporte de seus filhos. Portanto, a maioria dos alunos que a freqüentam não provém do bairro, a opção foi feita por aqueles que a consideram um espaço privilegiado.

Temos como hipótese que este ideário de valorização da escola pode ter sido reforçado por esta resistência ao processo de reorganização das escolas que nos propomos investigar.

Para realização deste estudo, o recorte histórico está centrado na conjuntura de recrudescimento das ações neoliberais, à década de 1995/2005, quando são estabelecidas, pelo governo paulista, as diretrizes do Estado, com objetivo de modernizar o gerenciamento do sistema Educacional Paulista.

Bueno (2003) considera que o governo paulista (1995) fundamentou-se nos pressupostos das reformas propostas pela agenda internacional para instituir suas diretrizes: a reforma e a racionalização da rede administrativa e a mudança no padrão de gestão aproximaram o conceito de escola ao de empresa, considerando a satisfação do cliente, a modernização dos processos de trabalho e a dinamização da equipe escolar. A partir destas diretrizes, foram muitas as ações para a implantação da lógica do Estado Neoliberal, entre elas: o controle burocrático do espaço da autonomia da escola.

Adrião (2001), analisando o contexto das diretrizes paulistas, afirma que a ação dos órgãos centrais de educação paulista foi de instituir uma autonomia "monitorada", a serviço da legitimação das políticas estatais. A ação desta autonomia monitorada acabou por descaracterizar a essência da autonomia legítima, através da negação de suas características como: necessidade de relações horizontais entre os atores da educação e de sua interdependência.

Neste contexto, se destaca a ação do CE estudado, ora espaço de participação legítima, ora apenas reproduzindo uma participação controlada e ações de uma sociedade autoritária. Por vezes, na atual conjuntura do Estado Neoliberal, o CE foi ignorado e desqualificado como espaço de possibilidade para a participação social e a construção da GD.

Entendendo que na análise do cotidiano escolar todos os problemas particulares devem ser pensados em seus contextos para atingir a complexidade do fato, o tecido entre parte/todo, neste trabalho se fez presentes os seguintes objetivos:

- Analisar o Conselho de Escola paulista, sua construção legal, para refletir sobre a possibilidade deste se constituir como um espaço de avanço na construção da gestão democrática, em meio a contradições, limites e recuos.
- Analisar a ação colegiada tendo por objeto de pesquisa o Conselho de Escola de uma unidade escolar Pública de Bauru – SP, a fim de identificar as ações de resistência e de transgressão que resgatam o CE como espaço/tempo de participação qualitativa e ao mesmo tempo ações que reproduzem a sociedade capitalista.

Para tanto foi necessário:

- Analisar a construção histórica da gestão democrática na escola pública paulista, refletindo sobre a possibilidade desta se constituir como ponto de partida para uma educação de qualidade.
- Analisar os conceitos de democracia, autonomia e participação por meio de leis, documentos e ações dos movimentos sociais e da política pública.
- Analisar a legislação paulista dos anos 90 para evidenciar avanços da lógica neoliberal sobre o espaço da autonomia escolar, cristalização de mistificações no lócus da escola e a produção de intencionalidades não voltadas para o bem comum, mas para o atendimento da lógica do mercado.

### *Procedimentos metodológicos*

O caminho percorrido para garantir a produção desta pesquisa envolveu a análise e o levantamento de aspectos qualitativos, com apoio de alguns dados quantitativos necessários para contextualizar ações da política estadual e a escola a ser estudada. Importantes aspectos que caracterizam a pesquisa qualitativa analisados por Menga Ludke e Marli E.D.André (1986) servem de norte para este trabalho. Ao valorizar os aspectos qualitativos é possível explorar as interações sociais, a diversidade encontrada no campo da pesquisa, sem reduzir as generalizações (pesquisa quantitativa).

A pesquisa realizada qualifica-se como um estudo de caso devido à singularidade da escola estudada, à ação de resistência desencadeada para garantir a preservação da identidade da mesma. Desta forma, a grande fonte é o

ambiente da escola, espaço em que buscamos a compreensão e interpretação da realidade. Foi foco de atenção: a ação dos representantes do conselho, o significado dado ao processo de resistência da escola e ao espaço CE.

Mendonça (2000) enfatiza que escola e sistema são partes de uma mesma realidade dialética, desta forma a criação de uma escola autônoma traz intrinsecamente a exigência da reorientação do sistema que garanta, entre outras ações, mecanismos participativos e burocracia a serviço das necessidades da escola. Como Mendonça, procuramos realizar o levantamento da regra, elemento formal decorrente do sistema normativo institucional, e analisar a realização do jogo, isto é, o conjunto de circunstâncias históricas, políticas e sociais que caracterizam a ação de todos os envolvidos com a institucionalização e o funcionamento da gestão democrática do ensino público, tendo como foco o CE.

Por meio de levantamentos bibliográficos, documental, questionários, entrevistas e observação do cotidiano da escola estudada, a busca foi de mergulhar nas contradições possíveis do espaço CE. Para realizar o estudo da realidade proposta, foi necessário antes, buscar apoio nas teorias produzidas historicamente. Assim, realizamos uma revisão bibliográfica para aprofundar a reflexão sobre o contexto social macro, isto é, os efeitos do processo da globalização e das regras do mercado na produção de um Estado Neoliberal e da gestão democrática do ensino público. A revisão bibliográfica possibilitou analisar as ações do Estado Neoliberal na implementação de políticas educacionais no estado de São Paulo.

Ao selecionar no universo de grande produção acadêmica, pesquisas que buscaram refletir sobre a temática construção da GD e valorizar o espaço CE, assim como os reflexos neste espaço, além da ação do Estado Neoliberal, o que tornou possível estabelecer relações com o cotidiano da escola estudada.

Por meio de questionário aplicado a todos os membros do atual CE (2005), o objetivo foi coletar informações sobre parâmetros para constituição do CE, entre eles: a natureza do Conselho, suas atribuições fundamentais, normas de funcionamento, composição, processo de escolha dos conselheiros, presidência, critérios para participação, mandato. Ao utilizar estes parâmetros, foi possível confrontar a instituição formal e a ação cotidiana, e estabelecer os limites e possibilidades de ambos.

Algumas questões tiveram como objetivo o levantamento de dados sobre as características da participação e das deliberações do atual conselho, bem como a existência de possíveis mistificações e preconceitos contra algum segmento do conselho, principalmente o mais frágil deles, o de alunos.

Os dados obtidos por meio dos questionários foram confrontados com os registros das atas das reuniões do Conselho de Escola, estas aparecem como universo rico da atitude dos atores da educação como registros cuidadosos no sentido de, muitas vezes, omitir o processo de transgressão desencadeado durante as reuniões, como uma forma de preservação dos atores de possíveis punições do sistema. Por meio das atas pudemos também analisar a fragilidade do espaço deliberativo através de mecanismos de coerção, não representatividade dos conselheiros, apatia, invasão da burocracia.

Outra técnica complementar utilizada foi a entrevista realizada com membros do CE e da APM (1996/2000), que vivenciaram o processo de resistência contra as determinações externas de reorganização do sistema de ensino estadual. Foram entrevistados no levantamento das contradições vividas e as estratégias utilizadas no processo de resistência: representantes dos segmentos de professores, funcionário, pai de aluno (acumulou participações no CE e como diretor executivo da

APM), diretor de escola. Entrevistamos também a professora coordenadora e funcionária da secretaria da escola que recebeu os alunos transferidos da U E estudada, para levantar as conseqüências da transferência compulsória de alunos e professores para seu espaço.

O objetivo dos questionários e entrevistas foi também buscar os conceitos aplicados às palavras empregadas nos discursos, como: participação, autonomia, democracia e estabelecer relação com o referencial teórico.

Utilizamos também fonte de pesquisa documentos tais como: jornais que ajudaram a reconstruir a implantação da Reorganização do Ensino (1995) e seus efeitos no município de Bauru, Planos de Gestão, Censo Escolar, resultados do questionário socioeconômico do SARESP/2005 que auxiliaram na caracterização da unidade escolar.

Os dados obtidos foram utilizados na elaboração de gráficos e utilizados para, à luz da revisão bibliográfica, serem traçadas análises finais e elaboração de conclusões possíveis.

## CAPITULO I

### *O Conselho de Escola: espaço de concepções e significações da gestão democrática.*

#### *1.1 . Reflexões sobre o espaço Conselho de Escola.*

O Conselho de Escola (CE) foi formalmente instituído para garantir que a comunidade participe dos processos decisórios. Assim como a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil, também o CE, historicamente, ganhou status de espaço que visa garantir a participação e a possibilidade de construção da chamada “gestão democrática”.

A partir dos anos 80, a participação ganhou destaque enquanto temática de estudos e reflexão, sobretudo, enquanto ações organizadas da sociedade brasileira, como forma de romper com os laços autoritários vigentes desde o golpe de estado de 1964. Ghanen (2004) descreve essa década de 80 como sendo o momento histórico de mudanças na vida política nacional. Mudanças essas que desafiavam a compreensão das dificuldades e a explicitação de possibilidades para políticas educacionais democráticas.

Essa era a época na qual, esgotando-se o regime autoritário implantado em 1964, foram retomadas as eleições diretas para os executivos estaduais; ocasião em que alguns candidatos de partidos de oposição elegeram-se governadores e tomaram posse em 1983. Programas e medidas elaborados e implementados desde então, em novas circunstâncias, foram tomados como objeto de estudos. (GHANEM, 2004:163).

A participação popular no cenário educacional brasileiro culminou com a Constituição de 1988 que instituiu a gestão democrática como princípio da educação nacional, portanto, esta deixou de ser bandeira de luta apenas de educadores progressistas para formalizar-se como política pública.

A grande produção acadêmica contribuiu para a reflexão sobre os limites e as possibilidades da gestão democrática em uma sociedade de ranço autoritário, hierarquizada, com a ação de um Estado patrimonialista e da inculcação de ideologias geradoras de imobilidade, como refletiremos mais à frente.

Ao destacar a grande produção sobre o tema, Ghanem (1995) realizou um levantamento de 114 referências bibliográficas principais (com resumos) e 68 referências subsidiárias, compreendendo obras produzidas entre 1980 e 1995. Os principais temas abordados neste período foram: o relacionamento entre as organizações escolares e as populações usuárias de seus serviços, canais institucionais de participação como associações de pais e mestres e conselhos escolares, políticas e orientações para a gestão de sistemas com autonomia das escolas, lutas sociais e movimentos populares relativos a redes e unidades escolares, descentralização e democratização da gestão escolar, eleições e formas de escolha de diretores de escolas, atuação de supervisores e a privatização ou terceirização de serviços administrativos em escolas públicas.

Em novo estudo, realizado entre 1995 e 2003, sobre a problemática da participação na educação brasileira; o autor examinou sessenta títulos referentes ao tema, produzidos em universidades da Região Sudeste e as agrupou em duas dimensões: participação na unidade escolar e gestão democrática em programas de reforma educativa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Desses sessenta trabalhos o autor identificou: 24 teses de doutorado (22 foram defendidas na Faculdade de Educação da USP, uma na PUC-SP e uma na Faculdade de Saúde Pública da USP); 18 dissertações de mestrado (treze defendidas na Faculdade de Educação da USP, uma na Unicamp, uma na PUC-SP, uma na UFMG, uma na UFF e uma na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP); uma tese de livre-docência; seis livros; capítulos de livros ou artigos de periódicos que relatam pesquisas e dez ensaios.

Gonçalves (2003) foi outro pesquisador a realizar levantamento sobre estudos referentes à democratização da educação. O autor observou em seu estudo que as expectativas em torno do assunto foram mudando; nos anos 70 a democratização da educação era entendida como acesso e permanência, e nos anos seguintes, o destaque era a revisão do papel da escola e gestão participativa. Ao passo que, na década de 90, além da democratização, indicava-se a busca pela qualidade da educação. O autor identificou 202 textos e destacou que os produzidos na década de 70 foram caracterizados como de denúncia, principalmente da atuação do Estado sob diretrizes capitalistas, seguida de longe pela referência a seu perfil autoritário e centralizador. Os textos produzidos nos anos 80 e 90 tiveram como predomínio a referência à ineficiência e omissão do Estado. A produção da década de 90 é marcada pela análise do modelo neoliberal e outros elementos a ele relacionados, como a desresponsabilização, a centralização de controle e poder, a descentralização de responsabilidades, além do processo de crise e reforma do Estado.

Já estudo realizado por Machado (2004), investigando documentos produzidos no âmbito acadêmico entre os anos de 1990 até 2002, destacou 16 teses produzidas sobre o tema Conselho de Escola, que abordam este espaço como possibilidade de avanço na melhoria do clima organizacional, na busca de autonomia e contribuição na democratização, e qualidade da escola. Segundo a autora "... é importante ressaltar que apenas a existência do Conselho Escolar, por si só, não garante a democratização da Gestão Escolar..." (MACHADO, 2004:330), pois não há correlação positiva entre a existência do Conselho de Escola e mudança substancial na tradicional estrutura hierarquizada de poder na escola.

A construção da gestão democrática numa sociedade capitalista, com

estrutura de ranço autoritário é um processo complexo. A produção acadêmica ao mesmo tempo em que aponta para uma transformação no ideário dos educadores e da própria sociedade, aponta também para transformações conjunturais. Dentre estas, a de maior impacto sobre o processo de construção da gestão democrática, surge com a tendência internacional na ênfase aos valores neoliberais que visam garantir a hegemonia de grupos dominantes locais e de grupos representados pelos organismos internacionais.

A temática referente à educação democrática vai sendo construída na tensão entre o reforço da “sacralização” e “ressignificação” de valores democráticos a serviço da hegemonia dominante, reproduzindo a escola “domesticadora”; e a possibilidade de apropriação real deste espaço visando à escola emancipadora.

Neste universo de complexidade e de intensa produção acadêmica, elegemos a produção de Paro (1996) e Pinto (1994), para jogar luz ao estudo de caso realizado. As pesquisas realizadas por estes estudiosos, possibilitam que a discussão dos resultados ultrapasse o espaço de conclusões particulares.

O estudo etnográfico realizado por Paro (1996) em uma escola estadual da região metropolitana de São Paulo, possibilitou distinguir condicionantes internos e externos à escola na participação da gestão.

São apontados como condicionantes internos: os materiais, os institucionais, os político-sociais e os ideológicos. Sobre os condicionantes materiais da participação, o estudo possibilitou ao autor descartar que condições ótimas de trabalho proporcionassem, por si, relações democráticas e cooperativas. No entanto, pôde concretamente analisar as limitações impostas aos alunos e à comunidade que não tinham, por exemplo, local adequado para se reunir. Entretanto, segundo o autor, esse condicionante restritivo à participação não desencadeou uma luta por

melhores condições. Um condicionante institucional interno destacado, foi o caráter hierárquico da distribuição da autoridade e as relações verticais de mando e submissão. Assim, os colegiados como a APM e o CE, com existência meramente formal, não se constituíam em foro significativo de decisões. Quanto aos condicionantes político-sociais, o estudo apontou que a relação entre os diversos grupos atuantes na escola era conflituosa e os envolvidos se mobilizavam por interesses imediatos. Nos condicionantes internos, categorizados como ideológicos da participação, pôde observar que a comunidade era vista de forma negativa pelos profissionais da escola. Estes, a definiam como pais e responsáveis pelos alunos padecendo das mais diversas carências (econômica, cultural, afetiva), sem interesse pelo desempenho dos filhos na escola e em boa parte agressivos para com o pessoal escolar.<sup>4</sup>

Os condicionantes externos à unidade escolar, tecem o contexto para a construção da gestão democrática. Aspectos econômico-sociais influenciam diretamente na disponibilidade de tempo, nas condições materiais e recursos humanos para participação, enquanto os aspectos culturais, ou a visão de mundo das pessoas, constroem a viabilidade e a possibilidade da participação. Todos estes condicionantes para a participação atuam no espaço do CE impondo-lhe limites e dialeticamente as possibilidades.<sup>5</sup>

A análise dos resultados da pesquisa pautou-se também no trabalho realizado por Pinto (1994), que teve como metodologia um estudo de caso de uma escola estadual paulista. Neste estudo o autor abordou o processo de eleições para o CE, a

---

<sup>4</sup> Sobre este tema Paro também contribuiu na obra *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

<sup>5</sup> Aprofundaremos a discussão sobre estes aspectos no capítulo destinado à análise dos resultados do estudo de caso realizado.

dinâmica de suas reuniões, o papel do diretor (que preside o conselho), o papel das entidades representativas (sindicato dos professores e entidades estudantis), as decisões tomadas e as sugestões dos integrantes para aperfeiçoá-lo.

O autor pautou-se na contribuição da ação comunicativa de Jürgen Habermas e à luz deste referencial analisou que as teorias que dão base a modelos mais comuns de administração, em particular da escola, estão fundamentadas em referenciais sociológicos funcionalistas, que apresentam dificuldade para explicar mecanismos "não sistêmicos", que fazem parte do processo de democratização e autonomia da escola. O mundo sistêmico é definido por Habermas como complexos de ações que se autonomizaram do processo comunicativo, representadas pela economia e pelo Estado. Assim, o espaço da escola encontra-se umbilicalmente ligado ao mundo da vida, no entanto suas patologias decorrem dos mecanismos sistêmicos que a governam atualmente.

Destaca ainda, o valor do mundo vivido, nele se fazem presentes: a cultura, que funciona como estoque de saber e modelos interpretativos para o processo comunicativo; a sociedade, entendida como ordenamentos legítimos pelos quais participantes regulam sua solidariedade com determinados grupos sociais; e personalidade onde os indivíduos adquirem competência para interação. Ao longo do estudo, o autor aponta algumas mudanças necessárias, tanto no aspecto legal, quanto no âmbito da organização da escola na inter-relação com a sociedade civil.

No aspecto legal, o destaque é para a concentração da autoridade nas mãos do diretor. Embora os mecanismos de participação, como o CE, busquem transformar a escola numa esfera do mundo vivido, concretamente existe uma relação de dependência à figura do diretor. Assim, para o autor, ganha destaque a forma de escolha do diretor de escola. Também Paro (1997), ao discutir sobre essa

questão, afirma que os sistemas hierárquicos que colocam o diretor como detentor de “poder”, se constitui de uma dupla contradição; a autoridade delegada ao diretor por ser detentor de “competência técnica” está relacionada ao dever de atuar como preposto do Estado. Ao diretor cabe administrar não os recursos, mas a falta destes, numa “aparência” de poder. Para o autor, constitui obstáculo à implantação da gestão democrática, o fato de o Estado centralizar o “poder” nas mãos dos diretores, pois a tendência deste profissional acaba sendo atender os interesses dominantes, mantendo o caráter autoritário da estrutura escolar.

Pinto (1994) aponta que a concentração de “autoridade” nas mãos do diretor, e o fato da legislação paulista considerá-lo como presidente do conselho, colocando-o como o principal responsável pela eficácia de seu funcionamento, demonstra uma forte contradição com a existência de uma lei que dá autonomia a esta instância.

Neste modelo de administração o diretor atua como um técnico que toma decisões políticas, sem que a sua competência para tal seja avaliada, enquanto que um diretor escolhido pela comunidade escolar teria com esta os seus compromissos.

O diretor é um técnico que toma decisões políticas, sem que a sua competência para tal seja avaliada. A partir do momento em que o diretor é escolhido pela comunidade escolar, esse critério de aferição é contemplado e muda-se radicalmente a cadeia de compromissos. Hoje, seu compromisso é com a delegacia, com a máquina burocrática, com o mundo do sistema. Com a eleição, seu compromisso passa a ser com a comunidade onde a escola está inserida. (PINTO, 1994:156).

O autor aponta a questão-chave dos recursos financeiros, outra mudança que deveria ocorrer em nível da organização escolar. Para ele o órgão de gestão da escola deve contar com um fluxo estável de recursos para não perder sua razão de ser.

Esta idéia é reforçada por Paro:

O que parece se dar na realidade de nossas escolas públicas é que, na medida em que, para a consecução de seus objetivos com um mínimo de eficácia, faltam recursos de toda ordem, o esforço despendido para remediar tais insuficiências tem competido com o esforço que se poderia empregar para se modificarem as relações autoritárias que vigem dentro da instituição escolar (PARO, 1996:302).

Pinto (2004) afirma que o sistema educacional brasileiro continua a produzir uma escola que, cotidianamente contribui para a domesticação das crianças e jovens que a freqüentam e para excluir o negro e o pobre.

Cabe ressaltar que, não obstante o fato de 80% dos concluintes do Ensino Médio em 2002 vir da escola pública, apenas 12% dos concluintes de Medicina das Instituições de Educação Superior Públicas (e 8% das IES privadas) fez todo o seu Ensino Médio em escolas públicas. Em Direito este índice é de 28% nas IES públicas (24% nas privadas); em Administração; 42% nas IES públicas (e 31% nas privadas); em Engenharia Civil, 31% nas IES públicas e privadas. Somente na Pedagogia e na Matemática, cursos de menor prestígio e com maior oferta de vagas, este índice chega a 70% (sem diferenças significativas entre públicas e privadas) (PINTO, 2004:4).

Portanto, o autor lança um desafio para aqueles que afirmam que a escola é espaço da dominação e da luta contra a dominação, trata-se de ir além desta mera afirmação e observar o cotidiano de nossas escolas, jogando luz sobre as formas concretas em que se processam os mecanismos de hegemonia e contra-hegemonia no cotidiano escolar.

### *1.2. Democracia e suas diferentes significações.*

Ao expor algumas conclusões de pesquisas que voltaram seus olhares sobre o CE, e que apontaram para a complexidade desta instância como um espaço para o exercício da participação e da construção de uma educação emancipadora, reiteramos nossa convicção na existência de seus limites, mas também de seu valor

como uma instância que pode protagonizar possibilidades de transgressão e resistência ao instituído.

Não se pode reduzir ao espaço do CE, a construção da Gestão Democrática, da autonomia e participação dos atores da educação (palavras sagradas), mas estes valores e conceitos lhe dão vida, sendo razão de sua própria existência.

Não é possível analisar a ação do cotidiano deste espaço, sem antes entender concepções e significações atribuídas a estas “palavras sagradas”. Azanha (1995) afirma que ao dar origem a confusas associações de idéias ou abrigar significados contrários às significações dadas, as “palavras sagradas” podem estar a serviço da legitimação das políticas estatais.

Também Arroyo (1991) ratifica o teor desta afirmação ao analisar o efeito de significações que vinculam de forma açodada educação/cidadania/participação. Considera que a educação moderna foi construída por meio de confrontos sociais e políticos. Neste processo de construção, a educação, algumas vezes contraditoriamente, atuou como instrumento de conquista, de liberdade, da participação e da cidadania; no entanto, em outros momentos históricos, atuou como mecanismo de controle e dosagem de graus de liberdade. Muitas práticas e teorias pedagógicas contribuíram para legitimar e, muitas vezes ocultar da camada popular, os pólos antagônicos, ao permitir que a visão de mundo inculcada estabelecesse uma vinculação mecânica entre educação/cidadania/participação.

Paro (1997) compartilha desta idéia e afirma que não se trata de permitir a participação, mas prover condições de real participação, que vão além das meramente materiais, e também envolvem distribuição de autoridade e possibilidade de exercer pressão social. A vivência da democracia inclui a possibilidade de controle sobre o Estado

Para Arroyo a significação de “participação e cooperação” pode estar revestida do dever de se manter numa ordem dada e não construída, submetida a uma lógica liberal. A idéia de educar para a cidadania e participação como um liberalismo comunitário, significaria desempenhar papéis traçados em um tempo/espaço de limites já dados.

É fundamental captar se a cidadania se constrói através de intervenções externas, de programas e agentes que outorgam e preparam para o exercício da cidadania, ou, ao contrário, a cidadania se constrói como processo que se dá no interior da prática social e política das classes. (ARROYO, 1991:75).

Segundo o autor, é mais freqüente nas concepções politico-pedagógicas a idéia da doação de cidadania por parte da burguesia e do Estado. As ações de cidadania que rompem com a concepção de doação e que transgridem com a norma pré-estabelecida são vistas como caóticas, remetidas a uma visão de PHYSIS (ausência de normas); motins, revoltas, protestos são rotulados como comportamentos populares. Nestes processos existem ações de resistência, a produção de NOMOS legítimos e a consciência de direito que respalda a noção do que é justo para as camadas populares.

Conceitos, significações e ideologias compõem o ideário dos sujeitos da educação que atuam no Conselho de Escola e determinam se as ações desencadeadas efetivam a apropriação deste espaço por todos, ou reproduzem as estruturas de poder, no sentido de controle de conflitos e manutenção da “ordem”.

Azanha (2004) ao analisar o final da década de 70, observa que o termo "democracia" havia se transformado em elemento indispensável a qualquer esforço ideológico de persuasão político-social.<sup>6</sup>

A palavra democracia, usada principalmente como propaganda de governos, passou literalmente a significar todas as coisas, para todos os homens, o autor afirma que esta contradição quanto às significações se fazia presente em 1948, quando da realização de congresso da UNESCO, “[...] a teologia de um soava como demonologia para outro, mas todos concordaram na aceitação da democracia como a mais alta forma de organização política e social”.(AZANHA, 2004:336).

Durante este congresso, por uma unanimidade apenas superficial, foi enfatizado que a participação do povo se fazia essencial para um bom governo. No entanto, o significado atribuído à "democracia" gerava profundas divergências. Diante de tamanha complexidade, o autor afirma que esclarecer a noção derivada de "ensino democrático" constitui-se em uma das tarefas mais difíceis.

Ao longo da história brasileira algumas tentativas de democratização do ensino partiram da concepção de que formar homens livres fosse condição suficiente para construir uma sociedade democrática. A idéia de que a escola internamente democratizada forjaria uma sociedade democrática, traduz uma visão simplista que além de ignorar a natureza da liberdade como um fato político, concebe a sociedade política como sendo reflexo de características dos indivíduos que a compõem, a soma de vontades individuais livres.

Segundo o autor, a pedagogia progressista, embora conceba a democratização do ensino no plano da criação de um espaço público de participação

---

<sup>6</sup> Publicado originalmente na Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, v.5, n.1/2, p. 93-108, 1979 e republicado em 2004 na fonte indicada.

social, pode contribuir com essa visão simplista se deslocar para o plano individual, da formação da vontade livre, o significado de democracia. Assim, a escola quando se vale desta significação simplista “[...] talvez apenas se consiga uma degradação do significado político de democracia nesse seu transporte abusivo da esfera social para a sala de aula”.(AZANHA, 2004:343).

Segundo o mesmo autor, outra concepção presente nas ações para democratização do ensino é entendê-la como ampliação de oportunidades. Esta concepção põe em pauta outro valor: oajuizamento acerca da qualidade do ensino. Tanto a ampliação de oportunidades, quanto o conceito de qualidade de ensino não partem apenas de pressupostos meramente pedagógicos, mas decorrem de intencionalidade política.

Analisando a complexidade no processo de democratização do ensino, o autor afirma que a escola não pode sozinha ser responsabilizada pela construção de uma sociedade democrática. “A democratização da educação é irrealizável intra-muros [...] ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como simples variável pedagógica.” (AZANHA,2004:344)

Mendonça (2000) também considera que é necessário democratizar todas as estruturas dos sistemas, o que não implica em desconsiderar o espaço da escola, pois ela é parte integrante desta estrutura, mas implica em não reduzir a este espaço a responsabilidade pela democratização do ensino.

Azanha ao afirmar que a intenção de “democratizar” o ensino não é uma ação neutra e que está vinculada à intencionalidade política, demonstra a complexidade do significado deste processo numa sociedade de capitalismo selvagem. Não sendo uma ação neutra, é possível refletir que os agentes do processo de democratização

do ensino estão revestidos muitas vezes de valores antagônicos, para a construção da chamada “democracia”.

Chauí (2004) define uma tensão entre duas concepções de democracia ao longo da história do Brasil, a social e a liberal, a que chamaremos de “dominante”.

A concepção da democracia social é fundada na compreensão do social, da divisão interna da sociedade em classes a partir da exploração econômica. Como luta de classes, esta concepção vem superar a idéia instituída pelo conceito liberal que reduz democracia a um regime de governo. A compreensão da democracia social amplia este conceito para uma sociedade democrática. Assim, a sociedade consciente de sua divisão em classes é que estabelece o justo/injusto, o possível/necessário. Esta concepção é definida pela autora como uma forma sócio-política que faz uso do princípio de participação, exercida como intervenção direta ou como interlocução social que deve determinar e controlar a ação de seus representantes. Eleger significa “dar aquilo que se possui”, desta forma a sociedade afirma-se soberana, não estabelece alternância de poder, mas declara que o poder está sempre vazio, pois a sociedade é que o detém.

O significado da democracia social não é reducionista também quanto à conceituação de cidadania, pois enquanto na concepção dominante apenas está presente a figura do indivíduo, na democracia social o conceito de cidadania é ampliado para as figuras das organizações de classes e grupos sociais.

Como uma forma sócio política baseada em princípios de isonomia (igualdade perante a lei) e isegoria (direito de expor opiniões em público, discuti-las e aprová-las ou não), todos são livres, ninguém está sob o poder de outro, pois todos obedecem às leis das quais são autores, diretamente, através da democracia participativa ou indiretamente, através da democracia representativa.

Esta concepção permite a construção do *nomos* legítimo ao se entender que o conflito não deve ser controlado, mas é necessário o trabalho dos e sobre os conflitos, pois é este que gera as transformações.

“A marca da democracia social é a da reivindicação, expressa nos movimentos dos anos 70/80, nas defesas dos Fóruns sociais tanto Nacionais como Estaduais pela escola Pública, na luta dos educadores em traçarem os rumos da educação brasileira. Cidadania se constrói pela e na criação de espaços sociais de lutas”. (CHAUÍ, 2004:5, grifo nosso)

O movimento de luta visa conciliar os princípios de igualdade e de liberdade com a existência real das desigualdades, assim como os princípios de legitimidade dos conflitos com a existência de condições materiais. Nesta concepção de democracia o objetivo não é apenas de garantia dos direitos positivados, mas criar novos direitos. Por isso, cidadania se constitui em ocupar espaços sociais de luta por meio de movimentos sociais, populares, sindicais, e pela instituição de formas políticas de expressão: partidos políticos, estados de direito, políticas econômicas e sociais.

A autora exemplifica a ação desta cidadania, citando que os trabalhadores dos séculos XIX e XX, que por meio de lutas ampliaram a concepção liberal de direitos civis e políticos, para sociais e econômicos.<sup>7</sup>

A sociedade se configura como democrática quando, mais do que instituir um regime político considera direitos como criação social. Desta forma, a atividade democrática social é realizada como luta social, um contra-poder que “[...] dirige,

---

<sup>7</sup> Sobre este tema citamos como referência: MARSHALL, T.S. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967;

controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes”.<sup>8</sup> (CHAUI, 2004:4).

A construção de direito é inerente à democracia, por isso é possível diferenciá-lo de privilégios e carências, principalmente porque esta se baseia no princípio da igualdade, já os privilégios e as carências, opondo-se ao princípio citado, determinam as desigualdades econômicas, sociais e políticas. Privilégios e carências pertencem à esfera privada, não podendo universalizar-se, enquanto o direito faz parte da esfera pública e universal. O exercício da cidadania deve desfazer privilégios e transformar carências em interesse comum, e desta forma tomá-las como direito universal. Em sociedades ditas democráticas, muitas vezes, os privilégios e carências são elevados à condição de “direito”, uma concepção de direito particular. Dessa forma, fundos públicos são utilizados para a manutenção de privilégios, bem como os direitos sociais são transformados em serviços de mercado, “[...] a política neoliberal recrudescer a estrutura histórica da sociedade brasileira, centrada no espaço privado e na divisão social sob forma de carência popular e do privilégio do dominante”. (CHAUI, 2001: 94).

Para Chauí o exercício da democracia social no Brasil sofre sérios obstáculos, produzidos pela estrutura autoritária da sociedade onde há profunda desigualdade social e econômica, há exclusão política e cultural, há violência naturalizada nas relações econômicas e sociais.

A autora aponta o recrudescimento destes obstáculos a partir da década 90, desencadeado pelo processo de despolitização aprofundado por ideologias legitimadoras do neoliberalismo. Estas ideologias “[...] reforçam a despolitização

---

<sup>8</sup> Sobre este tema consultar: GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira S.A., 1980.

provocada, de um lado, pela fragmentação e dispersão das classes populares [...] e de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado [...]” (CHAUÍ, 2004:5). Os obstáculos que se opõem ao exercício da democracia social, ao mesmo tempo fortalecem a concepção de “democracia dominante”, definida como regime da lei e da ordem para garantia de liberdades individuais.

Chauí analisa que as práticas liberais tendem a identificar liberdade com competição. Isso reduz basicamente o significado de liberdade basicamente a ir e vir, “livre iniciativa”, a competição política partidária (eleições). Ademais, a manutenção da ordem presente nesta concepção está relacionada com a capacidade do poder executivo e judiciário de conter os conflitos sociais.

Ao refletir sobre os antagonismos criados pelas concepções de democracia, observamos que a “democracia dominante” chega à negação dos princípios mais essenciais da vivência democrática.

Em suas reflexões acerca da gestão democrática na educação, Paro (2002) afirma que não há democracia sem verdadeiros democratas, que estes são construídos pela apropriação histórica da cultura proporcionada pela educação. Para tanto, o ensino deve possibilitar, no mínimo, a aceitação mútua, em que o educando é visto como sujeito político, exercitando, na forma e no conteúdo, a relação pedagógica (democrática) imprescindível para a construção de uma sociedade que não seja fundada na dominação. Ademais, para o autor a transformação social só se fará possível pela afirmação do caráter democrático da educação, pois este é um de seus componentes mais importantes. O exercício de participação decisória deve ter como pressuposto o diálogo, pois conflitos de interesses (de classes, partidos, grupos) e de valores culturais estão presentes.

Os atores da educação devem, como mediadores de conflitos, articularem interesses comuns, aceitar o conflito como pressuposto e como fundamento de nossa cultura e não considerá-lo como patológico ou antidemocrático. Desta forma, a ação democrática não fica reduzida à obtenção do consenso, mas deve visar ações, às vezes de colaboração, outras de crítica e outras de oposição e resistência.

### *1.3. A "democracia" dominante firmada no tripé da ideologia neoliberal.*

Paro (1986), pautado em Gramsci, ao analisar a administração escolar, utiliza o conceito abrangente de ideologia, "significado mais alto de uma concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas".(GRAMSCI apud PARO, 1986:87).

Na teoria de Gramsci, a superestrutura se compõe de duas instâncias dialeticamente interligadas: a sociedade política (Estado) que congrega um conjunto de atividades que dizem respeito à coerção ou domínio direto (forças armadas, tribunais, legislação, polícia), de manutenção cara e que não garantem total controle; e a sociedade civil formada pelos organismos "privados", que têm como função a persuasão para atingir o consenso espontâneo. O Estado Moderno, segundo Gramsci, abarca um sentido amplo indo além dos elementos coercitivos comuns à noção de Estado. Não sendo estes suficientes para manter a supremacia sobre a sociedade, os elementos de persuasão, comuns à sociedade civil, são apropriados também pelo Estado.

Paro (2002) afirma que a coerção não deixa ao outro nenhuma opção, senão a obediência. Mas, dialeticamente esse elemento de força representa sua fragilidade, pois não conta com a vontade livre de quem é submetido. Esta fragilidade exige a constante permanência do elemento coercivo, pois ao cessar a coerção, a obediência se transforma em não-aceitação.

Os mecanismos de persuasão são inerentes aos meios de comunicação, às escolas, associações científicas e culturais, igrejas, sindicatos e partidos políticos, que criam a aparência de que as pessoas têm liberdade de opção. Esta liberdade de opção, presente em maior ou menor grau, empresta a estes mecanismos de persuasão um caráter de imprevisibilidade. Embora a persuasão pareça frágil, pois pode não conseguir seu intento, o outro pode ser persuadido do contrário; é nesse elemento de fragilidade que a relação dialógica tira, na verdade, todo seu vigor. Por meio dos mecanismos persuasivos, a classe no poder visa conseguir um consentimento duradouro que advém do consenso “espontâneo” e da direção intelectual e moral; deixando de ser classe dominante para conseguir hegemonia sobre sociedade. Paro afirma que a hegemonia decorre do sistema de aliança estabelecido em torno dos propósitos da classe no poder, da adesão a estes propósitos pela população em geral, que os toma como se fossem ao encontro de seus interesses.

Paro reflete que o ato educativo pode atuar como mecanismo de persuasão, mas determinada idéia ou conteúdo cultural ao serem livremente aceitos, incorporam-se a quem os apreende. Essas considerações, alertam para a necessidade de se valorizar a educação como instrumento imprescindível para se construir uma sociedade mais justa.

Chauí (2001) destaca a ação de três ideologias que, principalmente na década de 90, procuraram legitimar o processo de implantação do Estado Neoliberal: A ideologia da competência, a do conhecimento e a da sociedade pós-moderna.

Analisa inicialmente a ideologia da competência, que foi construída desde a segunda metade do séc. XX, por meio de uma nova divisão social; de um lado dirigentes com acesso à educação científica e tecnológica, portadores do saber, os especialistas, do outro lado os executantes que operacionalizam tarefas sem saber a finalidade. Presente em todas as instituições, esta ideologia naturaliza a idéia de que alguns devem comandar. Assim, a divisão de classes é determinada pelos competentes que mandam e os incompetentes que a eles devem obediência. Esta ideologia contribui para a despolitização da sociedade, pois a política passa para o domínio técnico, sendo destinada a especialistas que tomam decisões pautadas em critérios técnicos e dão publicidade em uma linguagem inacessível para a grande maioria da sociedade.

Segundo Vasconcellos (2003), esta ideologia acabou também por valorizar a dimensão "pessoal" na administração moderna, pois considera que a gestão baseada nesta visão ideológica, se torna um novo meio de individualização e de "responsabilização" de cada um diante de suas dificuldades. Até mesmo o conceito de escola foi alterado, passando a designar certo modelo escolar, que considera a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é antes de tudo econômico.

Segundo Chauí, outra nova ideologia presente no processo de legitimação do neoliberalismo é a ideologia do conhecimento. Por esta visão ideológica a sociedade contemporânea se funda no trabalho intelectual, isto é, na ciência e na informação.

Sendo a informação um direito democrático, a aparência é de que esta sociedade é adequada à vivência democrática.

No entanto, o que está oculto, é que a ciência e a tecnologia foram apropriadas como forças produtivas integrando o próprio capital, e para se ter acesso a elas, é necessário poder econômico. Negado o acesso ao conhecimento e à informação, temos o aumento da exclusão social, política e cultural e a restrição à construção da sociedade democrática. Para Chauí o saber é aqui concebido na sua dimensão de ferramenta para agir, de instrumento para ter êxito social, de capital individual para aumentar as rendas futuras.

Fechando o tripé das ideologias, Chauí aponta a da sociedade pós-moderna. Entende que nesta visão de mundo, imperam a fragmentação e a dispersão da produção econômica, o que leva o trabalhador à perda de referenciais de identidade, de organização e de luta. A fragmentação e a globalização da produção econômica produzem dois fenômenos contrários e simultâneos: a fragmentação e a dispersão do tempo/espaço. Afirma que pode se falar de acronia e de atopia, pois desaparecem as unidades sensíveis de tempo e de espaço, criando a impossibilidade de distinguir-se entre a aparência e o sentido.

Esta ideologia contribui para o processo de despolitização ao romper com conceitos necessários para o entendimento da realidade, ao flexibilizar e ao tornar relativos os fundamentos do conhecimento moderno. Assim, são vistas como mito idéias como racionalidade, identidade, causalidade, finalidade, necessidade, totalidade, verdade; assim como a visão da História enquanto movimento de contradição. Desqualificam-se estes conceitos, enquanto outros são valorizados, ausência do sentido de tempo é elogio ao acaso e privatizar torna-se elogio à intimidade e ao desejo em oposição ao significado de público.

Para MÜHL (1999) no pensamento intitulado pós-moderno, predomina uma visão cética quanto ao futuro da humanidade, e isto justifica que as lutas estejam relacionadas a experiências imediatas.

[...]a vivência cada vez mais intensa da perda da segurança e do conforto, diante das ameaças que se intensificam e se multiplicam; a experiência de tempo e de espaço cada vez mais comprimidos e fragmentários dentro de um mundo de imagens que progressivamente corroem a dialética da autenticidade e do universalismo. (MÜHL, 1999:198).

A saída buscada pelos pós-modernos se pauta em uma postura que nega qualquer possibilidade de uma fundamentação não contingente da educação, pois toda teoria pedagógica que tente defender uma saída racional para os problemas da modernidade, não passaria de um novo metadiscurso; não existe nada objetivo, portanto não há possibilidade de um conhecimento real e verdadeiro sobre o mundo.

Outro autor, Rouanet (2000), analisa que a negação da racionalidade não é uma idéia “fora de lugar”. No Brasil, a política educacional do regime autoritário, durante 20 anos, extirpou idéias gerais e valores humanísticos, gerando egressos do sistema que transformam o não saber em regra de vida e modelo para relações humanas. Está presente nesta visão de mundo, a polarização clássica entre vida e cultura, que se expressa, segundo o autor, na recusa da teoria e fetiche da prática, levando a um ativismo (ensaio e erro).

As humanidades são ao mesmo tempo ordem e transgressão. São habitadas por um ideal normativo implícito, por um sonho de harmonia, de equilíbrio e perfeição, mas como esta ordem está permanentemente em contradição com todas as ordens existentes, ela é permanentemente transgressora. (ROUANET, 2000, P.346).

A busca da ordem passa pela transgressão, processo possível na democracia considerada pelo autor, “[...] a mais frágil das construções humanas, e a mais valiosa” (ROUANET, 2000,346)

Também em outra autora, encontramos a idéia de que a transgressão é a construtora da História, pois estabelece uma ruptura com a sociedade estática: “Dizer não ao dever duvidoso, a norma injusta significa dizer sim à procura da realização do bem comum”.(RIOS, 1995:18). A intencionalidade posta nos processo de resistência e de transgressão pode gerar ações que visem engendrar novas formas de oposição à cultura autoritária.

Paro (1997) descreve que a existência de uma cultura autoritária, a ausência de recursos, a desmotivação dos professores, a falta de estrutura para participação dos pais, dificultam a democratização do espaço escolar. No entanto, existe a utopia da gestão escolar democrática, lugar que não existe, mas que pode vir a existir, para tanto: “Se quisermos caminhar para essa democratização, precisamos superar a atual situação, que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam o processo inerentemente democrático”.(PARO, 1997:19).

Concretizar a utopia da construção da gestão democrática, sob a égide da democracia social, se torna possível por meio do conhecimento crítico, do movimento dialético que faz uso das contradições da realidade social, mesmo das mais adversas, que aproveita a prática escolar cotidiana, o mundo vivido, e não sucumbe à imobilidade própria daqueles que se submetem aos determinantes estruturais.

#### *1.4. A gestão democrática: significações na conjuntura neoliberal.*

A gestão da escola brasileira, a pública especialmente, sempre foi marcada pela centralização e verticalização do poder decisório, interferências políticas partidárias e improvisações de ações [...](MACHADO, 2004:322).

A luta pela gestão democrática correspondeu a um movimento histórico, contrário ao paternalismo e autoritarismo que significavam formas de agir sobre o outro, considerado não igual.

Rosar (1999), ao analisar a dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática, afirma que as concepções avançadas dos setores progressistas foram assimiladas e ressignificadas por grupos hegemônicos que atuam nas instâncias do poder político. Ao assimilar aprendizados e símbolos de lutas históricas e ressignificá-los, para diluir conflitos e oposições, o objetivo dos grupos hegemônicos era “substituir” ou “reformatar” a velha estrutura de poder já sem legitimidade por outra que além de reduzir os atritos sociais reduziria custos.

Entre 1970 e 1980 pesquisadores da administração escolar, teceram críticas às teorias empresariais que davam suporte teórico para a administração escolar.

É importante ressaltar que na medida em que foram se criando as condições históricas de superação do regime militar e quando isso efetivamente ocorreu, em meados dos anos 80, o debate entre a perspectiva conservadora na área da administração educacional e uma perspectiva crítica, progressista, foi se ampliando, a ponto de se eleger a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante e após o Congresso Constituinte. (ROSAR,1999:166)

Segundo a autora, a análise dos fundamentos aplicados à administração escolar, possibilitou a apreensão da sincronia entre o desenvolvimento da área da administração de empresas e o “modelo” de sistema educacional, implementados pelas reformas realizadas ao longo da ditadura militar. No âmbito do sistema educacional, os parâmetros eram da burocracia privada, e a prática relacionava-se ao trabalho fabril. Os vínculos com as teorias empresariais se faziam presentes por meio de conceitos como produtividade, eficiência e racionalidade.

Neste processo de crítica ao modelo empresarial, grupos progressistas buscavam sua superação, já os grupos hegemônicos apropriaram-se das críticas e produziram uma “moderna” teoria da administração educacional. Esta “moderna teoria” mostrava-se atualizada com as imposições do processo produtivo, rompia com o taylorismo, para alcançar novos patamares de produtividade e acúmulo de valor e capital.

Referindo-se à “moderna teoria” de administração, Motta (1990) afirma:

[...] o desenvolvimento de formas participativas tem acompanhado o processo de automação das organizações. A primeira razão para isto é que a produção baseada em sistemas integrados exige alto nível de consenso e é mais fácil obter tal consenso em um processo participativo do que em um processo do tipo tradicional. (MOTTA, 1990: 115).

O autor aponta outras razões para a valorização de formas participativas na administração empresarial, entre elas, as estruturas organizacionais alongadas, produzidas pela automação distanciaram a cúpula da base. Desta forma, a participação serve como forma de encurtamento entre ambas; o trabalho em equipe e as comissões servem como mecanismo eficiente de solução de problemas; as bases buscam formas de controle da autoridade excessivamente concentrada; a participação humaniza mecanismos impessoais que caracterizam as relações de controle das empresas; este processo garante maior entusiasmo e eficiência, a participação ganha significado de processo de cooptação.

O autor afirma ainda que nas empresas, a participação ativa o máximo proveito das diferenças individuais e favorece a cooptação das bases e a formação do consenso, do qual dependem os sistemas de produção integrados. No entanto, dialeticamente, este modelo de administração produz para a camada trabalhadora a

experiência de auto-organização e o aprendizado de formas alternativas de organização.

Este novo modelo, descrito acima por Motta, atua por meio dos times, dos grupos, dos círculos de qualidade total, e acabou obtendo ampla divulgação por meio do Núcleo Central de Qualidade e Produtividade subordinado ao MEC e responsável pelo programa “Escola de Qualidade Total”.

Rosar (1999) afirma que diante desta realidade, torna-se papel dos grupos progressistas, combater a falácia dos projetos educacionais fundamentados nos pressupostos da qualidade total. Para a autora, é possível resistir a este modelo, por meio do apontamento das condições concretas do funcionamento do sistema educacional e das escolas, definindo o atributo social da escola e ampliando a discussão sobre as possibilidades de uma sociedade radicalmente democrática.

O esforço do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, na defesa de que a Constituição Federal, a LDB e o PNE incorporassem o princípio de gestão democrática, trouxe à baila uma discussão já acumulada, e contribuiu para a reflexão. O processo de construção da gestão democrática e a resistência dos setores progressistas contra as falácias dos grupos dominantes foram também refletidos por Rossi (2001), que analisou a complexidade para que a escola venha tomar seu “destino nas mãos”. Nesta análise, aponta que determinados grupos fazem uso de um conceito de gestão democrática com objetivo de torná-lo pilar conservador de racionalidade, técnica e instrumental. Pautada em Sacristán (1999) afirma que a significação aplicada pelo Banco Mundial à gestão da escola é entendida como ação de consumidores (pais e alunos) elegendo os provedores (escolas e instituições) e tomando um papel mais ativo e exigente.

Não se pode reduzir gestão democrática à mera participação de pais, alunos e professores no sistema de ensino, que inclusive podem com esta “participação” contribuir para retirada do Estado das políticas sociais, como discutiremos no subtítulo participação.

Rossi, assim como Azanha (2004) e Rosar (1999), concordam que a prática de gestão democrática não se esgota no âmbito da escola, nem se reduz à ação dos gestores nos processos administrativos e pedagógicos. Mas afirmam que uma organização do trabalho escolar colegiada, envolvendo todos os personagens que atuam na escola, propicia nos processos decisórios, respostas mais adequadas aos problemas existentes, por tratar-se de uma construção coletiva onde estão comprometidas ações individuais.

Na relação entre os interesses externos, reguladores das funções da escola, e os internos, próprios do cotidiano da escola, é criado um movimento dialético que pode levar os atores da educação a âmbitos mais amplos de pensamento e de ação política. Este movimento pode propiciar aos professores possibilidade de avaliarem o peso da desmobilização subjetiva, causado por uma participação apenas operacional, e levá-los a lutar pela consolidação de uma participação qualitativa (decisória). O movimento dialético possibilita ocupar as brechas do sistema, pois “[...] não há um sistema que não tenha regras políticas e morais conflitantes, que não tenha bandas frágeis”. (ROSSI, 2001:100).

Se por um lado, a atual lógica do mercado capitalista, impõe a demanda externa do trabalho de grupos ou equipes (que muda de pessoas e de tarefas no caminho); é possível apropriar-se desta organização para, segundo a autora, (re) atualizar a memória-histórica, impedindo a perda e fragmentação de saberes

docentes acumulados nas escolas, resgatando aspectos essenciais do aprendizado político-pedagógico, advindos de sua tradição profissional coletiva docente.

Na realidade social fugidia das escolas públicas, pulsa um aprendizado perceptível, audível (nem sempre registrado), de (re) interpretação e de (re) criação de propostas curriculares, de projetos pedagógicos, de planejamentos e orçamentos participativos articulados em processo pelas práticas de gestão descentralizadoras e democráticas. (ROSSI, 2001:104).

Como ponto importante a ser considerado na gestão democrática encontra-se a descentralização do sistema, que recebe conotações diversas pelos diferentes e até mesmo conflitantes grupos. Enquanto para os setores progressistas a descentralização implica necessariamente em alterações efetivas de funcionamento das várias esferas do poder público, envolvendo a transferência de poder decisório, de atribuições e de recursos, para os conservadores, esta se atém a uma desconcentração de tarefas, portanto que se restringe apenas ao plano operacional.

A política educacional, mormente urgida na década de 90, tem por objetivo a redução de custos, encargos, e investimentos públicos e transfere para a sociedade os encargos do Estado, esperando do ativismo solidário a ocupação de espaços próprios do Estado.

Ademais, Rossi chama a atenção para o processo de desestruturação do sistema educacional, ao longo das últimas décadas. Neste processo um novo projeto de educação tem sido construído para o Brasil, projeto que necessita de fortalecimento teórico e prático, por meio do movimento dialético vivenciado no cotidiano da luta para garantir seu caráter social, democrático e anticapitalista.

Enquanto utopia de educadores e progressistas, como Freire, o conceito de gestão democrática tem matriz ideológica na tendência libertária do socialismo. Esta

utopia requer para sua realização, uma modificação, mais ou menos ampla, da ordem econômica e política, e segundo Rossi, ela tem seu momento de síntese no âmbito das comunidades locais, onde a autoridade deve ser socializada e as decisões tomadas pela coletividade. Freire assim considera:

Mudar a cara da escola pública implica também ouvir meninos e meninas, sociedades de bairro, pais, mães. Diretoras, delegados de ensino, professoras, supervisoras, comunidade científica, zeladores, merendeiras [...]. (FREIRE, 1991: 35 apud ROSSI, 2001:16).

Paro (1986) analisa que nas sociedades de classes, a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante, para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. Porém, isso não significa que não possa vir a concorrer para transformação social, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com interesses da classe trabalhadora. Para isso, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexiva revolucionária. O requisito é conhecer as condições concretas em que se realiza a administração na sociedade.

A transformação social não se reduz ao âmbito das reformas, estas são de iniciativa da classe que detém o poder e que tem como objetivo acomodar aos seus interesses os antagonismos emergentes na sociedade. Transformação social significa a superação da maneira como a sociedade se encontra organizada, não significa, pois, atenuar ou escamotear os antagonismos, mas eliminar suas causas, a separação das classes sociais (cf Paro, 1986). A educação se revela como elemento de transformação social, pelo seu caráter intrínseco de apropriação do saber historicamente acumulado, elemento de afirmação e emancipação cultural na luta pela desarticulação do poder capitalista e na organização de uma nova ordem.

Ao manter apenas a aparência de cumprir sua função específica, ao não possibilitar às camadas populares a apropriação do saber historicamente acumulado, a escola coloca-se contra os interesses gerais da sociedade.

[...]a administração escolar inspirada na cooperação recíproca entre os homens deve ter como meta a constituição na escola, de um novo trabalhador coletivo que, sem os constrangimentos da gerência capitalista e da parcelarização desumana do trabalho, seja uma decorrência do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma "vontade coletiva", em direção ao alcance dos objetivos verdadeiramente educacionais da escola.(PARO,1986:160)

Neste sentido, o autor considera que não se trata de gerência, isto é, controle do trabalho alheio, mas de coordenação no sentido democrático, que supõe convergência de interesses pessoais, o que não significa apenas a democratização interna da escola, mas também o fortalecimento da unidade escolar externamente.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) consideram também, que falar de gestão, é exigir diálogo entre os interlocutores para a solução de problemas, e que sua característica é ser em si mesma democrática, pois se traduz pela comunicação, pelo coletivo, pelo diálogo. A consciência da comunidade na concretização de um projeto emancipador deve refletir nos projetos educacionais, sendo que o processo de construção da identidade da escola seja resultado de decisões coletivas.

Segundo Cury (2002) a gestão democrática é a imagem do Estado de Direito, que com ele comunga de características essenciais para a sua sobrevivência. Entre elas, a exigência de transparência, impessoalidade, autonomia, participação e liderança por meio de colegiados democráticos, trabalhos coletivos, representatividade e competência.

Na utopia da gestão democrática progressista, o Estado seria representante legítimo do público agindo como protetor dos direitos sociais, entre eles, o oferecimento de educação de qualidade para todos. No processo de construção da

gestão democrática progressista um desafio a ser vencido é, ainda hoje, o autoritarismo do Estado que se revela não só no abuso de autoridade, mas também no fato de deixar de prover recursos necessários para garantir os direitos do cidadão.

### *1.5. A complexidade da construção da autonomia na escola.*

Paro afirma que construir a autonomia da escola significa tomá-la como espaço público e romper com seu perfil estatal, criar possibilidades de controle democrático deste espaço por todos os atores envolvidos nos processos de ensino e de aprendizagem, essenciais para garantir poder e condições necessárias para educação das camadas populares. (cf. PARO,1997)

Azanha (1995) considera que o conceito de autonomia, utilizado esporadicamente desde o "manifesto dos pioneiros", ganha expressão nas discussões atuais sobre educação, entretanto essa tem se cristalizado como mais uma das palavras "sagradas".

Ao definir autonomia e seu processo legítimo de construção, Rios (1995) afirma que para a superação da PHYSIS (NATUREZA), haveria a necessidade da constituição de uma instância do dever, a NOMIA (organização da Polis por meio de leis), sendo o ETHOS (costume, jeito de ser) o ponto de partida para constituição do NOMOS; e ao mesmo tempo está sempre em construção devido às mudanças na sociedade, pois o ETHOS é sempre dinâmico. AUTO NOMIA, criação de leis pelos indivíduos sem constrangimentos exteriores, constitui-se como oposição a

HETERONOMIA, leis impostas, indivíduo, regras criadas independentes da vontade do grupo.

Uma das características da autonomia é a relatividade. O espaço de sua construção é de limites e possibilidades nas relações e inter-relações humanas (alteridade). No coletivo da polis é construída em situação de interdependência, “[...] a autonomia não significa solidão, impossibilidade de relacionamento ou determinação de nossas leis à revelia daqueles com quem nos relacionamos [...]” (RIOS, 1995:17). A autora afirma que a voz é dada ao coletivo e ao mesmo tempo a cada um, a autonomia no espaço escolar não deve excluir e não deve ser imposta. Não se trata da autonomia de uma determinada autoridade para tomar decisões que ela acredita serem ideais.

Assim, a autonomia se constrói na escola nas relações entre os sujeitos (atores da educação) e o contexto global da sociedade. Entretanto, a possibilidade da construção da autonomia no espaço escolar enfrenta obstáculos diretamente relacionados à contextualização, mormente numa sociedade tradicionalmente autoritária (estática), onde as relações verticais (hierárquicas) se sobrepõem às horizontais (solidárias). Nas relações verticais a situação estabelecida é de dependência, apenas nas relações horizontais é possível o estabelecimento de relações de interdependência, necessárias à construção da autonomia.

Outra característica da autonomia é que ela tem um fim, isto é, tem significado por meio da intencionalidade que vai ao encontro dos anseios do bem comum do grupo e, ao mesmo tempo interesses dos sujeitos individuais. As ações geradas por meio desta intencionalidade são construídas na relação com um NOMOS já instituído, portanto adquire caráter de responsabilidade diante da lei quando duas possibilidades se apresentam: obediência e transgressão.

Azanha (1995) nos chama a atenção para o fato de que o exercício da autonomia não pode ser confundido com ações de consensos.

[...] consenso é uma forma de decisão e nem sempre a mais racional, nem a mais justa. Principalmente quando a maioria, pelo simples fato de ser maioria, se julgar no direito de suprimir as divergências [...] (AZANHA, 1995:46).

O Estado deve instituir um Nomos não invasor da esfera reservada à construção da autonomia escolar. Ao obedecer simplesmente a um NOMOS imposto a escola se torna apática, sem gerar as respostas necessárias à construção de um Projeto Pedagógico que atenda às necessidades daquela instituição.

Além da invasão do Estado, que normatiza o que cabe aos atores dos processos de ensino e de aprendizagem e, portanto, que se apropria da direção da escola, existem outros aspectos reducionistas da construção da autonomia.

Segundo Paro (1997), o cotidiano escolar é permeado por práticas autoritárias que vão desde o papel do diretor de escola, sagrado pelas leis oficiais como autoridade máxima (mistificação de autoridade), à relação professor/aluno onde o uso de práticas de dominação o expropriam de seu papel de sujeito da aprendizagem.

A cultura autoritária está presente também na comunidade. É possível superar estes condicionantes por meio de um esforço coletivo consciente, que cria práticas cotidianas que fogem da ingenuidade de considerar a escola uma “grande família”, pois interesses comuns, que unem os atores, não anulam os interesses pessoais, muitas vezes até conflitantes. Por meio da transgressão intencional, que gera ações com objetivos comuns, é possível a superação da cultura autoritária.

Para tanto, é necessário o conhecimento crítico da realidade para aproveitar as contradições do sistema e agir no cotidiano escolar.

[...] construir ética e politicamente a autonomia não teria significado se não se aliassem a perspectiva ético-política a dimensão técnica, o domínio seguro de conhecimentos específicos, a utilização de uma metodologia eficaz, a consciência crítica e o propósito firme de ir ao encontro da necessidade concreta de sua sociedade, seu tempo. (RIOS, 1995:18)

Essas considerações denotam a importância da construção da autonomia no espaço escolar, entretanto, a forma que vem sendo implantada pelos órgãos centrais da educação paulista, levou Adrião (2001) a adjectivá-la autonomia monitorada. Para a autora, os significados atribuídos à descentralização, à autonomia e à participação, que inicialmente nasceram do debate sobre a gestão democrática da educação, hoje pouco têm de democráticos, na medida em que se inserem em práticas governamentais de destituição de direitos.

Ao negar as características essenciais descritas por Rios como a necessidade das relações horizontais, da interdependência dos atores da educação; a autonomia monitorada garantiu ao poder central a cristalização de novas mistificações e a produção de intencionalidades não voltadas para o bem comum, mas para o atendimento da lógica do mercado.

Por meio do texto acadêmico produzido por Silva (1995), quando atuava como secretária da Educação do sistema de ensino do estado de São Paulo, é possível identificar significados atribuídos à autonomia que acabam por justificar ações tomadas durante sua gestão no governo de Mário Covas.<sup>9</sup>

A autora descreve que os anos 90 traziam como desafios a instituição da

---

<sup>9</sup> O presente artigo baseou-se em Palestra inspirada no artigo "A Gestão e a Autonomia da Escola nas Novas Políticas Educativas para a América Latina" em co-autoria com Guiomar Namó de MELLO, publicado em Estudos Avançados, n. 5, USP. 1991.

qualidade e da autonomia da escola. Países desenvolvidos e em desenvolvimento teriam a educação como foco central de suas políticas públicas devido a dois fatores: 1º - a profunda mudança nas demandas que a sociedade teria feito ao sistema de ensino, mudanças estas relacionadas aos avanços tecnológicos dos anos 80, à globalização da economia e aos novos modelos de organização do trabalho. 2º - o esgotamento do modelo econômico que utilizava mão-de-obra barata, pouco qualificada e abundância de matéria-prima. Assim, as políticas públicas teriam como objetivo redirecionar os investimentos, principalmente para o desenvolvimento humano, o que as autoras consideram como necessidade estratégica dos países na promoção do desempenho social e econômico de sua população e condição indispensável para obter sucesso na ordem internacional, marcada por grande competitividade entre os países.

Dessa forma, a construção da autonomia relaciona-se, não a uma intencionalidade de superar problemas contextualizados e ligados ao bem comum, mas a uma concessão do Estado com objetivo de realinhar-se ao mercado capitalista mundial. A preocupação das políticas educacionais seria fortalecer as unidades escolares minimizando as intervenções burocráticas e responsabilizando as diferentes instâncias pelos resultados obtidos, através de avaliações criteriosas, a chamada "autonomia com responsabilidade".

A autora identifica dois problemas gerados nas décadas de 70 e 80, que teriam deixado marcas profundas nos sistemas de ensino. O primeiro estaria relacionado à falta de planejamento de uma política de formação dos recursos humanos, protagonizada por instituições particulares, voltadas apenas para a quantidade, que teria afetado diretamente a constituição das equipes escolares e que, ao mesmo tempo, teria criado uma concepção fragmentada e distorcida da

função do projeto pedagógico ao nível da unidade escolar, formar especialistas em áreas curriculares tais como orientação pedagógica, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, etc...,

A escola foi, dessa forma, transformada em um espaço de disputa por emprego para um variado conjunto de profissionais que levavam para as unidades escolares ou órgãos centrais suas contribuições específicas e suas concepções particulares do processo de ensino aprendizagem. (SILVA, 1995:22).

Aponta ainda, que nem sempre instituições particulares tiveram o compromisso em formar profissionais com qualidade, no entanto, o que fica oculto é que esta fragmentação tem raiz na concepção tecnicista da educação, marcante nas décadas de 70 e 80.

O segundo problema apontado pela autora é decorrente do primeiro, o surgimento de pressão de classe para a ocupação dos espaços, as negociações estabelecidas entre sindicatos e a administração são pontuados como principal problema.

Por fim, é necessário acrescentar que as negociações diretas entre entidades de classe dos professores e a administração central do sistema de ensino levaram ao estabelecimento de jornadas semanais correspondentes a cargos nas unidades escolares e garantiram a seus componentes estabilidade e efetivação, sem considerar as reais necessidades da organização do trabalho da escola. (SILVA, 1995:22)

Embora fique sugerido no texto, que profissionais como orientador pedagógico, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, incharam o sistema, concretamente estes profissionais não chegaram até o espaço escolar. Ao mesmo tempo, o texto sugere que direitos trabalhistas legítimos historicamente construídos no espaço da transgressão do nomos pré-estabelecido, são redutores

da autonomia escolar.

Ao atacar os sindicatos, a autora busca uma fuga do nomos legítimo, conquistado nas lutas trabalhistas e os coloca como empecilhos à construção da autonomia da escola e à realização de um trabalho pautado em suas necessidades. Os direitos conquistados historicamente são caracterizados como ação de uma política centralizadora de alocação de recursos humanos. Nesta visão a grande vilã é a efetividade no cargo da escola, que teria impedido a seleção da equipe e a escola de exercer a autonomia de manter profissionais, dispensá-los ou, pelo menos, colocá-los à disposição para administração central, de acordo com sua "própria proposta pedagógica".

Notemos que, a concepção de "escola autônoma", expresso no texto analisado, se contrapõe aos estudos teóricos que abordam o tema, pois introduz um forte elemento autoritário ao possibilitar que o poder disponha os atores que incomodam o pretense projeto pedagógico. A relação estabelecida com quem faz concretamente a escola teria assim um caráter rigidamente hierárquico, não restando espaço para contradições e conflitos.

Silva citando Mello (1991) recorre ao conceito de definição de "boa escola" como a que se caracteriza como centro de decisão, recursos e poder, onde a responsabilidade de prestação de contas seria papel da direção, não entendida como direção dos autores da educação, mas mistificada aqui no papel do diretor, como definido por Paro (1997) "autoridade máxima e culpado último".

Segundo Silva, ainda apoiada no conceito de Mello, a garantia da qualidade do serviço oferecido pela escola estaria condicionada a mecanismos de controle e avaliação externos, cabendo aos pais a tarefa de controlar a qualidade de ensino oferecida aos seus filhos. Esta participação não é definida como de decisão em

conselhos representativos, mas na ação de pais que individualmente vão à escola “brigar” com o diretor, exigir a qualidade do ensino. Os pais ausentes desta fiscalização e pressão são considerados omissos. Os diversos segmentos da escola ficam fragmentados e colocados em contraposição, para imposições e cobranças, por meio de relações verticalizadas. Embora com rótulo de “autonomia” construída pela participação do coletivo, a lógica presente é a do cliente individual que exige qualidade de trabalhadores considerados sob “suspeita” e, portanto, devem sofrer cobrança e pressão. Coroa esta lógica a presença da meritocracia que estimula a competição. Esta concepção se contrapõe àquela que estabelece o diálogo como importante fator para a construção da gestão democrática.

O autoritarismo, incutido em muitos atores da educação mistifica a figura do aluno da escola pública. Partindo de uma concepção que considera que os mesmos são sujeitos de carências e não de direitos, o que lhes é oferecido é visto como concessão. Assim considerada, a carência está fora da esfera do direito, fora do espaço público escolar e, portanto, cabe ao próprio indivíduo, ou a sua família resolver os problemas. Esta concepção vincula-se ao ideário neoliberal, na expectativa de que as soluções dos problemas identificados nas carências devem ser solucionadas na esfera privada, portanto é “ideal” a ação do voluntariado e das parcerias.

Neste modelo de participação, cujo objetivo central é o controle, teriam sucesso aqueles que por já possuírem voz e argumentação, os que não estabelecem diálogo com os demais atores da educação, mas impõem seu ponto de vista. Desta forma, segundo Chauí (2004), estes poucos estabelecem seus privilégios, e não direitos, numa dimensão não dialógica e nem horizontal.

Para Silva, os anos 90 deveriam superar os desafios da qualidade e da

autonomia da escola, ao garantir o equilíbrio entre a descentralização e a integração. Assim, o processo de descentralização refere-se à racionalização da máquina administrativa, e à alocação de recursos materiais e o apoio técnico nas escolas, enquanto o processo de integração determinaria o grau e o conteúdo da autonomia, centrado nas propostas pedagógicas e no plano de desenvolvimento institucional, que deveriam refletir a diversidade cultural.

No eixo da descentralização, situam-se as ações e os programas destinados a racionalizar a máquina burocrática dos sistemas educativos, com o objetivo de fazer chegar de fato à Escola os recursos materiais e o apoio técnico necessário a uma eficiente organização do ensino. O grau e o conteúdo de autonomia das unidades escolares devem permitir sua interação mais efetiva com o meio social, de modo que a proposta pedagógica da Escola e seu plano de desenvolvimento institucional reflitam a diversidade cultural, as demandas e aspirações da população usuária. Neste sentido, as políticas educativas deveriam prever estratégias de formação, recrutamento e seleção de recursos humanos as mais flexíveis e menos regulamentadas possíveis em seus aspectos formais, associadas a uma permanente avaliação de resultados, seja nos níveis de formação, seja nos de desempenho de docentes e de pessoal técnico. (SILVA, 1995:24, 25).

Ainda segundo a autora, as políticas "educativas" deveriam elaborar planos de carreira com diretrizes mínimas, que possibilitassem às escolas gestar o tempo e suplementar o pagamento vinculado à avaliação, admitindo, dispensando ou re-allocando profissionais, observados os direitos trabalhistas, pois considera que a estabilidade destes é no sistema e não na escola. Isto implica, em nome da autonomia escolar, suprimir direitos conquistados na transgressão e resistência por meio da luta histórica dos educadores e de todos os que constroem a escola.

Observemos que o grau de autonomia outorgado se prende a ações de execução. Desta forma, a escola deveria organizar jornadas de trabalho, ordenar conteúdos, selecionar materiais didáticos, buscar formas de integração dos

currículos e ser responsabilizada pelos resultados avaliados externamente. Proposta sedutora, pois aparentemente desatrela a escola do sistema centralizador, no entanto, uma pergunta deve ser feita: Como realizar estas tarefas sem investimento do Estado?

Embora, segundo as autoras, o Estado não seja dispensado de sua atuação, e ocorra uma revisão que "fortalece papéis" e "gera integração" por meio de: avaliação de resultados, prestação de contas para a população, fiscalização e controle da qualidade de ensino, descentralização de recursos, definição de diretrizes núcleo-curriculares, compensação das desigualdades regionais/locais, uso racional dos recursos humanos. Sem poder decisório e recursos para viabilizar o projeto pedagógico, construído na relação dialógica entre todos os atores da educação, cria-se o "participacionismo", em lugar da participação social e o Estado controlador e fiscalizador com vistas ao "eficientismo", em lugar do Estado promotor.

Segundo Lima e Viriato (2000), o foco principal da política educacional da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, no período de 1995-1998, foi a busca pela eficiência e eficácia do sistema de ensino. Estas metas continuam como paradigmas do sistema. Para atingi-las foram implementadas medidas fundamentadas em duas diretrizes básicas: a primeira definida como reforma e racionalização da estrutura administrativa e a segunda como mudanças nos padrões de gestão.<sup>10</sup>

A primeira tem como pressuposto a construção de uma administração eficiente na implantação de uma nova política educacional. Essa eficiência se

---

<sup>10</sup> Voltaremos a esta questão no cap II ao analisarmos políticas públicas desencadeadas pela reforma do Estado. Vide ref. Bibliográfica: BRASIL Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, Brasília, 1995. BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: editora 34, 1996.

operacionaliza por informatização dos dados educacionais, que visa obter controle e acompanhamento da clientela do ensino básico; racionalização do uso dos equipamentos escolares a fim de rever a forma de ocupação dos mesmos, inclusive considerar diferentes modalidades de distribuição da clientela; construção de uma base sólida para a tomada de decisão quanto à implementação de novos investimentos; desconcentração e descentralização de recursos e competências "mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle direto dos usuários" (LIMA, 2000:16).

Por esta diretriz, fica prevista a necessidade de reorganizar a estrutura da Secretaria de Educação, com a extinção de órgãos centralizados e o repasse de recursos humanos e materiais para instâncias descentralizadas do sistema como as Diretorias de Ensino, que teriam maior autonomia financeira e administrativa e também buscariam novas parcerias para a prestação dos serviços educacionais (empresários, professores, pais, sindicatos, universidades, municípios, entre outros). Assim, com estas medidas, busca-se transferir as obrigações pelas políticas sociais, incumbência do Estado, para os setores não-estatais.

Se, na década de 80, os governos das várias unidades da federação mantinham tais obrigações como co-partícipes, no final dos anos 90, estas deixam de ser uma preocupação dos governos. A responsabilidade do Estado pela educação passa a se configurar como avaliador e controlador. (LIMA E VIRIATO, 2000:20)

Como desafiava Paulo Freire (1984), o educador deve ser leitor de sentidos e significados, leitor do mundo, que desvenda o que está por de trás dos jogos de palavras, sendo necessário para tanto mergulhar na realidade.

O significado de autonomia, empregado pelos órgãos centrais, estabeleceu políticas de "descentralização" e criou a reconcentração de poder em outra esfera, a municipal, não transferindo poder de decisão para a escola que ficou alijada de todo o processo.

### *1.6. Participação: tensão nas significações progressistas e neoliberais.*

Refletindo sobre as concepções de democracia, de gestão democrática e de autonomia na escola é possível antecipar que, a exemplo dos acima apontados, ao conceito de participação também foram atribuídas significações antagônicas. Mendonça (2000) afirma que: "A aparência assumida por esse novo sistema é da participação e da autonomia. Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional" (BRUNO apud MENDONÇA, 2000:71)

Considera que as unidades educacionais operacionalizam ações, porém não definem parâmetros, nem estabelecem regras; assim como os colegiados deliberam de forma ilusória, pois suas ações se dão nos estritos limites das normas impostas.

Segundo Rossi (2001), os mecanismos do poder se fazem presentes na contradição de significados dados à participação. De um lado governo e empresários vêm na participação da sociedade uma forma democrática, quando a ela cabe solucionar os problemas apresentados no setor educacional. No entanto, alguns estudiosos do assunto (SOARES, L. T., 2000; TORRES, 1999; GENTILLI, 1999c; CORAGGIO, 1999) apontam que as reformas educacionais, ao proporem o envolvimento da população na gestão escolar, constituem-se em estratégia utilizada pelo Estado para que a sociedade se responsabilize pelos deveres do poder público.

Ainda segundo Rossi, a participação forjada na luta cotidiana — que se evidencia após o período ditatorial, inclusive em leis como a Constituição Federal e a LDB— foi capitalizada pela classe dirigente que a ressignificou, dando-lhe conotação que se contrapõe àquela advinda dos movimentos sociais, pois se trata de uma participação para “resolver” problemas que seriam pertinentes ao Estado. Esta ressignificação encontra amparo na orientação do Banco Mundial que enfatiza a participação da comunidade nos assuntos escolares. Afirma que os meios de comunicação cumprindo seu papel de persuasão inculcam valores ideológicos, dando ênfase às idéias de construção da gestão democrática e da participação no cotidiano da escola. O discurso empregado por estes meios de comunicação apresentam um Estado que aparentemente se torna instrumento da solidariedade organizada, que abre espaço aos cidadãos para assumirem voluntariamente as organizações de auto-ajuda, um exemplo é o projeto “Amigos da Escola”.

A literatura também enfatiza a tendência de afirmar a “gestão coletiva” como algo já construído e atendendo naturalmente ao interesse do “bem comum”, como se este fosse um valor neutro, construído no consenso. “Como se cada aluno, cada professor pudesse agir coletiva e espontaneamente, como se já fosse, de partida, motivado para obtenção do interesse comum”. (ROSSI, 2001:93). Idéia essa que, como pudemos analisar, compõe o ideário da “democracia dominante”, pois segundo a autora, os ideólogos liberais, desde o século XVIII, ao confirmarem os efeitos reguladores/desmobilizadores da democracia ocultavam o conflito.

Paro (1986), que por sua vez se pauta em Vásquez (1977), ao analisar participação recorre ao conceito de práxis. A práxis é definida como atividade material transformadora e ajustada a objetivos, portanto em toda práxis intervém, em

maior ou menor grau a consciência do homem, acentuadamente na práxis criadora, mas também na reiterativa ou imitativa.

A práxis criadora constitui-se como uma unidade indissolúvel da atividade da consciência (o subjetivo, interior) e da realização do projeto (o objetivo, exterior). O que significa que a “construção do objeto ideal é inseparável da produção do objeto real, material”.(Vásquez apud Paro, 1977:249). Criar implica a idealização e objetivação de algo novo que se constrói a posteriori, por isso o projeto e a realização sofrem modificações no processo, advindas da relação entre eles. A práxis criadora possui como característica a indeterminação, a imprevisibilidade tanto no processo como no produto, o que leva o autor a afirmar que a consciência deve estar constantemente ativa. Uma participação qualitativa, ação de cidadania nascida da concepção social de democracia, tem significado enquanto ação da práxis criadora.

Opondo-se à práxis criadora, temos a práxis reiterativa que se caracteriza pela repetibilidade. Nela a lei é conhecida a priori, o processo é de duplicação ou cópia do objeto ideal. Esta práxis que separa o subjetivo e o objetivo resulta de uma práxis criadora anterior. Para o autor, trata-se de uma ação negativa quando barra a possibilidade de novas criações. A participação operacional, ao cumprir tarefas pré-determinadas por grupos hegemônicos externos à escola, pode ser explicada como uma práxis reiterativa. Esta desaloja o sujeito como ator e sujeito ativo, cumprindo o papel esperado por algumas políticas educativas que é a reprodução, o que, portanto, não pode se considerar como participação.

Bordenave (1994) afirma que participação social envolve não só a produção dos bens materiais e culturais, mas compreende também administrar e usufruir dos bens produzidos, o que significa superar a dimensão superficial do mero ativismo

imediatista. O conceito é claro ao definir que a população deve produzir e usufruir dessa produção, se ela sofre limites na produção, em usufruir, ou ainda não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participa verdadeiramente. A participação social pode ser definida como um processo contrário à dominação e à concentração do poder. Caracteriza-se pelo pensar coletivo a partir do cotidiano, pressupõe a análise crítica dos interesses e necessidades do grupo em seu contexto local e global, o próprio processo de conscientização em exercício.

Muito do que é rotulado como participação social representa na verdade um associativismo, que atua como organização beneficente. Este tipo de “participação” assume caráter ideológico, pois canaliza as atenções dos indivíduos para ativismos imediatistas, gerados na práxis reiterativa. A ação desta prática é o abandono da reivindicação de uma participação real na orientação e determinação “dos destinos da nação”, ou seja, na configuração das estruturas sociais e de suas mudanças.

A idéia de participação dos pais no âmbito da escola pública paulista é guiada pela práxis reiterativa. Podemos refletir um exemplo disto, quando observamos o resultado do questionário aplicado aos alunos da rede durante a avaliação do SARESP/2004. No item consagrado à participação dos pais, o questionário a reduziu a mera participação em reuniões de pais, conversar com o filho sobre comportamento e boletins. A idéia presente é avaliar a família como reforçadora de valores solicitados pelo sistema, quer no comportamento, quer nos resultados obtidos. A ação dos pais se restringe à reprodução dos valores e cobrança, portanto distante do processo de conceber, implementar ações que visem o usufruto do bem comum daquela realidade.

Como conclusão do questionário, aplicado pelo SARESP/2004, ficou descrito que atuam positivamente no desempenho do aluno, além de sua motivação, a crítica

dos pais à dinâmica escolar e o seu envolvimento com a vida escolar com objetivo de incentivar os filhos a fazerem as lições de casa, trabalhos escolares, freqüência à escola e a participação em reunião de pais, principalmente nas séries iniciais.

Desvelar que muitas vezes a participação é reduzida a ações operacionais como a ação da práxis reiterativa, não permite que desconsideremos a existência de espaços constituídos para a participação, que são frutos também de conquistas históricas das camadas populares, e embora exista a tentativa de controle por parte do Estado, existe a utopia da possibilidade de tomada destes espaços pelos atores da educação visando à construção de uma participação social real.

Libâneo e demais autores (2003) afirmam que a participação constrói-se na prática, é algo que deve ser ensinado e aprendido. Só é possível participar pelo exercício prático da participação, que deve ser estimulado e promovido no interior da escola.

Historicamente, a estrutura de paternalismo e de poder centralizado, constituída no Brasil, acabou restringindo tanto as experiências de participação quanto a possibilidade de sua aprendizagem. A escola como espaço de interação entre seus agentes não pode prescindir da participação, no entanto, este processo não pode estar baseado em aparência, pois desta forma o fruto é a desqualificação da ação da participação (pseudoparticipação) e, por conseqüência, a desmobilização dos agentes. Como organização, a escola dispõe de um conjunto de fatores e meios de ação que regulam a educação. O centro desta organização é ocupado pela instância de tomada de decisão. A direção, por princípio, é um dos atributos da gestão, que deve pôr em ação o processo decidido no coletivo por meio da participação.

A participação é o único meio de assegurar a gestão democrática, tendo

como fundamento a autonomia. Por meio da participação social ocorre o processo de organização e gestão, que envolve procedimentos administrativos, modos adequados de conceber e realizar ações diante da realidade vivida, coordenação, acompanhamento, avaliação e cobrança de responsabilidades. Este processo implica não só participação na gestão, mas também gestão no próprio processo de participação, de forma que este esteja vinculado à produção do direito legítimo, característica fundamental da democracia social.

## CAPÍTULO II

### *A construção da Gestão Democrática, a contribuição do espaço Conselho de Escola.*

#### *2.1. A reforma de Estado e as políticas educacionais.*

Azevedo (1997) afirma que para abordar a educação como uma política social, é necessário inseri-la em um espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, isto é, a materialidade da ação do Estado contextualizado em estruturas de poder, dominação e conflitos.

O processo de implantação de um Estado Neoliberal traz ao cenário histórico, novas estratégias utilizadas pelo capitalismo para garantir seu desenvolvimento, e, portanto este contexto torna-se produtor de políticas públicas para a área da educação que apresentam características peculiares. Os defensores do “Estado Mínimo” acreditam que o mercado tem capacidade para regular o capital e o trabalho, portanto consideram a política pública imprimida pelo Estado do Bem-Estar Social como responsável pela crise social. Nesta perspectiva a intervenção do Estado é considerada prejudicial para o equilíbrio da ordem econômica, social e moral, pois desrespeitaria princípios de liberdade e de individualidade básicos ao *ethos* capitalista.

Pereira (2001) analisa que o Estado do Bem-Estar Social, ao reforçar os direitos sociais, e ao assumir a promoção do crescimento econômico e a competitividade internacional, em nosso século significaria um enorme reforço às idéias de Estado como *res-pública*, mas significaria também um aumento

considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos em submeter o Estado a seus interesses particulares. Em contrapartida, considera que a administração pública gerencial teria como principais características ser orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupor que os políticos e os funcionários mereceriam grau limitado de confiança; utilizar como estratégia a descentralização; utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), compartilham da idéia de que as reformas dos sistemas educativos foram organizadas com o objetivo de atender às necessidades e exigências geradas pela reorganização do capitalismo, segundo as orientações dos organismos internacionais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM). Estas reformas giram em torno de quatro pontos considerados essenciais: o currículo nacional, a profissionalização dos professores, a gestão educacional e a avaliação institucional; pontos estes que se inter-relacionam. Já as estratégias criadas pelos sistemas e políticas educacionais para desencadear tais reformas são: descentralização, autonomia das escolas, reorganização curricular, novas formas de gestão e direção das escolas, novas tarefas e responsabilidades dos professores.

Para Libâneo e demais autores (2003), em janeiro de 1995 o governo de FHC passou a estabelecer metas pontuais, entre elas elaboração do currículo básico nacional, educação à distância, avaliação nacional das escolas, incentivo à formação dos professores e parâmetros de qualidade para livros didáticos. Ações que, segundo os autores, acompanham as tendências internacionais de alinhamento à política neoliberal e orientações dos organismos internacionais. Tais políticas e diretrizes não romperam com a tensão criada entre a intenção e a implantação da medida efetivamente. Assim, por exemplo, é possível analisar que a intenção de

ampliar a autonomia das escolas foi acompanhada pela dificuldade de efetivar investimentos na educação, justificada pela necessidade de enxugamento do Estado para reduzir o déficit público. Tal dualidade acaba, segundo os autores, por imprimir uma lógica contábil e economicista ao sistema de ensino.

Para os autores, a política educacional adotada por FHC, concebida de acordo com as propostas neoliberais, assume dimensão ora centralizadora, ora descentralizadora. No entanto, mesmo quando ocorre, a descentralização não é fruto de uma maior participação da sociedade nos processos decisórios. Consideram que de todas as ações desenvolvidas em 1996, apenas o repasse de recursos do FNDE direto para as escolas teve caráter descentralizador. As demais ações, tais como: kits eletrônicos, livros didáticos, currículo nacional, TV escola e PCNs, são marcadas pelo centralismo, pois além de não nascerem de um diálogo com a sociedade, ainda procurou estabelecer mecanismos de controle do trabalho do professor.

Sobre a questão da municipalização, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) e os outros autores acima citados, analisam que é uma das formas de descentralização política, isto é, a ação de atribuir aos municípios a responsabilidade de oferecer a educação elementar. Na década de trinta, a proposta de municipalização defendida por Anísio Teixeira correspondia não a uma reforma administrativa, mas política, isto é, reconhecer a maioria dos municípios e descentralizar o poder político do país. No entanto, durante o governo militar, a lei 5692/71 arbitrariamente atribuiu a tarefa de oferecer o ensino fundamental aos municípios, sem, contudo a devida condição financeira e técnica. Os autores consideram que a constituição de 1988 legitimou o município como instância administrativa, a quem cabe prioritariamente o ensino fundamental. No entanto, a tarefa de fortalecer o município é tarefa política e de

concepção de poder. A descentralização deve ser construída por meio de colaboração e a tradição brasileira é de competição, somado a isto, a idéia do Estado Neoliberal em considerá-la como estratégia para a diminuição com gastos sociais, o que fica evidente na LDB que centralizou as decisões sobre currículo e avaliação e descentralizou as responsabilidades do Estado.

A reforma educacional brasileira em curso teve início com um elenco amplo de ações, porém sem aumento de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A centralização dos recursos em nível federal, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (fundef), possibilitou a melhoria em áreas mais pobres do país, no entanto provocou perda do padrão educacional em centros maiores. (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI,2003:163)

Contribuindo com esta análise, Lyra (2003) ao analisar documentos produzidos pelo ex-ministro da economia, Bresser Pereira, afirma que estes apontam que políticas públicas construídas no contexto do capitalismo contemporâneo têm um papel estratégico e, isto justificaria a necessidade da reforma ou a reconstrução do Estado.

Pereira (2001), ministro do governo FHC, considera as reformas gerenciais como condição necessária para a construção de qualquer governo forte e efetivo. O autor compara a administração privada com a administração pública e define a primeira como atividade econômica controlada pelo mercado, que tem como sucesso o lucro; já a segunda é definida como empreendimento político, controlado politicamente, o sucesso é marcado pelo interesse público. Para Pereira (1997) a reforma do Estado envolveria a reflexão sobre quatro problemas: um problema econômico-político que exigiria a delimitação do tamanho do Estado; outro também econômico-político que estaria relacionado à redefinição do papel regulador do

Estado; um econômico-administrativo necessário para a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e, finalmente, um político necessário para o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses e garantir legitimidade, e governar.

O autor afirma que na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, publicização e terceirização; na questão da desregulação estaria em discussão o maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado; o aumento da governança envolveria, além da superação da crise fiscal, novas estratégias nas formas de intervenção no plano econômico-social e administrativo, na busca de superar a forma burocrática de administrar o Estado; e a garantia da governabilidade incluiria aspectos de legitimidade do governo perante a sociedade.

Considera que o Estado possui algumas atividades exclusivas, além de atividades que não lhe são exclusivas, pois não envolveriam poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. O autor argumenta que se estas atividades se tornassem exclusivas do Estado não seria possível, por exemplo, garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal. Para ele estas atividades são competitivas e podem ser controladas, não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente, por meio do controle social e da constituição de quase-mercados. Portanto, o autor não vê razão para que estas

atividades permaneçam no âmbito do Estado. Contraditoriamente também, para o autor, não se justifica que sejam privadas, pois muitas são subsidiadas pelo Estado e/ou contam com voluntários da sociedade. Por isso, a reforma prevê não a privatização, mas a publicização, entendida pelo autor como transferência das atividades não exclusivas do Estado para o setor público não-estatal, concebido como terceira forma de propriedade do capitalismo contemporâneo. Justifica este conceito, entendendo que este setor busca o interesse geral e, portanto ganha caráter público, sem vincular-se ao Estado. Segundo este conceito, o público não está limitado ao estatal, pois o espaço público é mais amplo do que o estatal. Para o autor é público o espaço que é de todos e para todos, e estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública, ou seja, aquela que faz parte do Estado, e é privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou grupos. Portanto, por esta lógica a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal.

Para Peroni e Adrião (2004) o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* elaborado durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso como presidente da república e sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, expõe o conceito de cidadão adjetivado pela palavra cliente. Desta forma, o conceito não contemplaria todos os cidadãos, visto que os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. O Plano Diretor da Reforma considera as políticas sociais como serviços não exclusivos do Estado, e sim de propriedade pública-não estatal ou privada. O mesmo documento prevê as estratégias que devem garantir a reforma do Estado: trata-se de privatizar, terceirizar e publicizar os serviços ou atividades prestados pelo Estado. Segundo as autoras, o significado de privatizar compreende a transferência

para a iniciativa privada da propriedade de dado setor objetivando transformá-lo em uma instituição de e para o mercado. Citando Bresser Pereira para definir a terceirização, a mesma se daria por um processo de transferência de serviços auxiliares às atividades desenvolvidas pelo Estado, para o setor privado. Enfim, a publicização é definida como a transferência dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta para o setor público não-estatal.

As autoras voltam seu interesse principalmente para o processo intitulado de “publicização”, pois o mesmo significaria transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal, isto é, uma forma “intermediária” de propriedade, processo que consideram guardar semelhança com as proposições teóricas tanto da Public Choice; quanto da Terceira via, isto é a necessidade de “[...] um novo modo do Estado se organizar e funcionar, sintetizado na denominação de Estado Social-Liberal”. <sup>11</sup> (ADRIÃO, PERONI, 2004:9).

As autoras apontam que duas contradições se relacionam com a idéia de criação de organizações públicas não-estatais, mormente no que se refere ao financiamento. Em primeiro lugar, a que se refere ao papel do Estado, pois embora o Plano de Reforma determine que o Estado seja fortalecido em suas funções de regulação e coordenação, este processo acaba minimizado pela transferência do controle político-ideológico das ações para organizações públicas não-estatais, onde o Estado teoricamente arca com a função de apenas financiá-las. Além da

---

<sup>11</sup> “ Para a Public Choice, o paradigma da ação humana, em todas as dimensões, passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Isso é tanto um pressuposto como uma prescrição, pois os defensores da Teoria têm as instituições de mercado e as relações de troca como modelo. Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão da política, enquanto processo decisório, momento em que foram apontadas falhas do mercado, e o Estado apresentou-se como o meio para se sanarem essas falhas. Em contraposição, a Public Choice desenvolveu uma teoria das falhas do Estado, que seus teóricos denominaram de Rent Seeking Society.”(ADRIÃO.PERONI, 2004:9)

imprecisão quanto ao financiamento, que pode acarretar prejuízo para a oferta dos serviços; outra imprecisão está relacionada com a coordenação e regulação. Segundo as autoras, tanto a ausência de financiamento público, quanto a transferência da função executora dos serviços para um espaço de competitividade, acaba por entregar tanto a coordenação quanto a regulação dessas organizações para o mercado.

Azevedo (1997) analisa que para o ideário neoliberal, a educação constitui-se em importante aspecto para a redução das desigualdades, portanto o Estado deve ser em relação à educação seu “guardião”, devendo garantir acesso aos níveis básicos de ensino transferindo e/ou dividindo responsabilidades administrativas com os setores privados. Nesta perspectiva, o estímulo à competição e o aquecimento do mercado manteriam o padrão de qualidade na oferta de serviços, as famílias teriam a chance de exercitar o direito de livre escolha, minando o monopólio estatal, diminuindo o corpo burocrático, enfim os gastos públicos.

Lyra (2003) questiona como instituições privadas que visam lucro poderiam oferecer serviços a uma grande parcela do público economicamente desprovido? Respondendo à indagação, afirma que a concepção minimalista de Estado, ou um Estado desertor como definido por Aguilar (2000), não só degrada os serviços públicos como os tornam inatingíveis para muitos, assim:

[...] a omissão, como efeito moral e jurídico de algo que devia ser feito pelo Estado, provoca a degradação do público. Assim, o público é resguardado e a concessão assume o caráter de privatização do público. A deserção do Estado tornaria inviável o acesso a esses espaços públicos, por serem progressivamente reduzidos até inexistentes, ou por serem inatingíveis. (AGUILAR apud LYRA, 2003: 47).

Lyra afirma ainda que nesta concepção, o Estado abandona sua função histórica de ser provedor dos serviços públicos, entre eles, o serviço educacional, substituindo por funções de um Estado avaliador, controlador e punitivo.

Para justificar as reformas pretendidas pela administração do Estado de São Paulo, no período de 1995 até 1998, a SEE expede, em 22.3.95, um COMUNICADO em que afirma a posição privilegiada do Estado de São Paulo na economia do país, afirma, porém que a educação passou por um processo de deterioração, ou até mesmo de retrocesso. A década de 70 é caracterizada como de expansão da quantidade de escolas ao custo da deterioração da qualidade do ensino oferecido. Segundo o documento, o governo militar na construção desenfreada de escolas, como instrumento de negociação política, não utilizou critérios de planejamento o que resultou na irracionalidade da organização da rede de ensino estadual, presente na multiplicação de escolas, salas, e períodos escolares. Outro ponto negativo apontado pelo documento é o crescimento que gerou a necessidade de professores e de outros profissionais do ensino, fato que implicou em delegar a formação dos mesmos a escolas particulares de ensino superior, sem que houvesse acompanhamento ou controle cuidadoso da qualidade desta formação.

A crítica do documento ultrapassa os governos militares e é endereçada também às administrações anteriores que não conseguiram atender adequadamente às demandas de um Estado com um perfil moderno, industrializado, ágil na absorção dos novos modelos de produção e das novas tecnologias. As últimas administrações, segundo o texto:

[...] deveriam ter investido num sistema de prestação de serviços públicos moderno, racional, bem equipado, eficiente e bem remunerado, de modo a atrair profissionais capacitados e comprometidos com a prestação de um serviço de boa qualidade, notadamente no que se refere àqueles do setor educacional. (Com SE/1995).

O documento traz a idéia de educação como prestação de serviço, que se vincula à lógica do mercado capitalista; as qualidades exaltadas no documento como racionalidade e eficiência se relacionam a uma visão de escola como empresa; o profissional que será atraído para atuar nesta empresa de qualidade, não é aquele que já está presente, e construiu a história do ensino paulista, rotulado como incapacitado, e que segundo o texto devem ser “reciclado”. Eis outra palavra carregada de significado, pois o que passa por reciclagem são objetos e não sujeitos da educação.

A proposta apresentada pelo documento é a implantação de um sistema eficiente de gerenciamento das unidades escolares, que permita conhecer a real situação em que estas se encontram, intervindo para não perpetuar um sistema ineficiente e altamente centralizado, onde a deterioração da qualidade do ensino alia-se àquela de sua rede física. Este sistema descentralizado deve ser ágil e sistemático no repasse de recursos às escolas, possibilitando autonomia em seu uso, para a “reciclagem” do corpo docente, ou para a manutenção sistemática de suas instalações. Ainda, segundo o documento, é imprescindível a modernização dos mecanismos gerenciais, sem a qual permanece a desorganização da máquina administrativa, considerada obsoleta e incapaz de servir de instrumento para as novas políticas, que se fazem necessárias.

O profundo avanço tecnológico dos anos 80, o impacto da informatização e o processo crescente de internacionalização da economia estão, naturalmente, a exigir um novo perfil de cidadão: criativo, inteligente, capaz de solucionar problemas, de se adaptar às mudanças do processo produtivo e, principalmente, de gerar, selecionar e interpretar informações. Nesse cenário, a Educação toma-se, mais do que nunca, indispensável ao sucesso econômico e social de qualquer país que se proponha a enfrentar a competição internacional. Conseqüentemente, passa-se a questionar os sistemas de ensino e a exigir ousadia para revê-los e modificá-los. (Comunicado SE/1995)

Assim, o Estado deve assumir o papel de articulador e integrador de um projeto de educação para São Paulo, não se limitando a ser mero gestor de uma máquina gigantesca, e a Secretaria da Educação deve ser líder neste processo formulando uma política de educação que integre recursos humanos, físicos e materiais; bem como o estabelecimento de parcerias profícuas para o Estado, em sua função de formar de maneira adequada a geração de amanhã. Considera que o Estado encontra-se sobrecarregado em relação aos Municípios e quanto ao ensino particular, fica claro que este vem cumprindo um papel cada vez mais secundário, com taxas de participação decrescente na oferta da educação básica (pré, fundamental e médio).

O documento apresenta, aqueles que considera, os principais entraves à educação básica e aponta primeiramente a ineficácia do sistema, pois dados de 1992 apontam que as perdas por evasão e repetência alcançaram 1.476.000 alunos, o que representa cerca de 25% do total de alunos matriculados na rede. Não estão presentes nesta análise as contradições sociais, nem um estudo profundo da realidade, mas a constatação de um desperdício relacionado ao custo aluno US\$ 220 para o Estado, segundo o texto o prejuízo seria de US\$ 324.720.000. O texto chega a destacar que esse dado reflete não apenas o mau uso do dinheiro público, mas “[...] a desilusão de milhares de famílias que valorizam uma escola que expulsa seus filhos, a destruição do sentimento de competência de um sem número de crianças e adolescentes” (1995). A ineficiência estaria também na qualidade de ensino oferecido destacando que os alunos brasileiros que conseguem vencer a cultura da repetência apresentam, contrariando o esperado, dificuldades na expressão oral, na compreensão de textos e no domínio das operações matemáticas

básicas. Fica caracterizada a falta de racionalidade da rede de ensino em São Paulo, com carga horária insuficiente, escolas com até quatro turnos de aulas.

Em relação à Secretaria Estadual de Educação, o aproveitamento irracional de recursos disponíveis e a “extrema ineficiência”, estariam relacionados ao gigantismo da máquina burocrática e à ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino. O modelo empregado até então, seria de subutilização de recursos humanos, físicos e materiais, conduzindo ao uso inadequado dos recursos financeiros, além de dificultar qualquer alternativa de parceria e cooperação entre os poderes públicos e outros setores da sociedade civil.

O diagnóstico feito pela administração é de que existe uma concentração em controles burocráticos e na transmissão das instruções, de maneira que às escolas resta o papel de meras cumpridoras de tarefas, sem qualquer autonomia financeira, administrativa ou pedagógica. Um dos problemas que se propõe resolver é a ausência de mecanismos de avaliação e controle do serviço prestado; para tanto é necessário fornecer dados sobre a rede, garantindo transparência para a sua clientela e incentivando uma maior participação da comunidade, aumentando seu nível de interação com a escola.

Em relação ao quadro de pessoal da Secretaria de Educação, o documento apresenta como principais problemas a serem enfrentados. a jornada de trabalho docente diferenciada (escolas comuns e escolas padrão), promovendo horários diferenciados de hora-aula, em termos de aula-relógio (40, 45 ou 50 minutos), acarretando distorção na jornada de trabalho (por exemplo, um professor que ministra 8 horas-aula/dia de 40 minutos trabalha 05:30 horas e aquele que leciona 6 horas-aula/dia de 50 minutos trabalha 07:00 horas); módulo de pessoal técnico-administrativo incompleto e distribuído segundo parâmetros pouco precisos; -

atribuição de funções a pessoal pouco preparado para o exercício de certas tarefas; privilégio de atividades administrativas, em detrimento das pedagógicas; descentralização morosa de verbas, as quais percorrem uma série de instâncias administrativas, sem atingir a atividade-fim; formação e atualização insuficientes dos recursos humanos; remuneração inadequada e injusta por estabelecer desigualdade de tratamento ao introduzir pequenas vantagens, tais como gratificações para parcelas pouco significativas do magistério ou outras gratificações que não são incorporadas ao salário-base para evitar o aumento da folha de pagamento dos inativos.

Segundo o documento existe uma profunda crise do sistema de ensino que precisa ser urgentemente melhorado e remodelado, sendo que a consciência dessa necessidade não deve se restringir aos profissionais do ensino, mas a toda população.

Faz-se necessária uma reforma radical dos padrões de gestão, um aumento criterioso dos recursos acompanhado de racionalização dos gastos e um planejamento estratégico integrado, coerente e realista, fundado em prioridades que permitam, em curto prazo, a solução dos problemas mais graves e a criação de condições de aperfeiçoamento contínuo de todo o sistema, a médio e longo prazo. (COM. SE., 1995)

Para fazer frente aos problemas diagnosticados a Secretaria da Educação estabelece como a grande diretriz uma revolução na produtividade dos recursos públicos culminando na melhoria da qualidade do ensino. Essa revolução deve ocorrer através de mudanças destacando uma revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais:

[...] o Estado deverá transformar-se no agente formulador, por excelência, da política educacional paulista, voltada à realidade sócio-econômica do Estado e às aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida. (COMUNICADO. SE, 1995).

O Estado deverá articular e liderar os diferentes setores responsáveis pela prestação dos serviços educacionais em torno de um projeto comum. Para cumprir o papel de planejador estratégico e não o de simples prestador de serviços, o governo reafirmará e fortalecerá o caráter redistributivo da atuação estatal, em busca de maior equidade no serviço prestado.

Duas diretrizes complementares norteiam a revisão do papel do Estado, de um lado, a reforma e a racionalização da estrutura administrativa e de outro, mudanças nos padrões de gestão. A reforma e a racionalização da rede administrativa romperiam com a fragmentação dos órgãos estanques e com áreas de atuação superpostas, e possibilitariam o avanço na superação de controles burocráticos, pois estes distorcem as funções essenciais das escolas, que acabam se tornando apenas objeto de normas e não instâncias atuantes do processo pedagógico. Neste contexto, a supervisão e a coordenação são apontadas como agentes para transmitir instruções e exigir o cumprimento correto de normas burocráticas.

Sobre a racionalização da estrutura administrativa, o documento, que procura justificar a posterior “reestruturação das escolas”, traça como objetivo a construção de uma máquina administrativa leve, ágil, flexível, eficiente e moderna e capaz de ser um instrumento eficaz na implantação de uma nova política educacional; o que envolve a instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais e a desconcentração e descentralização de recursos e competências. Aponta que estudos efetuados pela própria Secretaria da Educação revelam que a estratégia de agrupamento de várias séries em um mesmo prédio não alcançou a eficácia pretendida. É fato que um tema de interesse essencial para todos os atores

da educação é percorrido com base apenas em um estudo centralizado, sem dar voz aos que procuram construir a gestão democrática.

Para o documento, tanto descentralizar quanto desconcentrar não significa reduzir as funções articuladoras do Estado, nem privatizar o serviço ofertado, e sim democratizar o Estado e a política, mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle direto dos usuários. Para a administração esse processo deve ter duas frentes: a reorganização da estrutura atual da Secretaria de Educação e a busca de novas parcerias para prestação dos serviços educacionais. (Com. SE, 1995)

O comunicado aponta para os processos de municipalização e de parcerias “público/privado” que iriam nortear o governo, além da idéia de terceirização e o estímulo ao voluntariado. Segundo o texto, a esmagadora maioria dos municípios do Estado contribui, de forma absolutamente insignificante, para o ensino fundamental, assim deve-se buscar um leque diversificado de formas de parceria para a construção e a manutenção das escolas, além disso, a elaboração de normas mais complexas como o gerenciamento de toda uma rede de ensino (Municípios), por meio de formas cooperativas e de terceirização, com associações sem fins lucrativos (pais e professores, por exemplo).

Em relação a mudanças no padrão de gestão, o texto reforça a proposta de abertura institucional de parcerias com outros setores, dentro e fora do Estado; flexibilidade para adotar soluções alternativas e diferenciadas para ampliar as oportunidades de escolarização e melhorar a qualidade de aprendizagem; a capacidade de coordenar a iniciativa e a atuação de diversos parceiros em torno de prioridades estabelecidas; determina uma disposição do atual governo de promover uma mudança significativa nos padrões de gestão, a serem aperfeiçoados através

de alguns pontos complementares e essenciais. São eles: a racionalização do fluxo escolar revertendo o quadro de repetência e evasão de nossas escolas, utilizando várias estratégias, entre elas a organização das séries em ciclos; a composição das classes basicamente por faixa etária e a instrumentalização do professor e da escola para trabalhar com grupos heterogêneos e a instituição de mecanismos de avaliação dos resultados estabelecida pela administração, criando condições para que as escolas respondam por eles. Segundo o texto, através desta avaliação o Estado pode cumprir seu papel equalizador, pois a mesma deve fornecer dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas.

Outro ponto considerado importante é que os resultados do desempenho das escolas devem ser amplamente divulgados, para que a equipe escolar e a comunidade usuária sejam capazes de identificar a posição da sua escola no conjunto das escolas de sua Delegacia, de seu bairro e de seu município. Esta idéia de comparação e “competição” entre as escolas é justificada como sendo estimuladora para que a escola busque formas diversificadas de atuação, com o objetivo de implementar a melhoria dos resultados escolares, ao mesmo tempo permite à população acesso às informações, de modo que possa fiscalizar, participar e cobrar a qualidade do serviço que lhe deve ser prestado. A concepção de participação é de pressão, e como já analisamos são criados pólos antagônicos que rompem com o diálogo pretendido pelos pensadores, que almejam a escola emancipadora. Nesta gestão, a transparência dos resultados das políticas públicas e a participação popular são imprescindíveis para uma maior produtividade dos serviços públicos, o aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas. Neste sentido, segundo o texto, o espaço que cabe à escola é o de:

[...] definir o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares, o método de ensino a serem empregados, o uso mais adequado do tempo e do espaço físico, o gerenciamento dos recursos humanos e materiais que receberem para realizar seu próprio projeto. (Com.SE.,1995)

O Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (2003), destaca em sua carta de princípios que a educação deve ser valorizada como direito de todos e dever do Estado, devendo a gestão democrática garantir a participação e o controle social. Para o Fórum as intenções da reformas iniciadas em 1995 pela Secretaria do Estado da Educação de São Paulo têm sua inspiração neste processo de reforma do Estado. Antecipando a LDB e o FUNDEF, foram implementadas medidas visando à garantia do processo de municipalização do ensino fundamental, entre elas, redução do ensino nas escolas, algumas devendo atender apenas quatro séries iniciais; divisão do Ensino fundamental em ciclo I e ciclo II; progressão continuada e flexibilização e enxugamento dos currículos do ensino fundamental e Médio. Na prática, em nome da racionalização técnica e financeira, assistiu-se a uma desoneração de uma significativa parcela da educação básica por parte do Estado. Segundo o Fórum, ao aproveitar a conjuntura favorável: LDB E FUNDEF, a Secretaria do Estado da Educação (1997) procedeu a um enxugamento em sua rede e fechou escolas e classes, sobretudo no noturno, provocando o desemprego de cerca de 30.000 trabalhadores da educação. Os órgãos centrais estabeleceram políticas de "descentralização", e criaram a reconcentração de poder em outra esfera, a municipal, este processo não transferiu poder de decisão para a escola que ficou alijada de todo o processo.

A SEE reorganizou órgãos regionais, extinguiu 18 divisões Regionais de Ensino, transferindo suas atribuições para delegacias de ensino que passaram a ter

subordinação direta aos órgãos centrais, as delegacias passaram a ser chamadas de diretorias de ensino, as escolas subordinadas às DÊS, distribuídas geograficamente numa lógica de racionalização. As diretorias tiveram ampliação de suas responsabilidades e, ao mesmo tempo um esvaziamento no poder, houve no processo uma ênfase nas funções burocráticas e na subordinação aos órgãos centrais, isto é, não participação nas decisões políticas.

O Fórum observa que as políticas educacionais de maior evidência na década de 90 garantiram a permanência nas escolas de mecanismos de competição pela "boa qualidade", competição entre instituições e indivíduos, motivados por dispositivos de controle burocráticos e quantitativos a título de avaliação, em detrimento da gestão democrática, da autonomia e da melhoria da qualidade de ensino, proclamadas pelo Conselho Federal, Conselho Estadual e LDBEN.

A concepção de qualidade oficialmente aplicada foi a de minimalização dos currículos, aligeiramento dos cursos, progressão continuada, muitas vezes imposta como promoção automática, cujos reflexos serviram para mascarar estatísticas e baratear os gastos com a educação. O espaço da construção do Projeto Pedagógico da escola e de seu regimento acabou invadido e restrito a operacionalizações das decisões tomadas pelos órgãos centrais, Progressão Continuada, a serviço do refinamento da exclusão, com uma implantação que alijou os atores dos processos de ensino e de aprendizagem, e por isso acabou voltada para a prática de promoção automática; a prática de uma política meritória de premiação de escolas com índices apenas quantitativamente melhores; o refinamento de medidas segregadoras com classes de aceleração; turmas de reforço inadequado; a progressão parcial (res. SE nº21/98) sem condições de atenderem de fato ao educando, mas com o objetivo camuflado de minimizar a superlotação das salas, reduzir a repetência e a evasão.

A política de avaliação externa instituída - SARESP, SAEB, ENEM – acabaram por serem instrumentos de controle, com os resultados utilizados para fins classificatórios, o que ajudou a distorcer a concepção de avaliação e progressão continuada e contribuiu para a disseminação de preconceitos entre alunos, professores e unidades escolares. No caso do SARESP, sua ação desconsiderou o cotidiano das práticas escolares, estimulou a competição entre escolas e conduziu a falsa idéia de avaliação do desempenho docente; mais grave foi a prática em 2000, que retira a autonomia dos conselhos de Classe e série, a avaliação externa determinou a promoção /retenção dos alunos nos finais do ciclo I e II, o que causou revolta dos docentes, alunos e da comunidade escolar.

No bojo das reformas, em 1998 a SEE reduziu a grade curricular e as cargas horárias das disciplinas; diminuiu também o número de aulas dos componentes curriculares, no período diurno passaram de seis para cinco aulas diárias e no período noturno passaram de cinco para quatro aulas diárias, além de componentes curriculares como filosofia, psicologia e sociologia terem sido excluídos. Instituiu também a Prática do Bônus, a partir de 2001, quando professores e especialistas da educação passaram a ser avaliados por critérios subjetivos como: desempenho, frequência, configuração da escola, resultado SARESP, índices de abandono, frequência dos servidores, e a partir desta avaliação receberam prêmio em dinheiro. Em 2002 os funcionários das escolas também foram incluídos nesta prática de política meritória.

Na opinião do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, esta política é perversa, pois incentiva o patrulhamento competitivo entre escolas e diretorias, além disso, a descentralização administrativa e financeira praticada pelo Estado, o isenta de suas responsabilidades, pois tem levado a comunidade a assumir deveres que

seriam seus. Segundo Mendonça (2000), temos na verdade um quadro de centralização e de controle dirigidos por um Estado que operacionaliza e legitima decisões. Desta forma, a gestão democrática só é possível enquanto prática de resistência/transgressão.

## *2.2. Gestão democrática e o contexto social e político brasileiro.*

A escola pública brasileira está inserida em um contexto social e político marcado por conflitos e contradições. Nas relações estabelecidas com esta estrutura, são construídos os conceitos e significações das “palavras sagradas”, analisadas no primeiro capítulo deste estudo.

Nesta construção histórica, a educação brasileira se caracterizou, segundo Mendonça (2000), por uma democratização tardia com predomínio do ideário liberal e de uma política autoritária. O autor entende que o processo de democratização da educação vai sendo escrito de um lado pela REGRA, definida como elemento formal que decorre do sistema normativo institucional, e de outro pelo JOGO, construído nas relações estabelecidas neste contexto como um conjunto de circunstâncias históricas, políticas e sociais que caracterizam a ação política de todos os envolvidos com a institucionalização e com o funcionamento da gestão democrática do ensino público.

Consideramos também que o nascimento formal do Conselho de Escola corresponde ao campo da regra, já a sua trajetória, como um espaço consagrado à participação dos atores da educação na escola pública paulista, faz parte do jogo

estabelecido nas diversas conjunturas, por meio das tensões e conflitos que aí se estabelecem.

Para o autor acima citado, pensar a gestão democrática envolve a necessidade de uma abordagem teórica sobre o Estado, que se torna essencial para a análise do exercício do poder, que combinou teses de liberalismo com o caráter patrimonial do Estado brasileiro, numa tensão entre os princípios liberais e a estrutura patrimonial. Considera como contradição inicial o fato de a gestão democrática, inscrita como princípio constitucional e desta forma, obrigando os sistemas a adotá-la como diretriz política, ter sido instituída como política por um estado marcado por ordenamentos patrimonialistas. A base para a construção do Estado patrimonialista pode ser refletida pela caracterização da sociedade brasileira.

Chauí (2001) analisa que o contexto social brasileiro conserva uma “cultura senhorial” marcada por características peculiares, marcas históricas que não foram superadas. Como marca significativa desta sociedade temos a hierarquização do espaço social que cria uma sociedade verticalizada, característica de uma estrutura autoritária com raízes históricas construídas na desigualdade, exclusão e violência. A estrutura autoritária da sociedade revela-se na organização núcleo-familiar; no princípio liberal de igualdade formal, onde as diferenças são vistas como inferioridade, ou muitas vezes monstruosidade; nas relações hierárquicas verticais; na ação das instituições sociais que alimentam a idéia de subalterno, naturalizando a desigualdade e na relação política de clientelismo, que bloqueia a prática de representação e participação.

Neste contexto, a lei tem muitas vezes caráter de privilégio e repressão, sendo inócua porque é descontextualizada e produzida negando a soberania da sociedade. Segundo a autora, estas leis são feitas para serem transgredidas.

Considera que quanto maior for o espaço para a participação social na construção de normas, maior será a possibilidade de que estas se efetivem.

A autora considera ainda outras características desta estrutura autoritária que nos levam a entender a organização da sociedade brasileira: poder judiciário distante, secreto, agindo muitas vezes como representante de privilégios; indistinções entre o público e o privado, onde fundos públicos são usados sem percepção de bem comum; uma política oligárquica onde a corrupção é vista como natural. A estrutura política brasileira, fruto desta “cultura senhorial” tem como procedimento a sociedade de consumo e do espetáculo. Desta forma, o político cria uma imagem da qual o cidadão é o consumidor, a relação que se estabelece entre o cidadão e o governante é reduzida à esfera privada. Segundo a autora, a sociedade brasileira:

[...] Têm na indistinção entre o público e o privado a forma de realização da vida social e política (...) essa indistinção é reforçada pela indústria política, com o emprego dos procedimentos da sociedade de consumo e de espetáculo e que, para vender a imagem do político, e reduzir o cidadão à figura privada do consumidor, produz a imagem do político enquanto pessoa privada, apresentando suas características corporais, preferências sexuais, culinárias, literárias, esportivas, hábitos cotidianos, vida em família, bichos de estimação [...](CHAUI, 2004:3).

A garantia de uma sociedade “ordeira e pacífica” , como analisamos na concepção de democracia dominante, é construída escamoteando-se os conflitos e as contradições tidos como desordem e crise, isto é possível, pois a esfera pública da opinião é bloqueada e a informação passa a ter mão-única, utilizada como instrumento de persuasão e inculcação das ideologias desmobilizadoras. Nesta sociedade as contradições e os conflitos são sinônimos de perigo para a estrutura

do poder, por isso devem receber como respostas: a repressão para a camada popular e para o opositor, o desprezo e a desqualificação.

Em outras palavras, a classe dominante brasileira é altamente eficaz para bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião como expressão dos interesses e dos direitos dos grupos e das classes sociais diferenciadas e/ou antagônicas, através do uso da mídia monopolizando informação e de outro definindo consenso através do discurso do poder. (CHAUI, 2001: 93).

Neste tipo de sociedade, as diferenças são transformadas em desigualdades; as relações são de mando e obediência; não se reconhece no outro o sujeito de direitos (processo de “coisificação”). A sociedade mantém relações como de parentesco e compadrio, e o tratamento dado aos desiguais é de clientela, tutela, cooptação; o que marca a relação social é a opressão física ou psíquica. A idéia de que o autoritarismo é um fenômeno apenas político, encobre o autoritarismo da própria sociedade.

Os traços mais marcantes dessa sociedade autoritária são: a igualdade formal dos indivíduos perante a lei; as divisões sociais naturalizadas como inferioridade natural; as relações privadas de mando/obediência e a recusa de operar com direitos civis. Permanece a indistinção entre o público/privado, produzida historicamente, marcada pela relação de clientela/tutela. Como resultado desta indistinção, temos a corrupção com fundos públicos, o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado. Esta característica é essencial para qualificar o Estado brasileiro como patrimonialista, pois, segundo Mendonça (2000), todas as vezes que o direito de origem puramente político é tratado como direito privado, temos uma dominação patrimonial.

Ao fazer uso da concepção weberiana para definir tipos de Estado, o autor afirma que este pode ser contratualista, que corresponde aos modelos existentes na Europa ocidental, herança da tradição feudal que ensejou o moderno parlamentarismo e patrimonial, isto é, com poder centrípeto, tendência patriarcal sobreposta às forças sociais. Na Europa, um movimento fundamental para criação do Estado Moderno foi a despatrimonialização e criação da burocracia como expressão da dominação legal. Já o Brasil enfrentou dificuldades e condições adversas que retardaram o surgimento desse aparato racional e, ao mesmo tempo, a construção do estado brasileiro foi marcada pela presença de grupos privados.

Um conceito importante para entender o Estado Patrimonial é o da dominação tradicional que deriva do patrimonialismo, isto é, está baseada na crença cotidiana da “santidade” das tradições vigentes. A dominação tradicional apresenta um quadro administrativo de servidores pessoais e não-públicos, que apresentam fidelidade pessoal ao senhor. Assim, a obediência se dá à pessoa ungida pela tradição. As ordens são “legítimas” de dois modos: pelo conteúdo e livre arbítrio do senhor “sultanismo” e, pelo servo que se apropria de rendas pelo senhor, isto é, “se na dominação legal o funcionário recebe salário pelo seu trabalho, na dominação tradicional, o servidor obtém o seu sustento por alimentação na mesa do senhor...” (MENDONÇA, 2000:47). Assim, o autor define patrimonialismo como “forma de organização social baseada no patrimônio [...]” (MENDONÇA, 2000:50), inspirado na economia/poder doméstico e na autoridade santificada pela tradição. No Estado patrimonialista ocorre à satisfação das necessidades pessoais, ordem privada, e os servidores são selecionados na base da confiança pessoal e atuam por dever e respeito à obediência.

Nesse Estado o poder político é apropriado como instância privada, criando confusão na relação da coisa pública e da coisa privada, esta indistinção dificultou a instalação da ordem legal burocrática. O estamento, como forma de organização do quadro administrativo, colaborou para aprofundar a separação entre estado e sociedade, “o Brasil seria, dessa maneira, uma forma patrimonial-burocrática com um estamento atrelado ao Estado, dele se apoderando para dominar a sociedade” (MENDONÇA. 2000:58). Neste modelo de Estado o poder político é entendido como privado o que reflete na sua delegação, sendo esta recebida também como propriedade particular. Ainda segundo o autor, entre as características do Estado Patrimonial, a que mais se relaciona contraditoriamente à tentativa de construção da gestão democrática é o fato de o Estado constituir-se mais forte que a sociedade, característica histórica do estado brasileiro. É a ação de uma burocracia pesada sobre uma sociedade civil pouco articulada. Como instrumentos de mudança, tanto a democracia quanto a gestão democrática são fins a serem alcançados. Processos a serem construídos em meio a contradições, devido à existência de um estado de fortes marcas patrimonialistas.

As marcas históricas da sociedade com “cultura senhorial” e o Estado Patrimonialista ganharam facetas novas no processo de globalização mundial. Esse processo caracterizado pela formação de um mercado unificado e global que desconsidera os estados nacionais e implanta mercados sem pátria afeta a soberania do Estado-nação.(cf. Mendonça, 2000). Neste processo, temos a diminuição do papel do estado no atendimento a demandas sociais, em função da lógica do mercado, porque atua como regulador das ações econômicas.

Segundo Chauí, a partir da década de 90, o Neoliberalismo brasileiro ampliou o abismo da desigualdade social. Do lado econômico não necessita incorporar

peessoas ao mercado de trabalho e consumo, operando com o desemprego estrutural, e do lado político garantiu a ampliação do espaço privado, com a privatização do público pelo abandono de políticas sociais.<sup>12</sup>

[...] a política neoliberal recrudescer a estrutura histórica da sociedade brasileira, centrada no espaço privado e na divisão social sob forma de carência popular e do privilégio do dominante. (CHAUI, 2001:94).

Para Mendonça (2000) o papel do Estado no cenário atual é de incompatibilidade capitalismo/democracia, pois os programas de ajuste neoliberal atingem a educação e suas políticas públicas ao lançar mão de medidas autoritárias, restritivas da democracia, e ao provocar o esvaziamento do poder político. A política da descentralização, como concessão de autonomia controlada a órgãos locais, pode ser parte da nova lógica do capital. O autor estabelece uma analogia com os processos de descentralização e autonomia dos sistemas públicos de ensino, entendendo que a autonomia controlada pelo poder central é utilizada nas unidades básicas para operacionalizar ações concebidas de forma centralizada.

[...] na verdade, a participação e a distribuição de poder que se vislumbram pela criação de pequenas estruturas descentralizadas e autônomas são a aparente democracia de um mecanismo concentrador de poder em alguns poucos pólos que detêm o controle efetivo das políticas, das informações, dos padrões a serem estabelecidos e dos recursos. (MENDONÇA, 2000:71).

Ao traçar a estrutura social e política historicamente construída no Brasil, bem como o recrudescimento dos aspectos autoritários nas últimas décadas no processo de implantação de políticas neoliberais, é possível refletir que neste contexto a ação

---

<sup>12</sup> Sobre este assunto consultar Carlos Montano: Terceiro setor e a questão social.

da colegialidade pode ser limitadora da dominação, por possibilitar a divisão de poderes. No entanto, a GD não está consolidada apenas por constar da legislação, mas encontra-se em processo de construção. O Conselho de Escola vivencia em seu cotidiano todas as contradições existentes neste contexto social e político.

### *2.3. A construção inconclusa da sociedade democrática brasileira.*

O golpe de 64, segundo Cury (2002), interrompeu as promessas de democratização social e política do país. As relações autoritárias instituídas estabeleceram uma forma corrompida de gestão no interior da escola por meio do “vigiar e punir” valendo-se de comandos verticais. As ações do Estado ditatorial geraram um espaço público mais próximo do privado e secreto, e estabeleceram como pressupostos o temor, a obediência e o dever, opondo-se a relações de respeito, diálogo e direito. No processo de contestação ao regime militar, a elaboração de um novo texto constitucional, que consagrasse os princípios democráticos, foi impulsionada pela sociedade. No entanto, segundo o autor, “[...] Isto não significa que a construção da ordem democrática tenha se estendido do campo jurídico para o conjunto das práticas sociais e políticas” (CURY, 2002:167).

Os educadores, representados por diversas entidades de caráter acadêmico e científico, e representantes de diversas categorias profissionais, organizaram resistência à política educacional tecnicista imposta pelos governos militares. Seus ideais foram expressos nas Conferências Brasileiras de Educação (CBE), ocorridas entre 1980 e 1991.

Para Mendonça (2000) o processo de conquistas da educação foi favorecido pela “redemocratização” vivida pela sociedade brasileira nos anos 80. A eleição de governadores estaduais de oposição em 1982, especialmente no Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Paraná possibilitou que as secretarias da educação destes estados fossem ocupadas por educadores identificados com as causas da democratização do ensino público. A ação destes educadores conduziu seus sistemas a experiências de participação. Os Conselhos Estaduais da Educação também foram ocupados por educadores que tentaram tornar este espaço referência no processo de mudança dos sistemas de ensino.

Como governador Franco Montoro vincula-se ao processo de “redemocratização” do início dos anos 80, com uma visão muito particular do que deveria ser essa democratização. Frente ao governo paulista (1983-1986), segundo Lima e Viriato (2000) <sup>13</sup>, inicia-se uma política de descentralização com ações como os programas: de Municipalização da Merenda Escolar, de Construções Escolares, de Transporte de Alunos, de Formação Integral da Criança (PROFIC) e do Ciclo Básico.

O conceito de participação que permeava a ação nas políticas públicas, segundo Montoro (1991), era a que “[...] abrange a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade na solução de problemas coletivos e na produção do Bem Comum”. (MONTORO, 1991:12). A participação é instrumento de promoção humana e desenvolvimento, a indicação de participação relacionada ao plano local, de trabalho, educação e política é um modo restritivo, pois existe também a participação das empresas, da comunidade cultural (científica, tecnológica e artística) e de órgãos do próprio Estado na tarefa da promoção do

---

<sup>13</sup> Trabalho apresentado na 23ª reunião anual da ANPED no GT 5 – O Estado e a política.

desenvolvimento, isto é, um contexto amplo de participação. Neste ganha importância a chamada “consertação social” realizada por meio de pactos sociais. Também é inegável para o autor que são os “corpos intermediários” entre Estado/indivíduo que constituem os principais instrumentos de participação. Os níveis de participação se dão em participação na informação, relativo ao dever de transparência da administração e na aplicação de recursos públicos; participação na fiscalização ou controle da gestão em organismos governamentais e não governamentais; participação no levantamento de problemas e soluções; participação na execução e participação nas decisões. “[...] é através do diálogo que a pessoa toma consciência de sua situação e de seus problemas e é, também, através do diálogo que o grupo social se constitui como realidade sócio-cultural”. (MONTORO, 1991:16). Para ele, as concepções individuais afastam a presença do Estado, limitam a vida social a competições, pretendem impor ao indivíduo determinações do poder político, enquanto que o caminho democrático por excelência é o do diálogo “[...] que constitui a própria essência da participação e o instrumento insubstituível do desenvolvimento político, econômico, social e cultural”. (MONTORO, 1991:19).

Desta forma, a participação social abrange múltiplas modalidades dos setores da sociedade civil, na solução de problemas coletivos. Ao lado do poder público, em processo de desenvolvimento local, regional e nacional, temos a ação de empresas, organizações de agricultura, comércio, indústria, grandes organizações profissionais, organizações religiosas como a CNBB, sociedade de bairros, movimentos sociais, partidos políticos, enfim a sociedade civil organizada no debate e solução dos problemas da coletividade, que participa em diferentes níveis, local, empresarial. O governo Montoro propunha uma participação capaz de gerar uma “consertação

social” através de “pactos sociais” entre o mercado livre e competitivo e estatismo burocrático e centralizador, com o objetivo de evitar o “caos” e assegurar a governabilidade do país em crise.

Para Martins (2003) o Estado de São Paulo estava realizando experiências de descentralização e participação no governo ao destacar na educação a municipalização da merenda escolar; a municipalização das construções escolares; a descentralização na compra de material escolar; a elaboração do Estatuto do Magistério, por meio de mecanismos democráticos de participação de todas as entidades representativas do professorado e da educação do Estado; medidas de descentralização administrativa e a criação do Conselho de Escola deliberativo e outros colegiados.

Mas não foi apenas a ação do governo de oposição que impulsionou as decisões para o processo de democratização na área educacional. No histórico da Apeoesp constatamos que este governo não esteve imune à ação de luta e resistência dos educadores. Em 1984, enfrentou greve de três semanas, quando foram conquistadas cinco referências que haviam sido retiradas pelo Governo Maluf.

<sup>14</sup>

Em 1985, por meio da ação e da participação dos educadores, se torna possível a conquista de um novo Estatuto do Magistério que possibilitou, entre outros: o fim da avaliação de desempenho; a introdução da promoção automática a cada dois anos; 10% de adicional noturno; 20% de horas-atividade; contagem de

---

<sup>14</sup> Instituída pela Lei Complementar Nº 180, de 12 de maio de 1978, que trata do Sistema de Administração de Pessoal relativo aos funcionários públicos civis e servidores da Administração Centralizada e da Autarquia do Estado, a referência é símbolo indicativo do nível de vencimentos fixado para o cargo ou função-atividade; sendo que cada uma possui valores fixados definidos como grau, e o padrão do servidor público é determinado pelo conjunto da referência numérica e do grau.

tempo em dias corridos; valorização da educação continuada por meio de atribuição de pontos por cursos; duas referências para mestrado e doutorado; afastamento com vencimentos para elaboração de tese; férias proporcionais para os ACTs; pagamento das aulas excedentes pelo valor do padrão; garantia de jornada para o celetista, hora-atividade e direito a férias de acordo com o calendário escolar para o professor readaptado, promoção por antiguidade e Conselho de Escola deliberativo.

Já, em 1986, os educadores realizaram um Ato Público com 30 mil professores. Após três semanas de greve e outras formas de pressão, o resultado foi a conquista de seis referências, 25% de reajuste e concessão do gatilho salarial a todo o funcionalismo. As conquistas democráticas do período foram resultado de embates e negociações entre governo e movimento organizado dos educadores.

A efervescência social não ficou restrita ao estado de São Paulo. Ao considerar a organização da sociedade civil da época, Rossi analisa:

[...] em 70/80, as lutas sociais tornaram-se mais autônomas e mais numerosas (inclusive a dos professores das redes públicas), quando o eixo de decisão ficou concentrado nas assembleias e comitês de greves, houve um duplo alerta aos capitalistas [...] (ROSSI, 2001:100).

Para a autora, este duplo alerta sinalizava que os conflitos estavam fora de controle, e que desta forma a classe trabalhadora poderia inaugurar uma nova ordem social, mas sinalizava também que trabalhadores auto-organizados poderiam explorar a sua inteligência e a sua capacidade de auto-organização para garantir um trabalho cooperativo e coletivo.

Analisando este contexto, Rodrigues (1992), afirma que a pressão dos movimentos sociais foi fundamental para garantir a abertura, mas para garantir o avanço da democracia era necessária uma profunda reforma nos mecanismos de

decisão política, criando canais efetivos de participação da classe trabalhadora. No entanto, gradativamente, este processo foi sendo reduzido ao voto e às manifestações públicas.

Como reação dos grupos dominantes, os conflitos e a auto-organização dos trabalhadores deveriam ser controlados e conduzidos. A inteligência e capacidade de auto-organização para trabalhar cooperativa e coletivamente poderiam ser assimiladas pelo capitalismo para diluir conflitos e oposições. Desta forma, a repressão direta praticada pelos regimes ditatoriais brasileiros foi sendo substituída por uma nova estrutura de poder que buscava reduzir custos e atritos sociais.

Neste embate entre as forças sociais e os grupos dominantes, realizava-se o processo de “abertura democrática”, conquista da sociedade brasileira, tendo como fatores fundamentais o retorno do pluripartidarismo e a Lei de Anistia.<sup>15</sup>

Segundo Rodrigues (1992), com o slogan histórico da transição, militares, burguesia e a maioria dos políticos concordavam que a abertura política deveria se dar nos limites institucionais, a fim de se garantir a passagem do regime ditatorial para o regime “democrático” de forma lenta, gradual e segura, substituindo dispositivos de exceção por outros que garantissem participação popular dentro dos limites da lei.

No Congresso Nacional é apresentada a emenda "Dante de Oliveira" que previa a realização de eleições diretas para presidente e ganha as ruas uma campanha em nível nacional, o movimento "Diretas Já". Com a Emenda rejeitada, o extinto Colégio Eleitoral elege o presidente Tancredo Neves, candidato pela Aliança Democrática. Sua morte, no entanto, levou à Presidência da República, seu vice,

---

<sup>15</sup> Sobre este assunto consultar a seguinte obra: GERMANO, José Wellington. Estado militar e educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1993.

José de Ribamar Sarney.

Para Frigotto (2003), apesar de todo esforço para democratização da sociedade, a travessia rumo à construção de uma sociedade democrática ficou inconclusa a partir da eleição de Collor, quando o Estado brasileiro se submete à Agenda Internacional obedecendo às estratégias de desregulamentação, descentralização, autonomia e privatização, substituição de “direitos”, rotulados como “privilégios”, para não inibir as leis de mercado. Para atender às exigências destas estratégias, o Estado deve ser mínimo no sentido de atuação no espaço público e funcional ao mercado. O mercado torna-se, neste contexto, regulador até de direitos. Para o autor, neste contexto histórico, a educação brasileira que rompeu com as leis da ditadura militar, conflita-se agora com a ditadura da ideologia do mercado, em embates como os que poderemos analisar a seguir, na construção da CF/88, da LDBEN/96 e do PNE.

#### *2.4. Gestão democrática: construção legal.*

Com o fim da ditadura militar, o processo de democratização do país exigia uma nova Constituição. Após a posse de José Sarney, foi convocada, em novembro de 1986, a eleição de um Congresso Constitucional que não se dissolveria após a promulgação da nova Carta, mas cumpriria o mandato até o final. Sem mandato para realizar a redação constitucional, 23 senadores eleitos em 1982, acabaram fazendo parte da Assembléia Constituinte. Esta distribuiu os parlamentares em comissões temáticas e estas em subcomissões, que realizavam audiências com representantes da sociedade civil.

Os educadores compunham neste momento uma significativa parcela da sociedade civil mobilizada. As Conferências Brasileiras de Educação (CBE) atuaram como aglutinadoras de educadores de todo país em torno da democratização da educação. Destaque para a IV CBE (1986), realizada em Goiânia, que produziu uma carta considerada o principal documento político, com objetivo de organizar a participação nos embates produzidos durante a Assembléia Nacional Constituinte. A carta de Goiânia incluía a luta pelo funcionamento autônomo das universidades e a garantia de controle das políticas educacionais em todos os níveis, pela sociedade civil, por meio de colegiados democraticamente constituídos, formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para o controle social do cumprimento das obrigações referentes à educação pública.

Vinte e um princípios para educação foram propostos pelos educadores para comporem o texto constitucional, entre eles, destacamos os de nº 19 e nº 20 respectivamente:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual, municipal), através de organismos colegiados democraticamente constituídos. 20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (Carta de Goiânia, 1986).

As entidades promotoras da CBE, lideradas pela ANDES, decidiram juntar forças em torno de uma posição comum para o capítulo referente à educação e garantir o acesso aos embates na Assembléia por meio da representatividade do Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público Gratuito e Laico na Constituinte, criado neste momento histórico.

Por sua vez, foi organizado o grupo do “Centrão”, com objetivo de opor-se aos projetos que seus membros julgavam demasiadamente socializantes. Este grupo conseguiu impor mudanças regimentais assegurando a preferência aos substitutivos e às emendas que contassem com mais de 280 assinaturas. Esse grupo apresentou um projeto constitucional conservador e livrou as escolas privadas de terem que se submeter aos avanços democráticos. Assim, o plano de carreira, piso salarial profissional para o magistério e o princípio de gestão democrática foram suprimidos da ação das escolas privadas.

A CF/88 consagra no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto — a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade para obter pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No entanto, oito anos depois, a LDBEN 9.394/96 ao estabelecer os princípios e fins da educação básica, assinala uma inversão na ordem de responsabilidades. Enquanto a Constituição observa primeiramente a responsabilidade do Estado e depois a da família para garantir o direito à educação, a LDBEN coloca esta responsabilidade em ordem inversa, primeiro cabe à família a responsabilidade de educar. Ao interpretar esta inversão é possível relacioná-la ao resultado da ideologia que permeou a consecução da Constituição Federal que possuía um caráter mais social, a concepção de Estado como provedor. Já na LDBEN o princípio ideológico que se fez presente pela ação de grupos de interesse, foi a concepção de um “Estado Mínimo”. (cf. Lyra, 2003).

Saviani (1997), ao analisar a inversão realizada pela LDB, afirma que tal fato poderia nada indicar, no entanto, são os defensores do privatismo que defendem a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação.

Segundo Mendonça (2000), a atual CF foi historicamente a que mais detalhou o capítulo reservado à educação. Ao instituir a educação como direito de todos e dever do Estado, este dever foi explicitado consagrando o ensino fundamental como obrigatório e gratuito; direito público subjetivo, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria.<sup>16</sup> Para este autor, o texto constitucional garantiu na letra da lei o que por muito tempo foi conceituado como democratização da educação, isto é, o acesso universal à escola. A nova Constituição estabeleceu sete princípios para a educação, entre eles, está a “gestão democrática no ensino público na forma da lei”. O autor destaca que, no entanto, o expressivo aumento das matrículas não se fez acompanhar de oferta de ensino de qualidade. Este processo recebeu o nome de expansão desqualificada e significou a degradação da educação devido a não aplicação de recursos financeiros adequados para manter a rede física, a formação, a capacitação e remuneração dos profissionais da educação, sendo esta reduzida a uma condição aviltante.

---

<sup>16</sup> Sobre os avanços sociais da Constituição Federal, Lyra destaca a conquista registrada no artigo 203 (Da Assistência Social) que estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessita, independentemente da contribuição à seguridade social, exemplo significativo do papel do Estado enquanto Estado Provedor.

O art. 204 estabelece que as ações governamentais na área da assistência social devem ser realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, e organizadas com base em diretrizes que implicam na descentralização político-administrativa, bem como na participação popular.

Destaca também o parágrafo 1º do Artigo 227 (Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso) que estabelece que ao Estado cabe promover programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais.

Analisa que estão presentes, nos artigos citados, uma tensão entre os setores progressistas e conservadores, ao reconhecer “a responsabilidade do Estado em relação à assistência social, independentemente da contribuição à seguridade social e a participação popular”. Esta determinação representa uma conquista de setores progressistas em relação aos direitos políticos e sociais.

Em resistência a este processo de desqualificação, o conceito de democratização de ensino teve seu significado ampliado, abrangendo a luta pela qualidade e a alteração da estrutura de poder na unidade escolar e nos sistemas, por meio de mecanismos democráticos de gestão. A CF atua como o registro inicial, estabelecendo um processo que poderá ter continuidade na construção da gestão democrática nos sistemas e nas unidades escolares.

Inspirada na CF, a Constituição do Estado de São Paulo também expressa em seu texto os mesmos embates e tensões que estiveram presentes na Assembléia Nacional Constituinte. Um texto que apresenta avanços, embora muitos ainda não concretizados, e omissões em relação àquele que lhe serviu de inspiração. Ao estabelecer os fins para a educação, omite a gestão democrática. Entretanto, determina que o sistema de ensino do estado seja organizado por lei que respeite o princípio da descentralização (art. 238). No texto da lei a autonomia aparece assegurada apenas para as universidades (art. 254). O princípio da gestão foi contemplado na área da saúde e da Proteção Social, o princípio de autonomia e de gestão independente foi contemplado na área do judiciário, mas no capítulo destinado à educação básica, estes princípios não foram explicitados.<sup>17</sup>

O Art. 241 estabelece como responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do Plano Estadual de Educação, e que consultas devem ser feitas aos órgãos descentralizados do Sistema Estadual de Ensino, à comunidade educacional, e considerar os diagnósticos e necessidades apontadas nos Planos Municipais de Educação. Entretanto, decorridos 17 anos da promulgação da CESP, o PEE ainda

---

<sup>17</sup> Segundo Lyra (2003) no capítulo destinado a estabelecer as Funções Essenciais da Justiça, o Artigo 92 estabelece que ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa e funcional, cabendo-lhe, na forma de sua Lei Complementar – Inciso I – praticar atos próprios de gestão.

não foi aprovado pelo legislativo, embora existam dois diferentes projetos: o da sociedade paulista e o da iniciativa da SE.

Os artigos 242 e 243 referem-se a outros espaços importantes na construção da gestão democrática. O primeiro fortalece o Conselho Estadual de Educação ao defini-lo como órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo; com atribuições, organização e composição definidas em lei. O segundo trata dos Conselhos Regionais e Municipais de Educação, remetendo sua regulamentação aos respectivos sistemas, estes estabelecerão critérios para criação, assim como composição, atribuições e normas de funcionamento. O referido artigo ao não estabelecer nenhum mecanismo legal que impeça que os sistemas municipais estabeleçam a criação de conselhos apenas consultivos, contribui para limitar a atuação destes colegiados.

Embora o art. 212 da Constituição Federal estabeleça que a União aplique, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; a CESP em seu Artigo 255 estabelece que seja aplicado anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, registrando um avanço em relação ao financiamento da educação. No entanto, é importante refletir sobre estudos como os de Paro (1985) e Pinto (1999), que analisam os mecanismos que perpetuam a carência de investimentos em educação, principalmente a partir da criação do FUNDEF.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Algumas indicações para leitura: PARO, Vitor Henrique (1981). Estudo Comparativo de Custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino. São Paulo, Fundação Carlos Chagas-Secretaria de

Estas manipulações dos gastos com ensino atingem também o Estado de São Paulo, onde, conforme relatório da CPI da Assembléia Legislativa, que teve como presidente o deputado Cesar Callegari, deixou-se de aplicar em ensino o equivalente a R\$ 6 bilhões, de 1995 a 1998, na gestão de Mário Covas (Callegari, 2000). Segundo esta CPI até recursos destinados à alimentação para os animais do zoológico foram contabilizados como gastos com ensino. Se estes problemas acontecem na maior cidade e no maior estado do país, o que dizer sobre as regiões onde o controle social e a fiscalização são muito mais tênues. (PINTO, 2002:127).

Lyra (2003) analisa que a CESP contém artigos de inspiração neoliberal, pois nos embates os privatistas obtiveram algumas vitórias devido à conjuntura que os favoreceu. Como exemplo, cita os artigos 222 e 289. O primeiro estabelece como diretrizes a descentralização da direção; a municipalização dos recursos; a integração das ações e serviços; a universalização da assistência; a gratuidade dos serviços prestados (Incisos I a V), enquanto o outro assim determina: “O Estado criará crédito educativo por meio de suas entidades financeiras, para favorecer os estudantes de baixa renda, na forma que dispuser a lei”, que para autora garante a transferência de recursos públicos para escolas privadas.

Quanto a LDB, há de se assinalar os oito anos de tramitação no legislativo. Segundo Lyra (2003) o projeto inicial que deu entrada em 1988 não foi o mesmo daquele aprovado ao final de 1996, pois no embate entre os anseios das entidades representativas da sociedade, expressos no projeto original, e os interesses de

---

Estado da Educação de São Paulo. PARO, Vitor Henrique (1985). Estudo de Custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º graus da grande São Paulo. São Paulo, FCC. (mimeo) PINTO, José M.R. (2000) Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília, Ed. Plano. PINTO, J.M.R. Um fundinho chamado "fundão". In: DOURADO, L.F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999. p. 85-98. PINTO, J.M.R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. PINTO, José Marcelino de Rezende (2003). Tendências recentes nos gastos com educação no Brasil. In *Universidade e Sociedade*. Ano XIII - n. 30 - junho de 2003 - p. 64-68.

setores de pensamento neoliberal, representados no projeto oficialmente aprovado (Projeto substitutivo do então senador Darcy Ribeiro); a concepção de educação contemplada atendeu mais ao segundo grupo.

Com a marca de ampla representatividade da sociedade acadêmica do país, traduzida pelos Fóruns Estaduais e Municipais que se constituíram como desdobramentos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, uma proposta de LDB legítima tramitava pelo Congresso. No entanto, o projeto final de LDBEN atendeu principalmente aos interesses de setores hegemônicos da sociedade, articulados com os interesses da iniciativa privada. Segundo Saviani (2001), para estes a lei resultou perfeita.

O longo trâmite da LDB, iniciado no final da década de 80, foi marcado por dois momentos distintos da sociedade brasileira. Inicialmente um momento histórico com características peculiares, entre elas, a ebulição social pela retomada da direção do país pela sociedade civil e a busca de uma nova ordem jurídica, construída em meio a embates de interesses conflitantes. Outros pontos de destaque neste contexto foram o acirramento das disputas ideológicas; a maior visibilidade da luta de classes, permitida pelos meios de comunicação de massa; a tomada de consciência da dívida externa herdada que atrelava o país aos organismos financeiros internacionais.

Silva (1998) afirma que a efervescência social deste momento atenuou respostas neoliberais à crise do capitalismo, por isso os problemas sociais ainda são vistos como sendo da alçada do Estado. O teor da constituição de 1988, mesmo sofrendo a influência do “centrão”, expressou os anseios da época, concebendo um Estado com características próximas às da social-democracia. Entretanto, as transformações e desmobilizações ocorridas na década de 90, fortalecem as

respostas neoliberais. Com a justificativa da “modernização”, para ajustar o país aos novos tempos, enfatiza-se o princípio da racionalização de recursos e o objetivo de otimizar condições para competir no mercado mundial. Estas ações trazem implicações quanto às funções a serem desempenhadas pelo Estado. Este deveria reduzir a um mínimo as áreas de produção e serviços e se fazer presente por meio de ações de privatizações, desregulamentações, terceirizações, parcerias e diferentes formas de descarte de parte do funcionalismo público. Para as empresas, as implicações estão relacionadas à revisão da política de organização do trabalho, destaque para o gerenciamento; nas relações de emprego a ordem é a flexibilização, representada por terceirizações, por alterações nos direitos trabalhistas e a imposição da “qualidade total”.

A pretexto da “modernização” o neoliberalismo apresenta uma forma engenhosa de lidar com a crise do capitalismo, modificando as regras do jogo de tal forma que, lidando com o mercado em escala macro e apoiando-se nas atuais possibilidades das tecnologias ao mesmo tempo em que amplia as condições de concentração de capital, recupera a alternativa dos excluídos introjetarem a culpa pelo insucesso na competição...](SILVA, 1998:26)

Neste contexto, para estabelecerem-se hegemonicamente, os grupos dominantes precisavam esvaziar e desqualificar o movimento dos educadores e ao mesmo tempo apropriar-se de conceitos importantes como autonomia e participação, dando a eles o significado neoliberal de controle.

Segundo Frigotto (2003), a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, garantiu que o relator na Comissão de Constituição e Justiça fosse o próprio Senador Darcy Ribeiro, autor da “Lei da Educação”, apresentada em 1992, quando tramitava na Câmara Federal um outro projeto de LDB “[...] O pensamento dos educadores a sua proposta de LDB não era compatível com a ideologia e com as políticas do ajuste e, por isso, aqueles foram duramente

combatidos e rejeitados”.(FRIGOTTO, 2003:109).

O palco político da “discussão” da LDB foi tomado por manobras regimentais que garantiram ao projeto governista substituir o legítimo apresentado na Câmara dos Deputados.

[...] as propostas originárias dos Fóruns Educacionais passaram a meras emendas textuais conseguidas através de lobbys. A LDB vigente estruturou-se sob uma concepção democrático-liberal[...] limitando a participação da sociedade ao momento do voto”, uma LDB minimalista e, portanto, em consonância com a proposta de desregulamentação, de descentralização e de privatização e compatível com o Estado Mínimo. (SAVIANI, 1997: 200).

Para o autor, na eleição de Fernando Henrique Cardoso, a burguesia vê a possibilidade de estabelecer um projeto em longo prazo, pois ele representa um governo de uma política monetarista e de ajuste fiscal, atende à cartilha do “Consenso de Washington”, além de buscar uma modernidade competitiva para atender às leis do mercado.

Ao analisar o texto da LDB, o professor Saviani (1997) afirma que a mesma possui objetivos explícitos que denomina de "objetivos proclamados" e "objetivos reais, os objetivos proclamados teriam a função de mascarar os objetivos reais, o que o autor considera como marca distintiva da ideologia liberal, que na condição de ideologia do modo produção capitalista produz por meio do “fetichismo da mercadoria” uma opacidade nas relações sociais.

No embate da construção da LDB, travado entre grupos conservadores e com a interferência do Poder Executivo, foram utilizados mecanismos para rejeitar dispositivos contidos no projeto da Câmara defendidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Apesar da aparência de que alguns princípios tenham

sido mantidos no texto da lei, observa-se a apropriação de “palavras sagradas” ao momento histórico de luta por uma sociedade democrática, oficialmente empregada com significados antagônicos. Assim, palavras como autonomia, participação, democracia ganham conotação de ruptura com os anseios dos movimentos sociais da época.

Ao forjar uma LDB genérica e estabelecer diretrizes gerais, a classe dominante garantiu a centralização política e a “descentralização administrativa e financeira”. Na implantação de ações de um Estado neoliberal, que busca desonerar-se de deveres históricos, mas com controle dos resultados, “legitima-se” uma concepção de escola pública onde oficialmente a direção dos processos de ensino e de aprendizagem deve ser produzida na ação de uma gestão intitulada “democrática”.

Mendonça (2000) aponta a presença da palavra “gestão democrática” por três vezes no texto da LDB, no inciso VIII, do parágrafo 3º que trata dos princípios da educação, fixa “a gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Desta forma, segundo o autor, ampliou-se o ordenamento constitucional, o princípio da gestão democrática atingiu os mecanismos da própria LDB e de todas as legislações elaboradas pelos sistemas de ensino. A segunda presença se registra no Art. 14 que estabelece que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme princípios estabelecidos: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (Inciso I) e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Inciso II). O autor chama a atenção para criação da dualidade de comunidades, escolar e local, não definida pela LDB,

deixando para isso caminho aberto à legislação dos sistemas. A terceira presença da “gestão democrática” no texto legal se registra no art. 56 e se refere ao ensino superior.

Souza (1997), como representante de uma visão privatista da educação, analisa esta dualidade de forma positiva, uma forma de impedir o que ele chama de acesso anárquico, práticas de assembleísmo e basismo que, segundo o autor, por sua indisciplina impediriam uma gestão democrática. A LDB teria assim garantido eficiência e legitimidade, o autor acredita inclusive que o colegiado da escola deveria, em semelhança ao estabelecido nas universidades, ter participação de 70% de professores.

No entanto, tal perfil sugerido à composição do Conselho de Escola garantiria uma maior possibilidade de coação e cooptação, visto que, enquanto agentes públicos, os profissionais da educação acham-se submetidos à hierarquia e ao cumprimento das leis produzidas pelos órgãos centrais.

Lyra (2003) chama atenção para alguns dispositivos da LDB, mormente o Artigo 9º (Título IV – Da Organização da Educação Nacional), que estabelece as responsabilidades da União, entre elas, a incumbência de elaborar o Plano Nacional da Educação em regime de colaboração com Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Estabelece também, em seu parágrafo 1º, que na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Dispondo sobre o Conselho Nacional de maneira genérica a LDB e, anteriormente, a ação da Lei nº 9.131/95, impôs à sociedade um Conselho Nacional de Educação, consultivo e subordinado

ao MEC, não autônomo e deliberativo, clara ruptura com a construção real de uma gestão democrática do ensino.

Mendonça aponta, porém, alguns avanços conquistados pela LDB, por exemplo, o art. 12 que fixa a incumbência dos estabelecimentos de ensino, entre elas, a elaboração e execução da Proposta Pedagógica. Os princípios de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira conforme o Artigo 15 deverão ser assegurados pelos sistemas de ensino às unidades escolares públicas de educação básica. Em relação à gestão financeira, o art. 75 em seu parágrafo 3º estabelece que a União possa fazer transferências diretas de recursos para as unidades escolares.

A LDB cria espaços, na educação pública para o exercício da “participação dos atores da educação”, reivindicação dos educadores, mas ressignificada segundo orientação dos organismos internacionais. Segundo estes, a educação é instrumento para fortalecer as instituições civis e criar capacidade nacional de promover um “bom governo”, essencial para implantar políticas econômicas e sociais racionais. A educação pode também auxiliar na diminuição da pobreza ao garantir um aumento de matrículas, melhorar a equidade no sistema de ensino, elevar a qualidade, e acelerar o ritmo das reformas neoliberais.

Outro importante marco legal no que tange à gestão democrática do ensino é o Plano Nacional de Educação (PNE). Valente e Romano (2002) afirmam que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, procurando adiantar-se ao governo, sistematizou sua utopia educacional por meio da construção desse importante documento.

O Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira (PNE – Proposta da Sociedade Brasileira), nasceu da ação das entidades que compõem o

Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que mobilizadas em resistência à promulgação de uma LDB de inspiração neoliberal, promoveram, em todo o território nacional, atividades que antecederam e garantiram a realização do II CONED (Belo Horizonte/MG, novembro de 1997) culminando com consolidação do PNE da sociedade brasileira.

Esta estratégia democrática de construção do Plano gerou como resposta do governo ações para impingir o PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (PNE/MEC). Segundo o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a estratégia utilizada acabou por forçar o governo a expor seu plano global de implementação de políticas educacionais excludentes. A versão oficial revela as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados pelo governo FHC.

Enquanto o alicerce do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira se firma na defesa de princípios éticos como a busca de igualdade e de justiça social, com concepções humanistas de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão participativa, de avaliação e de currículo; as concepções dos setores sociais hegemônicos, por meio de uma política perversa e excludente se expressam no PNE/MEC.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ao considerar o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira como mais democrático, representativo e importante documento da história da educação brasileira contemporânea, deflagrou um processo para fortalecer suas raízes, divulgá-lo e defendê-lo. Passos importantes foram dados no sentido de transformar o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira no PL n.º 4.155/98 no Congresso Nacional, sendo este apensado ao PNE/MEC (PL n.º 4.173/98).

Na Comissão de Educação da Câmara Federal, representantes da sociedade brasileira conseguiram acesso e voz, em poucas audiências públicas, pois o autoritarismo da base parlamentar governista privilegiou a participação de expositores sintonizados com as propostas governamentais. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública avalia que se repetiu o embate da história da elaboração e tramitação da LDB, tendo como resultado um "Plano Frankenstein".

Além desta desfiguração do Plano inicial, o documento construído no embate já descrito ainda sofreu nove vetos do presidente da República, assim, a Lei nº 10.172/2001, aprova o PNE, treze anos depois da exigência da Constituição Federal, em seu artigo 214. Lei esta que Valente e Romano (2002) qualificaram como "carta de intenções". Segundo os autores, a construção desta "lei" foi palco não só de um embate de concepção de educação e de escola pública, mas de um embate de concepção de dois brasis.

O projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade brasileira, reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal, a plena democratização da gestão educacional e a universalização da educação básica. Para tanto, propunha a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, mudando o dispêndio de menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE.

Os compromissos com a educação, traçados pelo PNE - Proposta da Sociedade Brasileira consistiam em aumentar substantivamente o gasto público; universalizar a educação básica, ampliar e democratizar o ensino superior público; implementar um Sistema Nacional de Educação; gestão efetivamente democrática da educação; garantia de educação pública gratuita para os portadores de necessidades educacionais especiais; erradicação do analfabetismo como política

permanente, etc. Como desdobramento necessário na implementação dessas demandas, urgiria a revogação de leis que sustentam a atual política educacional.

Do outro lado, o plano/MEC expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletidas nas diretrizes e metas do governo, entre elas, a permanência da atual política educacional e de seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, e o progressivo abandono pelo Estado de suas obrigações em manter e desenvolver o ensino, transferindo-as para a sociedade.

O PNE/MEC (2000) declara em seu texto que buscou consolidar suas bases na Constituição Federal de 1988, LDBEN/1996, Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou também as realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO.

Ao sintetizar os objetivos, o PNE destaca como prioridades a elevação global do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública, democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais; obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A síntese apresenta uma reprodução do art. 14 da LDBEN reservando aos “profissionais” a participação na construção da proposta pedagógica.

Segundo a lei, o Plano Nacional de Educação é apresentado como norteador da gestão democrática, ao estabelecer que a melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização das ações do Ministério da Educação e dos demais níveis da administração educativa, inclusive a ação nos estabelecimentos de ensino. Essa profissionalização implicaria em definir “[...] competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável” (PNE, 2000:90), o que, segundo o documento, requer a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional para aumentar a racionalidade e produtividade.

Reforça a LDB definindo o espaço do Conselho de Escola como reservado para participação da comunidade escolar e local, mantendo a dualidade criada sem também defini-la. Nas diretrizes do ensino fundamental, o legislador retoma o tema e estabelece que os conselhos escolares, que surgem como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, reforçam o projeto político-pedagógico da escola. Para tanto, fica estabelecido como meta deste nível de ensino promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

Já como meta para o ensino Médio, o conselho de Escola é identificado como mecanismo que deve ser criado para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

Segundo Valente e Romano (2002) o PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino, pois reduz a democracia à "participação da comunidade escolar e da sociedade" na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do Estado. Doutrina esta oposta às concepções do

PNE da Sociedade Brasileira, que reivindicava uma escola pública, gratuita, democrática e de exigente padrão qualitativo para todos, a serviço de um projeto de país voltado para o povo brasileiro.

Para os autores, o PNE/MEC significa a recusa de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação substituído por um Sistema Nacional de Avaliação, instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional.

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante implantar sistemas de informação, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar um sistema de avaliação - indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.(PNE/MEC, 2001:93).

No PNE/MEC o capítulo reservado ao financiamento e à gestão expressa que ambos estão indissoluvelmente ligados.

Fazendo referência a LDBEN — que segundo este documento facilita amplamente o repasse automático dos recursos vinculados ao órgão gestor e regulamenta — o PNE, enfatiza que só a transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitem garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. O documento destaca o FUNDEF, como possibilitador da implantação do conceito chave que não é mais o de valor mínimo a ser estabelecida para cada aluno, mas do custo-aluno-qualidade, além do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como atuação do governo federal para descentralizar recursos e direcioná-los diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia. O PNE afirma que o PDDE teria induzido a formação de

Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares, hipótese justificada pela apresentação dos seguintes dados: 1995 - 11.643 colegiados e/ou instituições, 1998 -54.591 colegiados e/ou instituições.

Vincular a gestão com o financiamento impõe-se não só pela prioridade conferida à educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz, pois somente as garantias de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional.

Outra diretriz importante apontada pelo PNE/MEC é o aprimoramento contínuo do regime de colaboração. Este deve ocorrer não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais. Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

A gestão de sistema deve ser exercida pelos Conselhos de Educação, com competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais. A gestão das unidades escolares deve ocorrer por meio de conselhos de escola, dos quais participem a comunidade educacional, e ainda por formas de escolha da direção escolar que garantam a associação de competência e compromisso com a proposta pedagógica que emana dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

Embora a Lei dedique todo um capítulo, que vincula gestão e financiamento, reduz-se a uma “carta de intenções”, a partir de dois vetos presidenciais que atingem

o financiamento público da educação; sendo o principal item vetado a "elevação na década através do esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%". O outro veto refere-se à determinação de que as três esferas do Poder Público, ao elaborarem os orçamentos, respeitem as vinculações e subvinculações constitucionais relativas à educação, bem como os valores necessários para garantia de mínimos padrões de qualidade do ensino. Para que um Plano se viabilize, é necessário prever dotação orçamentária que garanta a consecução das diretrizes e metas propostas. Os vetos presidenciais não têm justificativa de ordem pedagógica, ao vetar os principais pontos para que um plano pudesse se concretizar, garantiu a prevalência da doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil. Para os autores, esta política está interiorizada nas contra-reformas do governo, em várias emendas constitucionais, sendo a "Lei de Responsabilidade Fiscal" o paradigma mais completo, que não por acaso garante a justificativa de todos os vetos.

O PNE aprovado pelo Congresso, assim como a LDB e a legislação educacional foram:

[...] aprovadas sob a égide do pacto conservador que atualmente controla o governo brasileiro, traduzem a compreensão de que a política educacional deve ser concebida e praticada hostilizando-se o pensamento, as reivindicações, os anseios da comunidade escolar. Mais do que isso, essa orientação materializa no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos.(VALENTE E ROMANO, 2002:106).

Desta forma, além de não contemplar as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade, atua como salvo-conduto ao garantir que o governo continue implementando a política já praticada. Não só a forma como foi aprovado no parlamento, que já comprometia a sua legitimidade, mas também os vetos de FHC retiraram do PNE alguns dispositivos que haviam sido inseridos por meio da pressão popular.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em carta redigida no 5º Congresso Nacional de Educação (2004), em Recife (PE), após discussão do tema do CONED – educação, democracia e qualidade social, com ênfase no tema específico—“educação não é mercadoria.” reafirmou que “[...] não somos balconistas de ilusões ou mercadores da dignidade e dos direitos de nosso povo e de nosso país. E conclamamos a população brasileira a conosco ampliar a luta e concretizar o nosso tema: Educação Não É Mercadoria” (2004). A carta destaca a profunda preocupação dos participantes do Fórum em fazer frente às políticas educacionais implantadas e em curso no país, denuncia a ação poderosa dos interesses econômicos nacionais e internacionais que sustentam essas políticas, induzidas pelos organismos internacionais e por organizações empresariais cujo objetivo é transformar a educação num lucrativo mercado de âmbito mundial.

O Estado de São Paulo não ficou imune à mobilização dos educadores por meio do Fórum Estadual Em Defesa da Escola Pública, para escrever legitimamente o Plano Estadual da Educação (versão da sociedade civil), não ficou imune também das manobras neoliberais para desqualificar todo processo de discussão e deliberações.

Em 2003, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo tentou produzir um Plano Estadual de Educação (PEE) de forma aligeirada, a partir de umas

discussões superficiais, limitadas à participação nos debates de dois professores, um pai, um aluno, o diretor e um coordenador pedagógico de cada escola da rede estadual de ensino. No entanto, as entidades do Magistério e o Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública asseguraram a ampliação das discussões.

A APEOESP, por exemplo, realizou o XIX Congresso Estadual “Professor Macedo”, sendo que o mesmo deliberou por realizar uma ampla campanha em defesa da escola pública, sendo que o Plano Estadual de Educação da sociedade paulista, elaborado pelo Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública em 2003, foi considerado ferramenta fundamental para o entendimento da real situação da Educação em São Paulo.

O PEE da sociedade paulista coloca-se como um dos instrumentos pela luta por uma educação democrática e inclusiva que, segundo o documento, exige uma correta compreensão e implementação da gestão democrática em todos os níveis do sistema de educação paulista. Para tanto, estabelece como tema básico para a educação a reflexão sobre o princípio da gestão democrática, por considerá-lo importante para os trabalhadores em educação e para os setores organizados da sociedade civil.

O conceito de gestão democrática implicaria em ações de radicalização da democracia, refletidas no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, na socialização dos conhecimentos e das decisões e, em destaque na atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Os indicadores da gestão democrática são definidos como autonomia, a representatividade social e a formação para a cidadania, por não se constituir num fim em si mesma, deve

representar estratégias do processo de superação do autoritarismo, individualismo e das desigualdades sociais, com qualidade e eficiência.

As experiências democráticas valorizadas como construtoras da gestão democrática são as que envolvem os diversos segmentos da educação. Os Conselhos Escolares podem criar esta possibilidade ao favorecer a melhoria das condições de aprendizagem e contribuir para o respeito das identidades dos atores da educação, estes conselhos podem ser espaços para o surgimento de lideranças e contribuir na democratização das instituições.

No processo de construção da gestão democrática são considerados mecanismos importantes os colegiados como: o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselhos Municipais de Educação (CME), Conselhos Escolares (na Educação Básica), Conselhos Universitários (na Educação Superior); assim como o Fórum Nacional, Estadual e Municipal de Educação. Estes e outros colegiados que possam ser constituídos devem ser participativos e representativos dos segmentos sociais, possuírem caráter normativo, deliberativo e constituir-se com maior participação da sociedade civil.

Refletindo sobre o Conselho Escolar, o documento destaca que este espaço, além de deliberativo, tem a possibilidade de atuar como informativo em relação aos processos educacionais; atuar como espaço educativo propiciando a prática da reflexão e ação sobre assuntos de interesse de todos e organizar as relações institucionais de representação, frente ao poder e à própria sociedade. O documento define o Conselho Escolar como instância deliberativa e representativa da comunidade, com finalidade de propor, acompanhar e fiscalizar o projeto político-pedagógico da escola. Quanto a sua constituição, devem dele fazer parte a direção da escola e representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar,

escolhidos por esta última, através de processo de eleição direta. O documento não cria dicotomia entre comunidade escolar e local, definindo a comunidade escolar como conjunto dos alunos, pais e responsáveis pelos alunos, membros do magistério e demais servidores públicos em efetivo exercício na unidade escolar.

Os Conselhos deliberativos devem coordenar um processo contínuo de avaliação, para romper o isolamento entre o sistema educacional e as pessoas que dele se utilizam enquanto portadoras do direito inalienável à educação de qualidade. Esta avaliação interna e externa das instituições educacionais deve levar em conta os seus recursos, sua organização, suas condições de trabalho, o padrão único de qualidade. Os movimentos sociais, os colegiados representativos, são valorizados na ação de garantir o importante controle social sobre as ações de governo, inclusive no que se refere a cobrar sua responsabilidade na garantia de qualidade da educação escolar, oferecida nas instituições públicas ou privadas, em todos os níveis.

O documento chama a atenção para um tipo equivocado de gestão exercida por conselhos que, embora legalmente constituídos tanto por sua composição como por suas atribuições, na maioria das vezes têm estado a serviço de interesses e objetivos particulares e específicos dos setores dominantes. Considera que o Conselho de Escola deve ser um espaço de gestão democrática e de definição das propostas político-pedagógicas para a escola, não se limitando a validar decisões tomadas de forma centralizada pelos gestores.

Ao referir-se às políticas públicas implementadas pela Secretaria da Educação, o documento afirma que a construção do projeto político-pedagógico pela escola, determinada pela LDB, vem sendo desrespeitada no âmbito da administração educacional, que estabelece mecanismos de controle e prazos, ao

invés de subsidiar e acompanhar o processo de sua elaboração, cerceando assim a frágil autonomia da instituição escolar. O projeto político-pedagógico coletivo é valorizado como instrumento que permite a construção de um espaço de desenvolvimento profissional para os professores e de desenvolvimento pessoal para os alunos, mas muitas vezes acaba resumido a um rito burocrático.

Romper com o engessamento da autonomia da escola e a invasão da burocracia no espaço da participação legítima, exige ações contundentes e permanentes de enfrentamento das distorções criadas pelas concepções e intenções que se contrapõem àquelas defendidas pelo documento. Garantir a constituição de um espaço público de direito, que promova condições de igualdade, garanta estrutura material para um serviço educacional de boa qualidade, crie um ambiente de trabalho coletivo, superando um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente, são aspectos fundamentais para construção da gestão democrática.

Ao mesmo tempo, este sistema deve se inter-relacionar à estruturação da sociedade, sua organização política, à definição de papéis do Poder Público, às teorias do conhecimento, às ciências, às artes e às culturas. O documento afirma que cabe à gestão permear o processo dialético entre a instituição educacional e a sociedade.

Para essa mediação, a escola deve basear-se em princípios como o caráter público da educação, a inserção social, a descentralização do poder, as práticas participativas, a socialização das decisões colegiadas, que permitam o desencadeamento de um permanente exercício de conquista da cidadania.

### *2.5. Conselho de Escola estadual paulista: marcos legais na construção da natureza deliberativa.*

Ao refletir sobre o cotidiano do conselho de escola, podemos identificar avanços e recuos na construção da gestão democrática no espaço escolar. Criado sob a égide da ditadura Militar, sua trajetória confunde-se com o processo de democratização do país e, posteriormente, com a implantação do Estado Neoliberal. A construção do sujeito político com ideais de democracia, liberdade e participação, permitiu a conquista do CE como espaço de participação, inegavelmente uma conquista histórica.

Inserida na sociedade, a escola sofreu a influência do historicamente produzido, como também foi elemento participante e criador da própria História. O sistema público da educação paulista, na criação de um Conselho de Escola Deliberativo, com representatividade de todos os atores da educação, escreveu um capítulo de avanço rumo à democratização do ensino, o que ocorreu onze anos antes de a LDBEN 9394/96 genericamente estabelecer o princípio da gestão democrática.

Segundo Silva (2002), o Conselho de Escola surgiu no processo de disposição da sociedade brasileira em participar da vida das instituições, uma reação ao histórico de exclusão da imensa maioria da população dos processos decisórios, aprofundado durante o regime militar. Criado para promover mudanças nos processos decisórios a partir do interior da escola e, para tanto, deveria congrega todos os atores envolvidos no processo educativo local. O autor entende que o CE

passou neste processo a representar um espaço de educação na luta pela democratização do país.

Inicialmente estabelecido no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 11.625, de 23 de maio de 1978, o CE tinha como objetivo que seus membros atuassem com sugestões e prestassem auxílio para otimizar o funcionamento da escola, porém, seguindo a legislação vigente, as decisões eram tomadas pela direção e pelos órgãos superiores.

O Regimento Comum para as escolas estaduais (Decreto nº 10.623/1977), instituiu um conselho de escola consultivo, e pré-determinou sua composição: diretor, assistente de diretor de escola, coordenador pedagógico, orientador educacional, um professor de cada classe eleito por seus pares, o professor de Educação Moral e Cívica, o secretário de Escola e um representante da APM, sem nenhuma exigência que o mesmo tivesse que ser pai de aluno ou aluno. Desta forma, observamos que o princípio de paridade entre sociedade civil e o poder constituído não está presente no ideário deste documento. Este CE atuava como mais um mecanismo da ditadura militar que inaugurou a fase tecnicista da educação no Brasil; baseada na necessidade de "modelar o comportamento humano" por meio de técnicas específicas.

Segundo Teixeira (2003), o tecnicismo baseia-se em princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, sendo os professores meros executores de medidas tomadas por aqueles que as concebem. Assim, esta teoria desconsidera os determinantes sociais que interferem na educação, entende a educação como um instrumento de equalização dos problemas sociais sem a transformação do modelo econômico/social gerador da desigualdade. Sem partir de uma análise da sociedade, isola o fenômeno educativo das questões sociais mais amplas, os problemas sociais

são tidos como acidentais e individuais e, a escola deve atuar como instância de homogeneização social.

Integrado a um Regimento Comum que buscava uniformizar as escolas, indiferente a suas realidades, este CE com natureza meramente consultiva era espaço de participação restrito a atores selecionados, que “poderiam” assessorar, opinar, apreciar sem representatividade e voz, operacionalizando direções já traçadas.

A construção de um CE com natureza e composição diferentes do instituído durante a ditadura militar significou também a tentativa de ruptura com o ideário tecnicista. Salienta-se que, o ideário tão presente na década de 80 pela democratização da sociedade, influenciou a concepção do novo CE, na perspectiva de se construir a escola progressista e emancipadora. Segundo Silva (2002), a luta por um CE deliberativo ocorria paralelamente às mudanças nas formas de compreender a educação, a criança e o ensinar-aprender. A educação “bancária”, denunciada por Paulo Freire no livro *Pedagogia do Oprimido*, possuía característica autoritária e não atendia às necessidades de uma sociedade que se democratizava.

Para Martins (2003), o processo de desmonte da herança burocrático-administrativa centralizada, instaurada por anos de política autoritária, levou o governo de Franco Montoro, em 1983, a realizar dois grandes eventos: o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, e a discussão do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da SE do Estado de São Paulo, denominado Documento nº 1. Garantindo a leitura e discussão desse documento por toda a rede de ensino do estado e a realização do Fórum de Educação em várias regiões do estado, o governo desencadeou um processo de diálogo entre o conjunto de escolas, os profissionais do ensino e o poder executivo. Para a autora, as

discussões apontavam a ausência de diretrizes coerentes que garantissem a superação da dicotomia posta pela tensão entre expansão de oportunidades e a qualidade do ensino ofertado. O processo iniciado em 1983 representava, ainda que às vezes de forma tímida e controvertida, a busca de efetivação das mudanças reivindicadas por setores acadêmicos e sindicais.

O magistério paulista vinha reivindicando reformas significativas nos assuntos referentes à cultura e educação: liberdade de expressão, fim da censura, maiores subsídios à pesquisa e ao ensino, aumentos salariais, melhoria nas condições de trabalho e descentralização do poder de Estado, diminuindo seus níveis hierárquicos e burocráticos. (MARTINS, 2003:529).

Ainda segundo a autora, a pauta de reivindicações do magistério foi incorporada pelo Documento nº. 1, acrescido ainda da necessidade da Secretaria de Estado da Educação garantir um espaço de discussão para refletir sobre escola pública como espaço legítimo de construção do conhecimento, por meio de um projeto pedagógico e respeito à heterogeneidade da comunidade escolar. Neste sentido, eram apontados como caminhos a serem seguidos a reformulação do currículo, a transformação das instâncias intermediárias do poder; reformas no Estatuto do Magistério, no Regimento Interno das escolas de 1º e 2º graus e no Conselho de Escola. O Documento nº. 1 apontava também para os recursos destinados à rede pública, tanto a quantidade irrisória quanto o mau emprego desses recursos. A autonomia também figurava como elemento de destaque no documento, relacionada à qualidade de ensino. Embora todo processo de reflexão tivesse sido desencadeado, a autora afirma que a luta pela democracia esbarrava na cultura institucional da política da área. Citando Azanha (1987) analisa que a defesa da autonomia da escola estava ainda na superficialidade.

[...] no universo verbal da legislação e dos pareceres dos Conselhos de Educação, toda a questão parece se resumir em ter-se um regimento próprio no qual figure com destaque um 'Conselho de Escola' com ampla representatividade e atribuições deliberativas. Porém, ainda que a autonomia da escola possa ou deva abranger esses aspectos é claro que o assunto não deve nem pode se esgotar nisso. (AZANHA apud MARTINS, 2003:530)

O alerta de Azanha não desconsidera o avanço na construção da autonomia da escola por meio da implantação de um CE deliberativo. O governo de Franco Montoro, inserido no movimento de busca de democratização social, garantiu ao CE natureza deliberativa. O conceito de participação, que permeava a ação deste governo nas políticas públicas, foi definido como ação que: “[...] abrange a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade na solução de problemas coletivos e na produção do Bem Comum”. (MONTORO, 1991:12).

Segundo Paro (1996), o CE torna-se deliberativo em 1984, por meio da Lei Complementar nº 375, tendo à frente da SEE Paulo Renato Costa Souza. Ao dar nova redação ao inciso IV da lei complementar 201/78, estabeleceu o caráter deliberativo do CE, presidido pelo diretor de escola. Além do diretor de escola, estabelece como membros natos o coordenador pedagógico, orientador educacional e o secretário de escola. Os representantes do corpo docente deveriam ser eleitos por seus pares, garantindo a eleição de um professor de cada série. Além destes, comporiam o conselho, um funcionário eleito por seus pares, um membro da APM e representantes do corpo discente eleitos por seus pares, sendo um para as oitavas séries e um para cada série do ensino de 2º grau. A lei complementar, além de avançar em relação à participação de professores e alunos, determinava que a

eleição deveria ser realizada em reuniões especialmente convocadas para este fim, com registro por segmento e com a presença de um quórum de 50% mais um do segmento representado. No entanto, é tímida ao estabelecer que as reuniões devessem ser convocadas pelo diretor de escola, com a previsão de uma ordinária por semestre e extraordinária quando convocada pelo diretor ou por 2/3 dos membros.

A atual conformação legal do CE é estabelecida por meio do Estatuto do Magistério, Lei Complementar 444/85, que instituiu o Conselho de Escola, com caráter representativo e deliberativo, também assinada pelos, então Secretário da Educação e Secretário do Governo, respectivamente Paulo Renato Costa Souza e Luiz Carlos Bresser Pereira.

Souza, 2º secretário da educação do governo Montoro, empossado em maio de 1984, teve sua atuação marcada pela implantação do ciclo básico e elaboração, discussão e implementação do estatuto do Magistério. Deixou a secretaria em maio de 1986, por ter sido o candidato mais votado como reitor da Universidade de Campinas. Sucedido por José Aristodemo Pinotti que, segundo Cunha (1991), tentou desenvolver uma política de efeito eleitoral mais visível, com projetos como PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), e a elaboração de um documento preliminar com críticas às políticas educacionais expressas pela Lei 5692/71. Este documento reivindicava para as escolas a autonomia que a legislação prometia, mas era negado pelos controles burocráticos, o que para o autor exigia a explicitação de um ideal de educação.

A lei complementar 444/85, ao instituir o CE como colegiado consultivo e deliberativo, aparentemente fora de lugar, visto que a lei em pauta visava estruturar e organizar o Magistério Público de 1º e 2º Graus da Secretaria de Estado da

Educação de São Paulo, nos termos da Lei federal nº 5 692, de 11 de agosto de 1971, que abrangeria docentes e especialistas de educação, acaba por abarcar todos os atores da educação, um avanço que amplia a concepção de agentes da educação. Assim, o texto legal ampliou a participação para além de docentes e especialistas objetos da lei, abrindo espaço para todos os atores da educação. Garantiu em sua composição um mínimo de 20 e o máximo de 40 conselheiros, sendo este número proporcional ao número de classes da escola. Ao estabelecer o princípio de paridade na representação dos diversos segmentos, entre sociedade civil e poder público constituído, ficou estabelecida na lei a proporcionalidade de participação de cada segmento, sendo 40% de docentes, 5% de Especialistas da Educação, 5% de funcionários, 25% de Pais, 25% de alunos e 02 suplentes para cada segmento. No entanto, Paro (1996) questiona a pretensa paridade proposta pela legislação, afirmando que “essa paridade [...] é falsa, já que o diretor, presidente nato, não entra no cálculo da proporcionalidade dos membros da escola que compõem o dito conselho”. (PARO, 1996:72)

A concepção paritária do CE é um princípio que pode mudar a relação dentro da escola, forçando o diálogo, o debate, porém é necessário para garantir este avanço, o entendimento de que a luta do poder público deve ser pela “coisa pública”, e não submetido a esta ou àquela administração. A atuação dos segmentos que representam o poder instituído é importante devido ao conhecimento que trazem, sua relação é de articulação com o conhecimento trazido pela sociedade civil. O conselho torna-se lugar de discussão, negociação e deliberação do interesse coletivo, lugar da explicitação de conflitos e interesses contraditórios. Nesta relação deve-se buscar a unidade, expressa como síntese do interesse coletivo, e não da homogeneização, ou subalternidade.

De uma forma ou de outra, parece que a questão da iniciativa da participação da população na escola reserva boa dose de responsabilidade tanto para os educadores com consciência social dos problemas do ensino público que atuam no interior da unidade escolar, quanto às pessoas e instituições que no seio da sociedade civil, se preocupam com o problema da participação popular na escola pública.(PARO,1996:330)

Considerando que a partir do artigo 95 da LC 444/85 foram inúmeras as consultas recebidas pela SEE, solicitando esclarecimentos sobre diversos aspectos do CE, em 21 de março de 1986, por meio de um comunicado, a SEE pretendeu responder às dúvidas apresentadas por integrantes das unidades escolares e autoridades de ensino. Segundo o secretário da educação, a lei é incisiva e explícita ao instituir o caráter deliberativo do conselho e propor uma composição mais representativa dos diversos segmentos, revogando artigos do regimento comum das escolas estaduais de 1º e 2º graus, que tratavam do tema e a LC 375/84. Segundo o comunicado, a maior incidência de dúvidas relacionou-se à natureza do conselho, portanto esclarece que a política do governo estadual visa viabilizar a participação da comunidade na discussão, reflexão e solução dos problemas da escola, legitimando a autonomia da mesma. O CE tem o direito de participar do cotidiano da escola, pois se configura como um fórum de expressão e decisão e suas atribuições concretizam sua natureza deliberativa.

Segundo o documento, sua nova composição assegura uma participação paritária: 50% comunidade escolar (pais e alunos) e 50% docentes, especialistas e funcionários da escola, o que atribui poder de decisão aos diversos segmentos, que compartilhado com o diretor de escola pode gerar respostas coletivas para enfrentar os problemas da escola. Enfatiza que a responsabilidade da política financeira, administrativa e pedagógica da escola passa a ser de todos. O comunicado esclarece ainda a proporcionalidade entre o número de membros do CE e o número de classes da unidade escolar, embora dê como sugestão alguns exemplos desta

proporcionalidade, enfatiza a soberania da escola na decisão. Sobre as atribuições estabelecidas pelo art. 95, por tratar-se de uma lei complementar, as demais legislações que com estas venham a colidir sendo hierarquicamente inferior, ficam tacitamente revogadas. Quanto à eleição dos representantes, o comunicado esclarece que as assembleias devem ser distintas e precedidas de amplo debate. A convocação para reuniões deve ser feita por escrito, com ciência dos convocados ou editais afixados em local visível e sempre deverá se levar em conta a disponibilidade de todos os conselheiros. Quanto ao direito de voto do aluno, o comunicado propõe como reflexão a inexistência de um direito aplicável às peculiaridades escolares, bem como a dificuldade de aplicação do disposto no código civil no que se refere ao § 4º do art. 95 (gozo da capacidade civil), no entanto reitera que o aluno deva ter direitos a voz e voto em todos os assuntos deliberados pelo CE.

Os esclarecimentos expostos pelo comunicado expuseram a reflexão jurídica que se estabeleceu posterior à promulgação da LC 444/85, principalmente envolvendo questões sobre a atribuição e competência do CE.

A reflexão maior se deu em torno do § 5º do art. 95, que estabelece as atribuições do conselho. Procurando definir o significado de atribuição e competência, encontramos que atribuição deriva do latim *attributio*, de *atribuere* (imputar, dar, ou conferir). Nesse sentido, segundo Plácido e Silva (2004), tem a significação de prerrogativa, privilégio, competência, constitui-se na soma de poderes outorgados ou conferidos à pessoa para que validamente pratique certos e determinados atos. Quanto à competência, derivada do latim *competentia*, de *competere* (estar em gozo ou no uso de ser capaz, pertencer ou ser próprio), possui, na técnica jurídica, uma dupla aplicação, tanto significa a *capacidade*, no sentido de *aptidão*, pela qual a pessoa pode exercitar ou fruir um direito; como significa a

*capacidade*, no sentido de *poder*, em virtude do qual a autoridade possui legalmente atribuição para conhecer de certos atos jurídicos e deliberar a seu respeito.

No primeiro caso, a competência revela a *faculdade* que é assegurada por lei, para que se possam exercer direitos, autorizando a prática de todos os atos defensivos dos mesmos, ou necessários para mantê-los. No segundo caso, significa o *poder* que outorga à pessoa ou instituição, *autoridade jurisdicional* para deliberar sobre determinado assunto, resolvendo-o segundo as regras ou os limites que a investem nesse mesmo poder. Na terminologia do Direito Público, a *competência administrativa* indica a soma de poderes que as leis outorgam às autoridades administrativas, para que possam administrar e gerir os negócios públicos. A competência administrativa atua num plano de hierarquia, segundo as regras legalmente instituídas, pelo qual são traçados os limites jurisdicionais de cada autoridade, seja em relação à matéria, seja, mesmo, em relação ao território. A competência administrativa tem seus fundamentos na Constituição Federal.

Um dos debatedores deste tema foi o procurador do Estado de São Paulo Simões (1998), que por meio do artigo “O Verdadeiro Conselho de Escola”, teceu severas críticas à lei que instituiu o CE deliberativo. Segundo o autor, a citada lei apresentou caráter eminentemente político e finalidade técnica ao criar o CE sem ter sido “[...] convenientemente amadurecido e suficientemente explicado no texto – criou teorias antagônicas, díspares e até ilógicas.” (SIMÕES, 1998). O autor analisa que a legislação administrativa tem feito, ao longo da história, distinção entre atribuição e competência. Citando Cretella Júnior (1972), define atribuição como “determinado círculo de deveres”.<sup>19</sup> Com apoio em Meirelles (1975), o autor define competência como o poder atribuído a agente da administração para o desempenho

---

<sup>19</sup> Cretella Júnior. Dicionário de Direito administrativo. José Bushatsky, editor, 1972.

de suas funções.<sup>20</sup> Entende que o caráter deliberativo é então finalidade do CE e está restrita a competência atribuída na legislação à direção da escola. Referindo-se ao § 5º do art. 95 que trata das atribuições, entende que se tratam de deveres a serem cumpridos dentro das limitações da competência do diretor de escola, sendo este o agente executivo. Analisa também o § 6º do art. 95 que, segundo o autor, traz importante restrição ao determinar: “Nenhum dos membros do Conselho de Escola poderá acumular votos, não sendo também permitidos os votos por procuração”.(LC 444, 1985). A lei veda que o CE transfira suas atribuições para o diretor de escola, portanto o autor considera nulo e abusivos atos praticados pelo diretor de escola em nome do CE. O autor contribui ainda com análise sobre determinadas atribuições do CE, que analisaremos no capítulo terceiro deste estudo.

[...] é de suma importância colocar a novel instituição no seu devido lugar. Com suas correlatas atribuições, sem omissão e sem excesso, mesmo porque a lei não previu a correção de suas deliberações [...]. (SIMÕES, 1998)<sup>21</sup>

O governo de Fleury, em fevereiro de 1992, por meio de comunicado da SEE informa a realização de campanha para divulgação do CE e da reforma do ensino público. Segundo o comunicado, o objetivo é realizar um chamamento à sociedade, em especial aos pais de alunos, para a melhoria do padrão de qualidade da escola pública, difundindo a idéia de fortalecer o CE para que o mesmo garanta a implantação e o sucesso da reforma do ensino (Escola Padrão). Novo comunicado da SE, em março de 1993, considera a importância do CE, assim como a presença da comunidade como fator decisivo para reorganizar e renovar a escola e que esta,

---

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 3ª edição. Editora revista dos Tribunais, 1975. pg. 116.

<sup>21</sup> O referido artigo foi publicado inicialmente no Manual de Instrução DRHU nº 18, de 1990 e posteriormente no Jornal do CPP - out/nov 1998.

segundo as normas legais e diretrizes da SE, tem responsabilidade com as políticas administrativas, financeiras e pedagógicas. Enfatiza que a eleição dos diversos segmentos do CE deve ser realizada em assembléias distintas, precedidas de amplo debate e que o resultado deve ser registrado em atas, em livro próprio, e conter a assinatura de todos os participantes, além de serem tornadas públicas por afixação permanente e arquivadas na secretaria da escola à disposição de interessados e do órgão supervisor responsável pelo acompanhamento do processo. Fica instituído, ainda, que até 31/03 de cada ano, a UE deve encaminhar à DE o nome dos eleitos para comporem o CE. Nesse mesmo governo, outra função é atribuída ao CE, homologar o nome do professor coordenador, indicado pelo Diretor da Escola.<sup>22</sup>

A LDBEN (9394/96), já analisada no capítulo II, ao estabelecer como incumbências dos Estabelecimentos de Ensino a elaboração de seus regimentos escolares e execução de sua proposta pedagógica (art.12) "respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino", abriu espaço para alterar o quadro referencial relativo aos regimentos. No entanto, em 25/02/98, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo encaminhou, para apreciação do Conselho Estadual da Educação, a versão final das "Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais" (Parecer CEE Nº 67/1998), a partir das quais, ao longo de 1998, cada unidade escolar deveria elaborar seu "próprio regimento".

[...] as escolas mantidas pelo Poder Público Estadual e administradas pela Secretaria de Estado da Educação, com base nos dispositivos constitucionais vigentes, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Estatuto da Criança e do Adolescente, respeitadas as normas regimentais básicas aqui estabelecidas, reger-se-ão por regimento próprio a ser elaborado pela unidade escolar. (art.1º Par. CEE 67/98).

---

<sup>22</sup> Nascia à figura do professor coordenador, instituído por meio de resoluções da SE (nº 20/1993 e nº 63/1993) que autorizava duas escolas a desenvolverem o Projeto "A Melhoria da Qualidade de Ensino na Escola Pública". As resoluções previam entre outras ações, que a coordenação do projeto seria exercida, pelo professor coordenador, em jornada integral.

Na oportunidade, o Conselheiro Francisco Antonio Poli votou contrariamente e declarou:

O art. 1º das Normas afirma que as escolas mantidas pelo Poder Público Estadual serão regidas por regimento próprio, a ser elaborado pela unidade escolar, desde que respeitadas as normas regimentais básicas. Ora, respeitando-se essas normas regimentais básicas, quase nada sobra para decisão da escola [...] o velho discurso da autonomia, flexibilidade, descentralização, desmascarado, na prática, por determinantes que não admitem sequer questionamentos.”( Par. CEE 67/98)

Ao normatizar o processo de elaboração do regimento próprio das escolas, o espaço de autonomia ficou em grande parte tolhido, quase reproduzindo a uniformidade do anterior Regimento Comum, no entanto, com algum espaço para decisão da escola. Segundo Marcelino (2003), as normas regimentais tutelaram a construção do Regimento das escolas estaduais, determinando o geral do sistema.

O referido documento apresenta em capítulos segmentados, a gestão democrática e o núcleo de direção da escola. O CE, como colegiado consultivo e deliberativo, está inserido no título II — Da Gestão Democrática — que estabelece os princípios desta gestão, além da APM e o grêmio Estudantil como instituições auxiliares. Já o título V — das Normas, da organização técnico-administrativa — apresenta o núcleo de direção da escola definido como centro executivo de planejamento, organização, coordenação, avaliação e integração de todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar, sendo seus integrantes o diretor de escola e o vice-diretor. Caberia ao núcleo a elaboração e a execução da proposta pedagógica, a administração do pessoal e dos recursos materiais e financeiros, subsidiar os profissionais da escola, em especial os representantes dos diferentes colegiados, no tocante às normas vigentes, e representar aos órgãos

superiores da administração, sempre que houver decisão em desacordo com a legislação. Observamos que, embora a LC 444/85 não permita recurso sobre as deliberações do Conselho, as Normas colocam nas mãos do diretor de escola possibilidade de representar aos órgãos superiores contra decisões do CE que ele entenda em desacordo com a legislação. Não basta a este ser presidente nato, convocar as reuniões; é preciso tentar garantir controle sobre possíveis ações de resistência e transgressão do colegiado.

Considerando que para Libâneo (2001), denomina-se gestão os processos intencionais e sistemáticos para se chegar a uma decisão e fazer esta decisão funcionar, e que, portanto direção é um atributo da gestão, podemos afirmar que as Normas Regimentais Básicas, que impõem um padrão de construção de Regimento, criam uma ruptura entre gestão democrática e direção. Ou criam contraditoriamente em um mesmo texto, duas possibilidades de leitura da gestão, com diferentes significados relacionados a diferentes concepções de educação em relação à sociedade e à formação dos alunos. O autor afirma que na concepção técnico-científica ocorre a centralização da direção em uma pessoa, o que é oposto à gestão democrático-participativa. Nesta, o processo de tomada de decisão se dá coletivamente, para tanto, são necessárias estratégias como reuniões, discussões e estudos coletivos. A gestão democrática – participativa valoriza a participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, concebe a docência como um trabalho interativo, acredita na construção coletiva de objetivos e das práticas escolares. Nesta concepção, o diálogo é incentivado na busca de solução dos problemas.

Nas Normas Regimentais, a participação da comunidade relaciona-se à garantia da qualidade do serviço que é oferecido pela escola, qualidade esta

condicionada a mecanismos de controle e avaliação externos. Aos pais, caberia a tarefa apenas executora de controlar a qualidade de ensino reservada aos seus filhos, estando então isentos de uma participação real no âmbito das decisões. Essas Normas instituem um aparente avanço na legislação em relação à possibilidade do CE elaborar próprio estatuto, isto é, normatizar a participação e delegar atribuições a comissões e subcomissões, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar sua organização. No entanto, a ausência de mecanismos que garantam a paridade nestas comissões poderia comprometer a representatividade e legitimidade das mesmas, e propiciar uma participação mais fragmentada dos atores da educação. Ademais, a LC 444/85 não permite que o CE delegue suas funções, as comissões poderiam contribuir então apenas com estudos aprofundados, mas as deliberações devem ser feitas pelo CE.

Durante o governo Mário Covas foram elaboradas algumas legislações sobre o espaço do CE. Por meio do Comunicado SE, de 22.3.95, o governo informa suas “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1995”. O documento afirma a necessidade de uma reforma radical dos padrões de gestão e considera que, uma grande diretriz na área da educação é a revolução na produtividade dos recursos públicos para garantir a melhoria da qualidade do ensino. A revolução exige a revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais, que deve transformar-se em agente formulador, por excelência, da política educacional paulista ao articular e liderar os diferentes setores responsáveis pela prestação dos serviços educacionais em torno de um projeto comum. É possível analisar que o documento ao propor uma reforma nos padrões de gestão, não cita em nenhum momento a importância e ação do CE.

O grande foco de interesse do mesmo é justificar o processo de municipalização do ensino.

Em 2002, uma resolução da SE estabelece nova atribuição ao CE (Res. 41/2002), com o objetivo de consolidar o programa interdisciplinar e de participação comunitária para prevenção da violência nas escolas da rede pública de ensino no Estado de São Paulo denominado "Parceiros do Futuro", que previa o desenvolvimento de atividades aos finais de semana, nas unidades escolares integrantes do programa, em parceria com outras Secretarias de Estado, entidades da sociedade civil e comunidades locais. Tanto a participação como a interrupção do programa seriam deliberadas pelo CE. No entanto, no caso da interrupção, o CE deveria apresentar proposta substitutiva e se responsabilizar pelo desenvolvimento de atividades que viessem a atender os objetivos do programa.<sup>23</sup>

Ao CE também foi atribuída participação no processo de atribuição de aulas, conforme a Res. SE 143/2001, que estabeleceu em seu artigo 19 que professor designado nos termos do artigo 22 da LC nº 444/85, poderia ter cessado sua designação para as aulas atribuídas em caráter de substituição a qualquer tempo, por proposta do diretor de escola, ouvido o Conselho de Escola, demonstrada a inconveniência da manutenção do professor, por qualquer motivo e garantido o direito de defesa. Já o artigo 34 determina que compete ao diretor de escola, ouvido o Conselho de Escola, decidir pela permanência de docente substituto, quando ocorrer novo afastamento ou vacância do cargo do substituído, não podendo implicar em prejuízo para titular de cargo ou ao estável. Observe-se que a ação

---

<sup>23</sup> Para subsidiar tal resolução a SE citou a Lei Nº 10.312/1999, regulamentada pelo Decreto Nº 44.166/1999, que instituiu o Programa Interdisciplinar e de Participação Comunitária para Prevenção e Combate à Violência nas escolas da rede pública de ensino, que previu que nas escolas em que fosse implantado se organizassem grupos de trabalho vinculados aos Conselhos de Escola para atuarem na prevenção da violência nas escolas, analisar suas causas e apontar possíveis soluções.

parte sempre do diretor, com papel ativo em propor, e embora o CE tenha caráter deliberativo, suas ações ficam subordinadas às decisões do diretor, que demonstra a não superação do resíduo de caráter consultivo do CE, traçado ao longo da história de autoritarismo no Brasil.

Interferem na construção do espaço CE determinações de natureza política, social, cultural, econômica e administrativa. Culturalmente, por exemplo, foi sendo naturalizada no CE paulista uma idéia de subordinação que acaba por travar a compreensão de que o conselho é um lócus de interlocução entre o Estado e a sociedade civil.

## CAPITULO III

### *Um estudo de caso: a construção da gestão democrática no cotidiano de uma escola.*

#### *3.1 - A Reorganização do Sistema de Ensino*

Neste trabalho, iremos analisar mais profundamente o processo de reorganização do sistema de ensino do Estado, levado a cabo pela SEE. (1995), pois a escola objeto de nosso estudo se destacou em seu papel de resistência e transgressão na luta contra a implantação autoritária desta política.<sup>24</sup>

Em colóquio sobre a reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo, realizado em 1996, Penin representante da Secretaria da Educação, argumentou sobre as diversas ações desencadeadas a partir das Diretrizes do governo, entre elas: a extinção das DREs , realização de seleção dos delegados, cadastramento dos alunos “[...]É este o espírito da reorganização: atender à necessidade de racionalizar o que já existia.”(PENIN,1996:5). Argumentou que análises pedagógicas (grifo nosso) e históricas da estrutura da rede estadual apontaram para a conveniência de se dividir as escolas, a fim de proporcionar um atendimento mais racional. “[...] Essa racionalização se reflete no âmbito pedagógico, permitindo que cada unidade organize um projeto escolar específico por faixa etária, contando com professores que possam permanecer mais tempo na escola”. (PENIN, 1996:6) Considera que a medida trouxe impacto para a melhoria da qualidade do ensino e também a possibilidade de se ocupar os espaços de uma forma mais adequada.

---

<sup>24</sup> Reorganização das escolas da Rede Pública Estadual, determinado pelo Decreto 473/95, em 1995.

Não foi esquecido pela argumentadora que a reorganização das escolas, facilitou aos municípios assumirem em parte a sua responsabilidade com o ensino fundamental, o que, segundo ela, levaria o Estado a assumir melhor o ensino médio. Segundo Penin (1996), a metodologia da reorganização tinha como primeira premissa o envolvimento das D.E., dos delegados e dos grupos de diretores, sendo estes os “gestores” que analisaram e “decidiram” sobre a reorganização. Embora reconheça que essa “revolução” no cotidiano das pessoas trouxe problemas de toda ordem na escolha das escolas que iriam ficar com classes de 1ª à 4ª ou de 5ª série em diante, na construção do projeto voltado à clientela que as escolas passaram a atender. No entanto, afirma que o benefício resultante desta reorganização foi o fato de que um adicional de dois milhões de alunos passou a ser atendido; além da ampliação do tempo que os professores podem dedicar ao trabalho pedagógico, fora da sala de aula, sejam os de 1ª à 4ª, que podem ficar agora com uma classe apenas e com hora de trabalho pedagógico (HTP); sejam os professores P3, que podem também fazer a HTP. Aponta também os projetos de apoio aos alunos, projetos de reforço, o que significa semanalmente mais 3 horas de trabalho com os estudantes, além da implementação da função de coordenador pedagógico nas escolas, que representa mais uma estratégia para apoiar o trabalho dos professores, e por fim, aponta a quantidade de verba hoje recebida pelas escolas muito superior à dos anos anteriores.

Segundo a representante da SE, o diagnóstico de 1995 apontava que de 6.783 escolas, 559 eram apenas de 1ª à 4ª, consideradas escolas pequenas eram exceção na rede, pois a maioria, cerca de 3.659 escolas atendia de CB a 8ª, 2.461 de CB a 8ª e ensino médio, 104 escolas eram exclusivas de ensino médio, incluídos os CEFAMS (Centro Estadual de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério). Após

a reorganização, temos os seguintes dados: cerca de 2.305 escolas tornaram-se exclusivas de 1ª à 4ª; 677 escolas passaram a acolher alunos de 1ª à 4ª no diurno (grifo nosso), mas ainda com algumas classes no noturno, em geral de suplência, ou um resíduo das classes de 5ª à 8ª que não foi possível acomodar em escolas próximas; cerca de 407 escolas de 5ª à 8ª; 1.600 escolas de 5ª à 8ª e ensino médio; 134 escolas exclusivas de ensino médio; aproximadamente 300 escolas permaneceram de 1ª à 8ª ou de 1ª à 8ª e ensino médio, com os segmentos funcionando em ambientes separados, como por exemplo, a Escola Experimental da Lapa.

Dados colhidos junto ao sítio da SE, apontam que entre 1996 e 2004 cerca de 2.843 escolas foram municipalizadas, número que se aproxima muito das escolas reorganizadas para atendimento de 1ª à 4ª séries. O quadro abaixo permite melhor visualização dos dados:

TABELA Nº 1 – DADOS COMPARATIVOS DE ESCOLAS DE 1ª à 4ª SÉRIES

DADOS DA SE (1995) 1ª à 4ª SÉRIES	DADOS DA SE PÓS REORGANIZAÇÃO 1ª à 4ª SÉRIES	DADOS DA MUNICIPALIZAÇÃO, NO PERÍODO DE 1996 A 2004
559 escolas	2.982 escolas	2.843 escolas

Fonte: colóquio 1996, site [WWW.educacao.sp.gov.br](http://WWW.educacao.sp.gov.br) .

Embora a SE tenha utilizado um argumento pedagógico de que a reorganização visava atender adequadamente às diferentes faixas etárias, com material específico para as diferentes faixas etárias, dispostos em salas-ambiente, é

possível observar uma estratégia que vai ao encontro das necessidades descritas no Comunicado SE de 23/03/1995, ao apontar as diferentes taxas de participação no atendimento do ensino fundamental entre as diferentes organizações administrativas, como mostra o quadro abaixo:

TABELA Nº 2 - MATRÍCULA INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL POR VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA, EM 1993:

Matrícula Inicial				Taxa de Participação			
Estadual	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal	Particular	Total
5.254.237	638.936	666.854	6.560.027	80,09	9,74	10,17	100

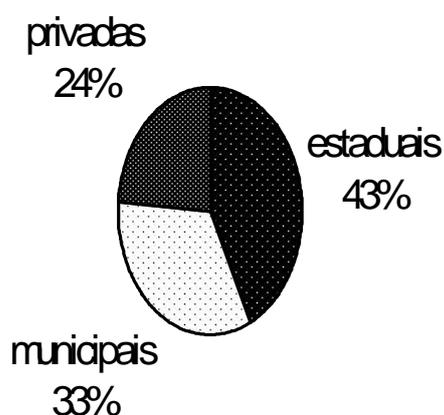
Fonte: Comunicado SE de 22.3.95.

Assim, a reorganização propiciou, a princípio, um significativo aumento de escolas para atendimento de alunos de 1ª à 4ª série, permitindo posteriormente que tais escolas fossem repassadas aos municípios por meio de assinaturas de convênios de municipalização. Em oito anos, quase a totalidade das escolas estaduais que ofereciam atendimento de 1ª à 4ª séries passaram pelo processo de municipalização.

Ao longo do processo, foi se delineando um contorno bem diferente daquele de 1995, pois conforme dados do INEP, retirados do Censo Escolar de 2002 temos, de 23.418 escolas que no estado de São Paulo atendiam à educação, 6.055 eram estaduais, 10.014 municipais e 7.344 privadas. Com relação ao ensino fundamental, de 13.171 que realizam o atendimento, 5.620 eram estaduais, 4.395 municipais e 3.155 privadas. De 1ª à 4ª séries o atendimento era realizado por 1.849 estaduais, 3.330 municipais e 696 privadas; de 5ª à 8ª séries 2.565 estaduais, 143 municipais e 98 privadas; já o ensino médio era atendido por 3.053 estaduais, 56 municipais e

1.725 privadas. O gráfico abaixo, pautado nos dados do Censo Escolar de 2002, explicita o atendimento ao ensino fundamental, conforme a categoria administrativa:

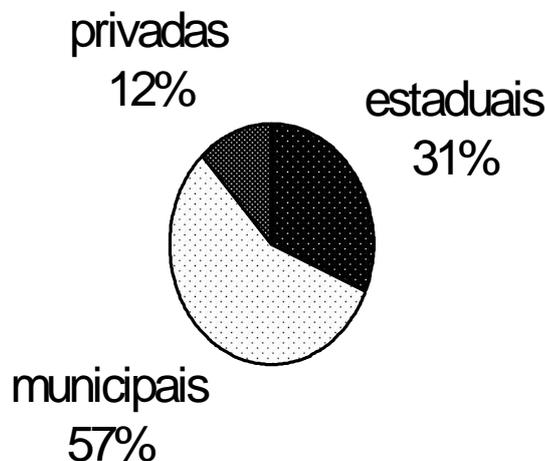
Gráfico N° 1 — Percentual de escolas de Ensino Fundamental, conforme a categoria administrativa.



FONTE: INEP – Censo/2002.

Observa-se uma significativa diminuição de atendimento de escolas estaduais à educação básica, e a grande ampliação de atendimento por parte de municípios a alunos do ensino fundamental, principalmente de 1ª à 4ª séries, que demonstra a real intenção da reorganização, apesar de a justificativa relacionar qualidade de ensino à separação de alunos por faixa etária, como podemos observar no gráfico abaixo, pautado nos dados do Censo Escolar de 2002:

Gráfico nº 2 — Percentual de escolas com atendimento ao Ensino Fundamental de 1ª à 4ª séries por categoria administrativa.



Fonte: INEP – Censo Escolar 2002

Arelaro (1996), secretária da educação do município de Diadema e argumentadora do colóquio, teceu as seguintes considerações: a avalanche da reforma não permitiu que cada escola construísse o seu projeto pedagógico, pois a mesma teve que se adequar a uma “bobagem pedagógica” chamada faixa etária, “[...] não há estudos científicos, pedagógicos e psicológicos que sustentem que a escola de 1ª à 4ª deva ser diferente da de 5ª à 8ª”.(Arelaro. 1996:11). Afirma que o fato de terem acabado com as escolas de quatro turnos não resolveu o problema, as salas de aula ficaram superlotadas, com classes com 50 alunos, refletiu também que a jornada de trabalho deveria ser consequência de uma proposta pedagógica e não o inverso.

Beauchamp (1996), representante da APEOESP, fez o resgate do processo da reestruturação, que excluiu do debate toda e qualquer participação da comunidade escolar, no relato da entidade podemos constatar o limite da “autonomia”, pois todos

os atores da educação foram alijados do processo de discussão e decisão da identidade da escola. Analisou que somente em novembro do ano anterior, pais e professores começaram a tomar conhecimento da reorganização, via grande imprensa, criou-se um espaço de dúvidas e ansiedade, pois o professor não sabia para qual escola iria e como ficaria sua vida funcional. A divulgação massiva da proposta aconteceu em dezembro, com as cartilhas já prontas, contraditoriamente, os documentos da Secretaria de Educação afirmavam que tudo seria amplamente discutido com a comunidade enquanto pais e alunos foram informados de um projeto que já era considerado irreversível pela Secretaria da Educação. De nada adiantou a mobilização dos pais no interior, na Grande São Paulo e Capital, no sentido de impedir a reorganização e tentar provar para a Secretaria da Educação que não dava para separar algumas escolas públicas estaduais. O saldo positivo da reforma foi o surgimento de movimentos da comunidade em função desse acontecimento.

Portella (1996) aprofundou a análise iniciada pela APEOESP sobre a truculência do processo e a possível ilegalidade pela desconsideração do espaço do Conselho de Escola como deliberativo. Segundo o argumentador, o fato de o governo ter sido eleito com uma proposta não justificaria a exclusão da comunidade escolar do debate das reformas “[...] ao menos que a nossa concepção de democracia seja a de que à população esteja reservado o papel de votar, e voltar quatro anos depois para votar”. (PORTELLA, 1996:18) Para o autor, caracteriza a sociedade democrática a busca de ampliação dos espaços de participação da população no cotidiano, o argumento de que a reorganização era uma proposta de governo não tem valor nenhum, do ponto de vista de uma concepção democrática de gestão do Estado. Mesmo na incipiente democracia brasileira, a procura necessária é de aperfeiçoar os mecanismos de participação direta e semi-direta,

entre os períodos de uma eleição a outra, temos como exemplo os mecanismos de referendo, o plebiscito e outros incorporados a nossa Constituição. A proposta foi encaminhada, de forma profundamente autoritária, no entanto, para se legitimar recorreu ao discurso democrático, tanto na justificativa do decreto, quanto na justificativa encaminhada ao Conselho Estadual de Educação.

Do ponto de vista estritamente legal, a proposta é ilegal porque a Lei 444/85, a Lei do Estatuto do Magistério, pressupõe que qualquer modificação na estrutura de funcionamento das escolas seja debatida pelo Conselho de Escola, o que não foi feito. Além disso, contraria os princípios da gestão democrática do ensino, presentes na Constituição Estadual e na Constituição Federal. (PORTELLA, 1996:19).

Leme (1996) afirmou que em nome da racionalização do sistema foi quebrada a identidade das escolas, sendo que as escolas de 5ª série para frente são as que passaram a apresentar uma situação considerada desastrosa devido à superlotação das classes e à questão do entrosamento do aluno e do professor. A reforma não levou em conta que professores, familiares e alunos tinham um apego à escola da qual foram arbitrariamente retirados, sendo-lhes imposto um novo espaço que também não os queria, aqueles que foram deslocados para outras escolas sentiram-se traídos por terem que abandonar um lugar ao qual estavam ligados por uma vivência de anos. Isso gerou problemas sérios de ordem disciplinar. “Essa fase de adaptação está muito difícil. Têm aumentado consideravelmente os episódios de violência na escola”. (LEME, 1996:17).

Giglio (1996), representante do Fórum Regional de Educação da Zona Leste, afirmou que os Conselhos de Escola e os Conselhos Tutelares enfrentaram a resistência e imposição de decisões tomadas sem a sua participação. Os encontros dos mesmos em nada alteraram decisões anteriores, assumidas pelos técnicos das

delegacias e diretores. Neste sentido, em muitos casos o gestor assumiu caráter de gerente do sistema e como um presidente nato do Conselho de Escola, de certa forma “traiu” o colegiado, sendo cooptado pelas idéias, e agindo aparentemente como detentor de poder, quando na verdade “legitimando” decisões tomadas muito além de sua ação enquanto diretor. Embora contida no discurso legitimador, a ampla participação prevista não ocorreu de fato; o que segundo a autora, permitiu que as decisões fossem arbitrárias; entre elas a considerada mais grave, foi o fato de tanto a Secretaria quanto as Delegacias considerarem apenas os dados de quem já estava inserido no processo de escolarização, ou seja, a reorganização considerou apenas os alunos já existentes na rede, fazendo desaparecer por completo o problema já crônico da falta de vagas. Segundo a autora:

“[...] a aceitação desta premissa autorizou desde o fechamento de prédios e o encerramento de inúmeros cursos noturnos, até a transformação mágica da demanda em papéis. As pessoas foram substituídas por um procedimento burocrático e seu direito à educação, por concessão do poder público”.(GIGLIO, 1996:30).

O documento aponta ainda, que em muitos casos, crianças que já estudavam em escolas distantes de sua residência, tiveram a distância multiplicada, devido à transferência em bloco; foram também preteridas necessidades que fugiam à regra geral, por exemplo, famílias que deixam filhos próximos ao trabalho e não da moradia. Aponta também que a oferta de ensino regular noturno foi boicotada pelas escolas, através de um mascaramento da demanda, aceito pelas delegacias. Para a autora, sem o controle público sobre as mudanças, os resultados foram salas de aula superlotadas, alunos fora da escola, escolas fechadas à noite e outras extintas, prédios que apresentam amplos recursos físicos destinados ao ensino de 1ª à 4ª

série; outros, sem as acomodações necessárias, abrigando 5ª à 8ª séries e o ensino médio.

A população continua à mercê dos desmandos de diretores e delegados de ensino no estado mais importante e mais rico do país. As mudanças propostas não foram implementadas ainda. O que temos hoje são os mesmos problemas de antes, acrescidos dos problemas de relacionamento entre professores e alunos, identificados, no universo das escolas reorganizadas, como invasores que expulsaram outros alunos e professores da escola. (GIGLIO, 1996:34)

Martelli (1999) afirma que diretores fragilizados diante da burocracia acabam por reproduzir e representar o Estado na escola, ao cumprir e exigir o cumprimento das Leis.

[...] Na gestão escolar, as palavras hierarquização e burocracia são trocadas pela de coordenação[...] o diretor passa a ser o coordenador da escola, o qual não decide e age sozinho, mas sempre acompanhado do respaldo da comunidade escolar.(MARTELLI, 1999:65).

A ação de desqualificação do espaço deliberativo da escola, ao “centrar” a decisão na figura de um diretor de escola, leva os atores da educação a correrem o risco de perder um espaço construído historicamente para dar voz e possibilitar decisão no lócus privilegiado na escola pública, o próprio conceito de gestão fica comprometido na sua essência. Analisa que:

[...] a burocracia torna-se um instrumento de controle do Estado nas escolas. Mesmo não realizando o fazer diário pedagógico, consegue controlar os profissionais e suas ações, por intermédio das Políticas Educacionais[...] (Martelli,1999:54)

Gadotti (1997) já alertava sobre as reações contrárias às ações autônomas do Conselho de Escola que, para ele, viriam em formas de ameaças, fragilização pela burocratização e processo de despolitização. Uma aceitação aparente, mas sem

valorizar sua eficiência contra administrações personalistas e autoritárias. Para o autor, em um conselho escolar organizado de forma clientelista, os que não teriam voz continuam excluídos, e mesmo quando existe eleição de representantes, se estes não ouvem aqueles a quem representam, continuam a reproduzir a exclusão. Estes Conselhos de Escola fragilizados são facilmente manipulados e utilizados como mero álibi legitimador de decisões autoritárias. Estes Conselhos desqualificados e fragilizados são também inibidores de participação, pois não existe identidade dos atores da educação nas ações induzidas. No entanto, embora existam perigos reais que atingem o espaço de participação, ele é necessário enquanto possibilitador de experiências concretas.

### *3.2 - Caracterização da escola e comunidade.*

Libâneo e demais autores (2003) afirmam que atualmente os estudos sobre o sistema de ensino têm como centro a escola, espaço que tem servido de referência para a formulação e gestão das políticas educacionais. Tal importância, embora não se configure como uma ação nova, ganhou maior relevância no contexto das reformas educacionais. Para os autores, uma das maneiras de se ver a gestão educacional centrada na escola baseia-se na perspectiva neoliberal, que considera a escola como centro para garantir que o Estado se libere de boa parte de suas responsabilidades, cabendo à escola planejar, organizar, avaliar. As políticas, diretrizes curriculares e formas de organização do sistema de ensino apresentam significados sociais e políticos, que se fazem presentes de maneira contundente nas idéias e atitudes dos atores da educação e desta forma, nas práticas pedagógicas,

curriculares e organizacionais; isto demonstra a influência entre sociedade, sistema de ensino, instituição escolar e sujeitos, “[...] as políticas e diretrizes do sistema de ensino podem exercer forte influência e controle na formação das subjetividades de professores e alunos”. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2003:297).

A escola é uma instância que integra o todo social, nesta relação é afetada pela estrutura econômica e social, assim como pelas decisões políticas e relações de poder existentes na sociedade.

O autor define a escola como uma organização com destaque para a interação e a promoção entre as pessoas e para formação das mesmas. Considera organização como “[...] uma unidade social que reúne pessoas que interagem entre si e que opera por meio de estruturas e processos organizativos próprios [...]” (LIBÂNEO, 2001:100). Destaca que para realização dos seus objetivos, as organizações devem exercer, além da tomada de decisões, a direção e o controle dessas direções, processo que o autor define como gestão. Desta forma, organização e gestão no interior da escola desempenham papel educativo, influenciando nas atitudes e idéias dos atores da educação.

Um elemento indissociável das práticas de organização e gestão é a cultura organizacional, isto é, “[...] o conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam os modos de agir da organização como um todo e o comportamento das pessoas em particular”. (LIBÂNEO, 2001:106). Desta forma, todos os atores da educação são portadores de saberes e valores, marcas imprimidas em suas relações e práticas.

A escola é, também, um mundo social que tem suas características de vida próprias, seus ritmos e seus ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulamentação e de transgressão [...] (FORQUIM, 1993:167).

Para Libâneo (2001) a interação entre os atores da educação no cotidiano da escola, leva a mesma a adquirir traços culturais próprios, uma cultura própria que vai sendo internalizada e gera um estilo coletivo de perceber, pensar e encontrar soluções para os problemas, o que não se dá sem conflitos.

Silva (2001) considera a existência de três concepções ao analisar a cultura escolar, duas das quais enfocam o estudo da cultura na tradição transmitida pela socialização, no entanto, a terceira enfoca a perspectiva dos conflitos e negociações no processo de criação da cultura compartilhada. O sentido de cultura compartilhada estaria no estabelecimento de padrões de comportamento, valores, princípios e regras até que novas formas sejam reelaboradas, reinterpretadas e implementadas pelo grupo, neste processo são reinterpretadas inclusive as normas das políticas educacionais.

Nesta última concepção, a cultura é considerada como fruto de conflitos, em um movimento constante dos valores, princípios, símbolos e regras que resultam das interações realizadas na organização. A autora chama a atenção para a dinâmica deste processo produzido na constante interação entre seus membros. Dinâmica que se expressa no espaço do interior da escola em experiências e realizações concretas. Desta forma, teríamos como resultado de um processo interativo, a criação da cultura escolar; neste processo, símbolos e significados seriam reinterpretados constantemente e a realidade construída.

As organizações educacionais, como afirma Brunet (1995), apesar de estarem integradas em um contexto cultural mais amplo, relacionado à cultura nacional, cultura familiar etc., produzem uma cultura interna que as diferencia umas das outras.(SILVA, 2001:128)

Souza (2001) considera também que existem elementos determinantes nos processos pedagógicos, organizativos e de gestão da escola, que vão além dos instituídos pela legislação e pelas recomendações e imposições dos órgãos centrais.

A instituição escolar, reconhecedora das suas próprias limitações ou não, autônoma ou heterônoma é detentora de uma cultura própria, e se estabelece como um grupo social [...] onde os grupos sociais presentes não apenas reproduzem o que lhes é imposto (declaradamente ou não) pela sociedade civil ou pelas instituições governamentais. (SOUZA, 2001:7)

Considera que a cultura perpassa todas as ações do cotidiano escolar, seus ritos, sua linguagem, sua organização e gestão, e mesmo a constituição dos sistemas curriculares. Avalia que os reformistas, ao não considerar a cultura da escola, ficam impedidos de ver as dificuldades pelas quais passam suas reformas, quando em contato com a cultura da escola. Viñao Frago afirma que o fracasso das reformas educacionais relaciona-se à desconsideração do peso das tradições e práticas escolares.

Esta tensão se fez presente ao longo desta pesquisa, em vários dados levantados no espaço da escola. Contraditoriamente, estratégias encontradas pela escola, representam um continuísmo e reprodução da estrutura social e da política autoritária e patrimonialista, ao mesmo tempo, alguns determinantes da política reformista levam a escola a ações de resistência e transgressão para garantir a preservação de sua identidade.

Neste capítulo apresentamos os dados obtidos na pesquisa empírica e refletimos sobre as formas pelas quais a escola, no espaço CE, ora incorpora e ora transforma as exigências construídas na implementação das reformas educacionais.

A escola escolhida como objeto de estudo, a que chamaremos de EE Magnólia (nome fictício) <sup>25</sup>, teve primeiramente a denominação de 7º Grupo Escolar, foi criada por Decreto de 10 de julho de 1945, instalada no dia 17 do mesmo mês e em 1954 passou a ocupar as atuais instalações. Algumas autoridades de destaque na cidade passaram pelos bancos escolares da EE Magnólia, podemos cita: o Juiz da Vara de Menores, o cartunista do Jornal da Cidade e vários empresários.

Consideramos esta escola uma organização com cultura própria, construída na interação com os elementos da política educacional e nas ações dos atores da educação. A presente pesquisa tece um olhar sobre os conselheiros do CE, representantes dos diversos segmentos a fim de procurar analisar o cotidiano desta escola, na particularidade do processo de tomada de decisões, processo com relação direta com a construção da gestão democrática.

Faz-se necessário, inicialmente, apresentar características da diretoria de ensino em questão. Pertencente ao quadro de diretorias da CEI (Coordenadoria de Ensino do Interior) junto a mais de 60 diretorias formadas por cerca de 610 municípios. A diretoria de Ensino de Bauru atende a 15 municípios do interior paulista e possui um total de 90 escolas: 27 escolas de 1ª à 4ª, duas escolas de 5ª à 8ª, 37 escolas de 5ª à 8ª e ensino médio, oito escolas de 1ª à 8ª, 13 escolas de 1ª à 8ª e ensino médio, um CEES (centro estadual de educação supletiva) e um Centro de Estudos de Línguas (CEL). Destas escolas, 51 encontram-se no município de Bauru e oferecem o seguinte atendimento: 13 escolas de 1ª à 4ª, uma escola de 5ª à 8ª, 18 escolas de 5ª à 8ª e ensino médio, sete escolas de 1ª à 8ª, 10 escolas de 1ª à 8ª e ensino médio, um CEES—Centro Estadual de Educação Supletiva e um Centro de Estudos de Línguas.

---

<sup>25</sup>O nome das escolas e das pessoas que participam da pesquisa são fictícios para garantir o sigilo das fontes de informação.

A EE Magnólia, objeto de nosso estudo pertence ao grupo de escolas que mantêm o ensino fundamental de 1ª a 8ª série.

Das 27 escolas estaduais que oferecem ensino de ciclo I na DE de Bauru, 13 estão localizadas no próprio, pois diferentemente da maioria dos municípios, a prefeitura de Bauru optou pela ampliação de sua rede de escolas de ensino fundamental, não aceitando a municipalização do ensino por meio do convênio Estadual. Na região foi seguido apenas por mais dois municípios: Pirajuí e Piratininga. Os demais municípios da diretoria (12) acabaram por assinar o convênio de municipalização. Para atender tal opção a rede de ensino municipal saltou de quatro escolas que ofereciam o ensino fundamental para 14, ampliando progressivamente sua rede a partir de 1997, com vistas à retirada do dinheiro da contribuição feita ao FUNDEF,

No entanto, se foi possível a construção de mais 10 prédios escolares, a situação no município ainda é crítica em relação à contratação de recursos humanos. Existe um déficit de professores e funcionários ainda não equacionado pela administração municipal, que justifica por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal a impossibilidade de contratação destes profissionais. Para garantir, ainda que precariamente o atendimento, os professores se dispõem a dobrar seu período de trabalho, tentativa que tem o objetivo de complementar o baixo salário recebido.

Além da precariedade do atendimento ao Ensino Fundamental, tal processo de municipalização provocou o sucateamento da rede de atendimento à educação infantil. Segundo dados do Jornal da Cidade (2005), cerca de 3.959 crianças estavam matriculadas nas instituições de ensino infantil. Na oportunidade, a demanda apresentada era 46% maior que o número de vagas disponíveis, pois cerca de 5.787 crianças de até 6 anos estavam à espera de vagas nas creches e

escolas de educação infantil mantidas pelas entidades assistenciais e Prefeitura de Bauru, portanto havia mais crianças na fila de espera do que em sala de aula.

O site do INEP traz dados do censo escolar do município de Bauru que chamam a atenção, em 1999 a rede municipal de Bauru atendia 10.663 na educação infantil (Pré-escola) e 2.683 do Ensino Fundamental; com aumento progressivo no decorrer dos anos, chegou ao ano de 2005 atendendo 13.027 crianças na educação infantil, sendo 2.065 crianças (creche) e 10.962 (pré-escola), 6.808 alunos de Ensino fundamental, sendo 5.353 de 1ª à 4ª séries e 1.455 de 5ª à 8ª séries. O sistema de ensino estadual, que em 1999 atendia 35.857 alunos do ensino fundamental e 13.241 do ensino Médio, chegou em 2005 com um atendimento de 28.757 alunos no ensino fundamental e 11.592 no Ensino Médio.

Enquanto o município aumentou seu atendimento em cerca de 4.125 alunos (60,59%) no ensino fundamental, além de passar a responder pela educação das crianças de creches conforme determinação da LDB; o atendimento do sistema estadual diminuiu em 7.100 alunos no Ensino Fundamental (19%), e no ensino Médio em 1.649 alunos.

Paralelo à organização da rede pública municipal e estadual, o ensino privado, que em 1999 atendia a 2.549 alunos da educação infantil (Pré-escola), 8.564 alunos do Ensino fundamental e 4.638 do ensino Médio, em 2005 passou a atender 5.058 crianças da educação infantil, sendo 1.942 (creche) e 3.116 (pré-escola), ocupando o espaço desertado pelo poder público; além de 8.719 alunos do ensino fundamental, sendo 4.367 de 1ª à 4ª séries e 4.352 de 5ª à 8ª séries e 3.311 alunos no ensino Médio.

A descrição do contexto da configuração do sistema de ensino de Bauru é importante também para entender o porquê a EE Magnólia, que autoritariamente em

1996 foi obrigada a realizar apenas o atendimento de 1ª à 4ª série, numa reestruturação de ensino que camuflava a intenção dos órgãos centrais em atingir o objetivo da municipalização, conseguiu implementar sua luta pelo retorno de sua identidade (atendimento de alunos da 1ª à 8ª séries). A opção do município, em “municipalizar o aluno” e não assinar o convênio em parceria com o Estado mostrou-se uma decisão política que acabou por fortalecer a luta a EE Magnólia na luta pelo resgate de sua identidade, como veremos à frente.

Para apresentar a escola, inicialmente descrevemos o bairro em que a mesma está inserida. Trata-se de um bairro nobre da cidade de Bauru, com toda infra-estrutura necessária. A escola localiza-se entre as principais avenidas da cidade. O Plano de Gestão quadrienal (2003) analisa que o bairro onde a escola se localiza é central, possuindo infra-estrutura completa, imóveis residenciais e comerciais. Destes imóveis comerciais, podemos citar: uma rede bancária, postos de gasolina, supermercados, empresas de ônibus, além de uma universidade e uma faculdade particulares, e escolas particulares que oferecem educação básica, além de proximidade com o SESC e com uma tradicional EMEI da cidade. A duas quadras da escola localiza-se o principal jornal da cidade, que atende Bauru e região. As moradias são de alvenaria, sendo a maioria imóveis de alto valor comercial. O Plano de Gestão destaca ainda que a região é servida por várias linhas de ônibus, o que é fator de importância no atendimento de alunos que vêm de bairros distantes.

A atual diretora da escola considera que a “clientela” é composta por alunos vindos de vários bairros, pois a comunidade do bairro é mais idosa, por isso não há demanda suficiente para escola no próprio bairro. Uma demonstração desta escassez de alunos do próprio bairro se apresenta pela matrícula antecipada do ano de 2006, que inicialmente destinou à escola apenas uma primeira série que

atenderia aos alunos da EMEI mais próxima. No entanto, devido à grande procura de matrícula para alunos de vários bairros da cidade, garantiu a abertura de mais uma primeira série.

O Plano de Gestão (2003) destaca que os alunos que vêm dos diversos bairros fazem uso de transporte, como carros particulares, peruas e ônibus escolares e ônibus urbano. A diretora afirma que no ato da matrícula os pais assinam uma declaração de responsabilidade na garantia de transporte para seus filhos, pois chegam a vir de bairros muito distantes. Analisa que os pais de alunos são participantes, pois a escola é eleita por eles, por considerarem o nível do ensino oferecido, a proximidade com o local de trabalho e a facilidade de acesso devido a sua localização. Tais dados, segundo o Plano de Gestão/2003, influenciam positivamente nos resultados apresentados pela escola.

A escola oferece ensino fundamental de ciclo I e ciclo II e funciona no período diurno; atualmente esta oferta conta com ciclo I período da manhã com 147 alunos, ciclo II período da tarde com 306, e ciclo I 178 alunos e ciclo II 259 ambos no período da tarde, num total de 890 alunos. A escola tem matriculado no ensino regular alunos portadores de necessidades especiais, entre eles deficientes visuais e DMs ( deficientes mentais), e, muito embora não disponha de nenhuma adaptação física como rampas e banheiros adaptados para receber alunos DF (deficientes físicos), também tem alunos cadeirantes.

Segundo o Plano de Gestão elaborado em 2003 (quadrienal), a escola dispõe de uma quadra poliesportiva coberta. Ao aparecer como primeiro recurso físico citado no Plano de Gestão, expõe o orgulho da comunidade escolar, pois foi no município uma das primeiras a escolas a conseguir tal benefício. Em entrevista realizada com pai de aluno que participou da conquista, o mesmo afirma que a

iniciativa partiu dos próprios pais e envolveu o CE e APM. Após a elaboração de um projeto para participação dos alunos em campeonatos de futsal, os pais utilizaram estratégias político partidárias, isto é, o acesso a vereadores e deputados para obtenção da verba para a cobertura da quadra. Artigo do Jornal da Cidade (2000), descreve que apenas quatro das 48 escolas estaduais de Bauru possuíam quadras cobertas, sendo a EE Magnólia uma destas.

Sobre os demais recursos físicos da escola, o Plano de Gestão descreve quinze salas de aulas, laboratório de ciências, salas de vídeo, biblioteca, sala de recursos para deficientes visuais. Neste espaço, funcionam duas salas de recursos de DV, uma no período da manhã e outra no período da tarde, contando com o trabalho de duas professoras especialistas. Por ser a única escola pública da região a oferecer este atendimento, atende praticamente toda demanda de alunos cegos e com baixa visão do município, alguns matriculados no ensino regular na própria escola, outros matriculados em outras UEs no ensino regular, que vêm nos dias marcados para receberem o atendimento especializado. Em alguns casos, por serem crianças carentes, a prefeitura cede o transporte gratuito, no entanto, este direito é “concedido” sempre em meio a tensões e conflitos. Consta nos anexos ao Plano de Gestão de 2005 (quadro escolar), este atendimento para apenas quatro dos vinte alunos matriculados nas Salas de Recursos de DV.

A escola aponta em seu Plano de Gestão projetos com apoio de dentista, alunos de psicologia da UNESP e USC (Universidade do Sagrado Coração). A utilização do laboratório de ciências contou com projeto específico para contratação de um monitor por meio de recursos da APM que, segundo o pai entrevistado, garantiu uma exploração adequada do espaço e dos materiais disponíveis, para os alunos de todas as séries da U E. Esse projeto está desativado atualmente.

Além dos recursos físicos já citados, a escola dispõe também de pátio coberto, banheiros para alunos e funcionários em bom estado de conservação, salas administrativas, secretaria, salas dos professores, sala da professora coordenadora, sala do vice-diretor e diretoria. Atualmente, ocupam este espaço 26 turmas de alunos divididos em dois turnos de funcionamento, sendo 13 de manhã e treze à tarde.

A atual diretora da escola está há dois anos na escola, no entanto, com sua experiência profissional de 14 anos, considera que a EE Magnólia tem características próprias, que não havia presenciado nas demais escolas por onde passou.

Para ela, a comunidade da escola é muito interessada na qualidade de ensino.

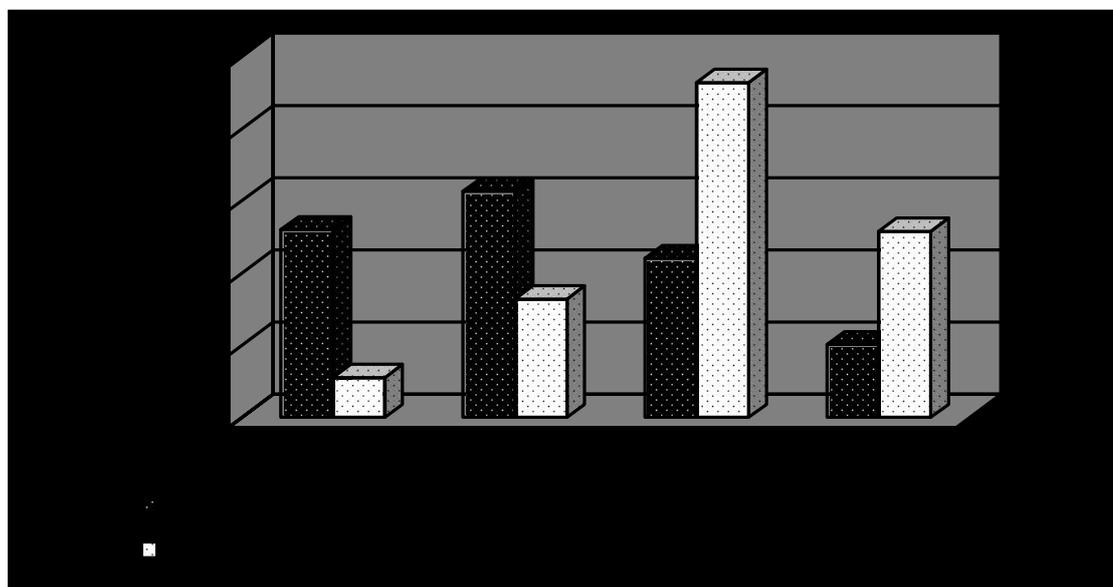
O que difere um pouco de outras escolas, é que percebemos que a comunidade é muito interessada na participação, os pais querem que a escola tenha qualidade de ensino e segurança, são os dois itens que eles mais colocam quando vêm fazer matrícula aqui na escola. A gente tem tentado oferecer isto aí. (diretora da escola EE Magnólia)

Para a diretora trata-se de uma comunidade um pouco mais seletiva, embora vindo dos diversos bairros, são oriundos de uma camada da população um pouco mais esclarecida.

É uma comunidade que busca alguma coisa melhor para seus filhos, não é só colocar o filho na escola e depois se afastar. Eles querem e buscam uma qualidade de ensino, não sei se isso é o fator determinante da procura e do aumento das salas de aula do ano passado para este. (diretora da escola EE Magnólia)

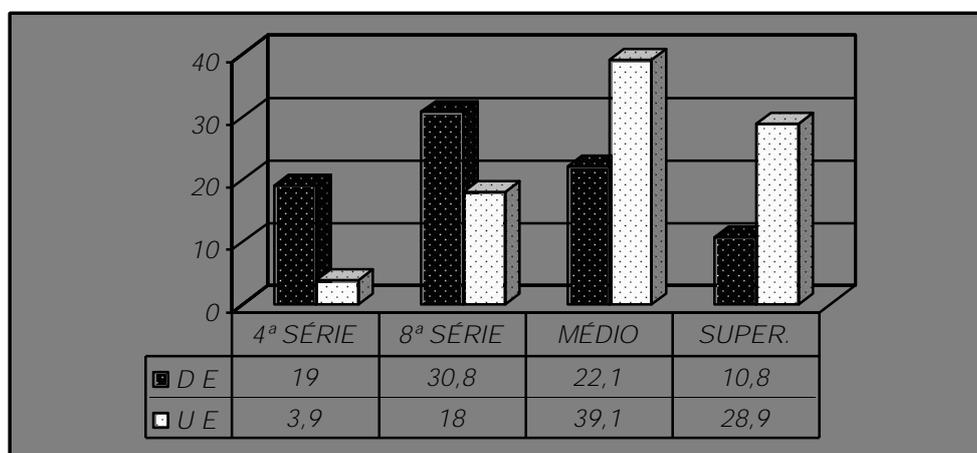
Dados obtidos pelo questionário sócio-econômico aplicado pela avaliação institucional externa SARESP (2005), apontam características que confirmam um perfil diferenciado entre a comunidade da EE Magnólia e demais escolas públicas da diretoria de Bauru. Para estabelecer uma comparação entre os índices da UE e da DE, consideramos apenas a porcentagem do final do ciclo II (8ª séries).

Gráfico Nº 3- Nível de escolaridade de mães de alunos da 8ª série do ensino fundamental: comparativo diretoria/escola



Fonte: SARESP/2005.

Gráfico nº 4 - Nível de escolaridade dos pais de alunos da 8ª série do ensino fundamental – comparativo diretoria/escola



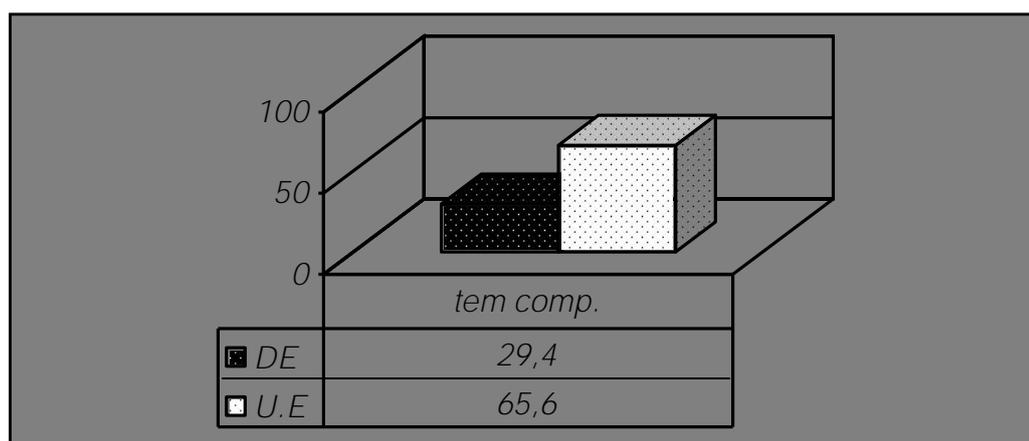
Fonte: SARESP/2005

Observamos que, enquanto a DE apresenta uma concentração de resultados em relação à escolaridade dos pais no ensino fundamental de ciclo I e II, a UE concentra a escolaridade das mães, e mais significativamente dos pais, entre o ensino médio completo e o ensino superior.

Dados obtidos pelo questionário aplicado ao segmento pais de alunos do atual CE, confirmam a característica de pais com uma escolaridade maior, dos seis pais que responderam ao questionário, três declararam possuir ensino médio completo e um ensino superior, apenas dois possuem o ensino fundamental.

Outro dado significativo encontrado nos resultados do questionário do SARESP, está relacionado ao uso do computador nas residências. Mais que o dobro de alunos da UE, em relação aos dados da diretoria de ensino, declarou possuir computador em casa.

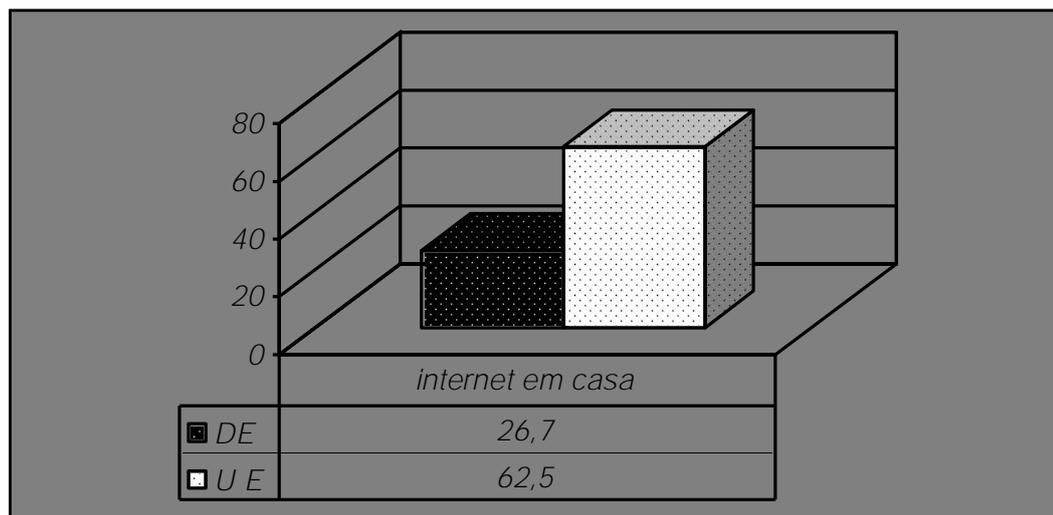
Gráfico Nº 5 - Comparativo de alunos 8ª série que possuem computador em casa: diretoria/escola.



Fonte: SARESP/2005

Outra questão relaciona-se ao uso da Internet em casa, apenas 26,7 % dos alunos da rede estadual declararam possuir tal recurso, em relação a este percentual a escola apontou que 62,5 % de seus alunos dispõem deste recurso.

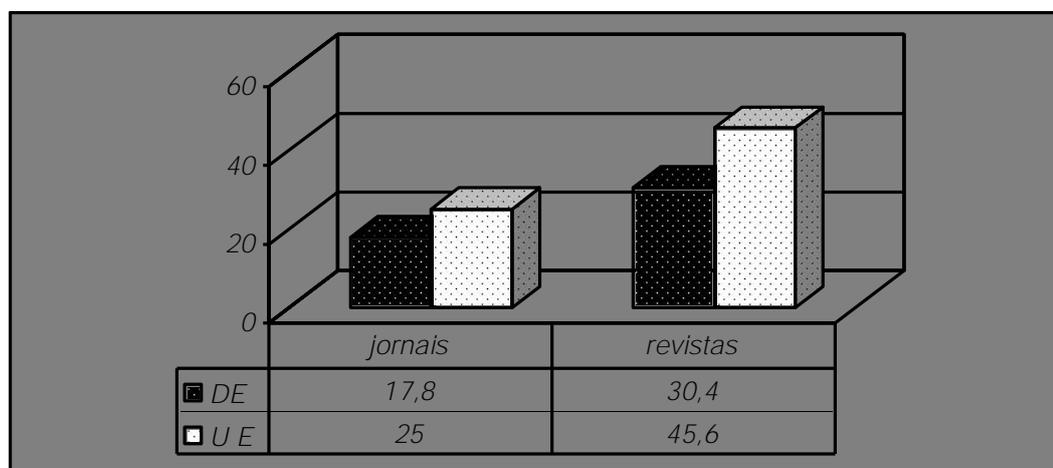
Gráfico N° 6 – Comparativo de alunos da 8ª série que dispõem da Internet em casa - DE/UE



Fonte: SARESP/2005

Em relação ao acesso à informação, a escola ainda se destaca em relação à média da DE, pois o acesso a jornais e revistas atinge mais alunos, como podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico nº 7 - Comparativo de alunos da 8ª série que têm acesso a jornais e revistas no lar. DE/U.E

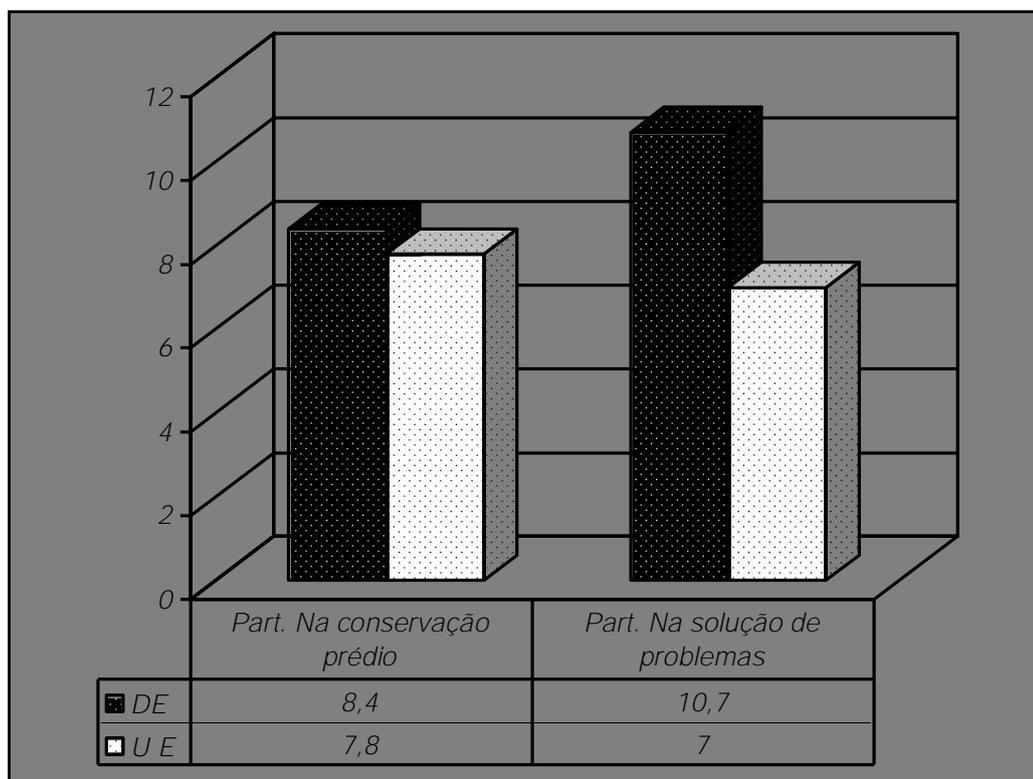


Fonte: SARESP/2005.

Como podemos observar, a escola se destaca em índices socioeconômicos, o que nos leva a considerar a comunidade escolar como de classe média. Com nível de escolaridade maior e mais acesso à informação por meio de jornais, revistas e Internet, este perfil também se faz presente na constituição do CE. O questionário aplicado ao segmento pais do CE contribui na caracterização da comunidade como de maioria de classe média. Sobre a renda familiar, dos seis pais que responderam o questionário, dois declararam receber de 4 a 5 salários mínimos, dois recebem de 6 a 7 salários mínimos e um mais de 11 salários mínimos.

Os dados obtidos pelo questionário do SARESP e do questionário aplicado ao CE, confirmam a idéia expressa pela diretora da escola, de que a comunidade é seletiva e aparentemente mais esclarecida. No entanto, dados do questionário do SARESP/2005, contraditoriamente apontam em relação à participação dos pais, qualificada pela diretora como muito boa, índices inferiores aos da DE. É o que podemos refletir ao observar os dados abaixo quanto à participação dos pais em ações operacionais e na busca de soluções de problemas.

Gráfico nº 8 - Participação dos pais de alunos de 8ª séries - DE/U.E



Fonte: SARESP/2005.

Outro dado significativo na caracterização da escola, apontado pela diretora é quase todos os professores são efetivos e trabalham nesta escola já há alguns anos. Eventualmente, algum professor muda da escola, mas isto é raro, o que garante um trabalho de continuidade e o envolvimento do grupo dos professores com a proposta pedagógica. Afirma que a garantia da qualidade de ensino está relacionada à equipe que é considerada de um nível excelente, com profissionalismo e compromisso com a escola. Destaca que a equipe de funcionários também é compromissada com a escola, sendo a maioria de efetivos, com alguns contratados via APM, no entanto, enfatiza que sofre com a falta de funcionários, como todas as escolas públicas paulistas.

Atualmente (2006), na entrada da escola é exibida com orgulho uma faixa com o nome nove alunos da 8ª série de 2005 aprovados no CTI (Colégio Técnico

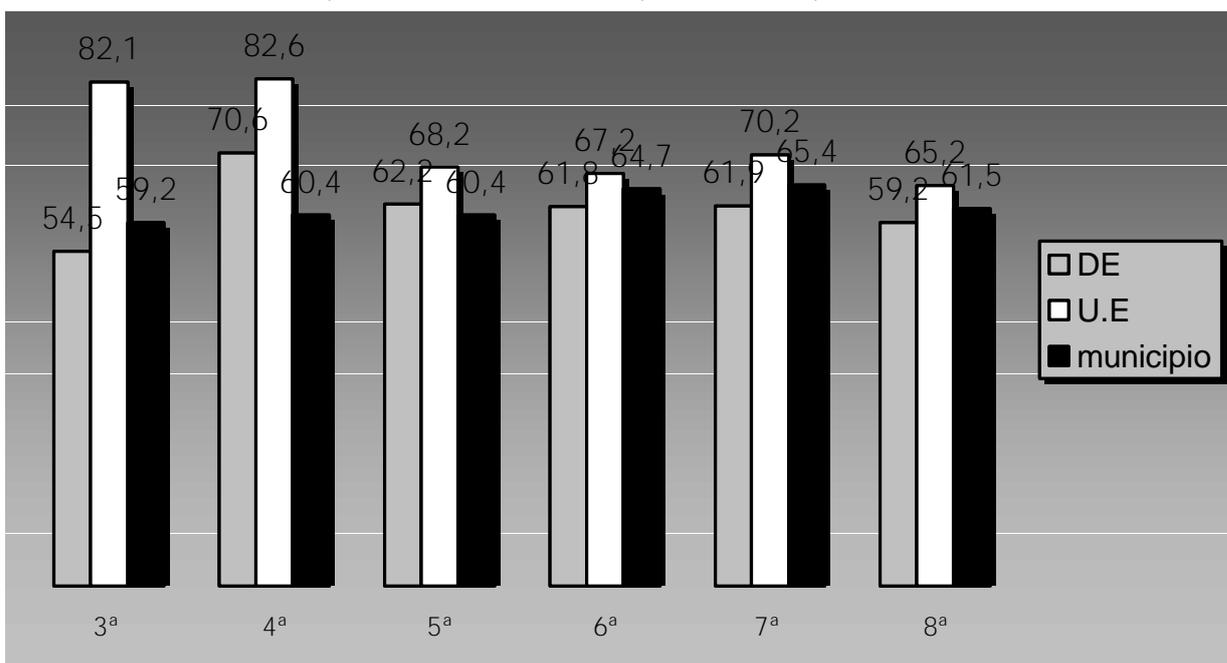
Industrial) da UNESP/Bauru. A diretora atribui esta conquista à dedicação de professores, efetivos da escola, que vieram voluntariamente aos sábados no Programa Escola da Família para dar o “cursinho” preparatório para os alunos das oitavas séries, além da qualidade de ensino oferecida pela escola.

A diretora acredita que atender da 1ª à 8ª série também é fator de qualidade da escola, pois a criança tem um atendimento na escola em longo prazo.

Notamos diferenças nos alunos, não sei se por estarem na escola desde a primeira série, ou por serem de uma camada seleta da população, mas eles gostam da escola, têm um vínculo afetivo com funcionários, com a direção e professores. Eles têm um sentimento de pertencimento à escola. Quase não existem brigas, acontece, mas é raro; a escola não tem perfil de escola violenta. (diretora da escola EE Magnólia)

Os gráficos abaixo apresentam o resultado comparativo entre a UE, a DE e a rede municipal de ensino fundamental obtidos no resultado do SARESP/2005. Em todas as séries os resultados apresentados pela escola são superiores. O primeiro gráfico apresenta o resultado da avaliação da competência leitora.

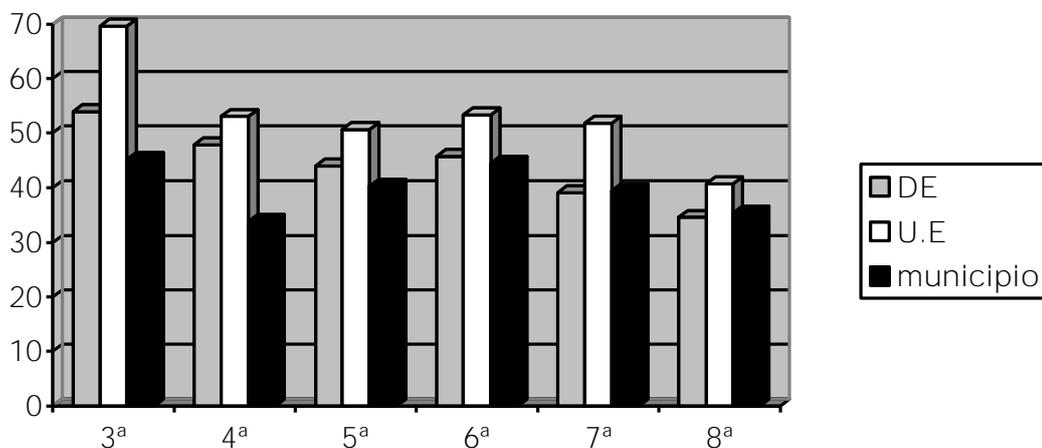
Gráfico Nº 9 - Comparativo resultado Saesp/2005 – Competência leitora



Fonte: SARESP/2005

O gráfico abaixo demonstra os resultados obtidos na avaliação do componente curricular matemática, neste a apresentação de resultados superiores por parte da U.E são ainda mais evidentes.

Gráfico nº 10 - comparativo resultado SARESP/2005 - matemática



Fonte: SARESP/2005

Outro dado significativo na apresentação da escola estudada, é o observado na conservação do prédio e dos mobiliários. A escola enfrenta poucos problemas como vandalismo e pichação, em sua área interna praticamente não existem tais problemas. Quanto ao muro externo, foi realizado um trabalho em parceria com alunos da UNESP/Bauru, o muro foi pintado artisticamente para suscitar o respeito dos alunos e da comunidade onde a escola está inserida.

Entrevista com pai de aluno da EE Magnólia, Sr. Luiz (fictício), um dos poucos que pertencem ao bairro de localização da escola, informou que seus dois filhos estudaram na escola, e que ele além de acompanhar os filhos na UE por aproximadamente 12 anos, também é um ex-aluno da escola. Questionado sobre o porquê confiou à escola a educação de seus filhos, respondeu que principalmente acredita no corpo docente, com destaque para os professores de 1ª à 4ª séries. Além disso, destaca a localização da escola num bairro nobre da cidade. No entanto, compartilha da idéia da diretora da escola de que o bairro acabou envelhecendo.

A escola permaneceu no centro do bairro com a sua tradição[...]e até os dias de hoje com ares angelical... A escola permaneceu sem problemas de furto, permanece isenta de casos medonhos que você encontra em outras escolas de estado. Ela mantém ainda um nível, que não é o mesmo de antigamente, mas que quando comparada a outras mantém ainda um ar de anjo.(pai de aluno da EE Magnólia)

### *3.3 - Análise dos dados de pesquisa.*

Paro (1986) analisa que embora não exista uma perfeita correspondência entre a realidade da organização escolar e a estrutura legal, esta cria um ideal institucional para o qual convergem as práticas e as relações. Portanto é importante

refletir sobre o regimento escolar e a estrutura funcional estabelecida por este. Segundo o autor, embora muito do descrito nos regimentos escolares, a respeito da organização formal da escola, tenha ainda aparência de ficção, durante sua pesquisa pôde afirmar que algo na escola se configura como o modelo prescrito no regimento: a forma hierarquizada de distribuição da autoridade. Tomando como conceito de autoridade, a definição de Weber afirma que esta se configura pela probabilidade de que um comando seja obedecido, isto é, a potencialidade de influir no comportamento alheio, não necessariamente impondo a sua vontade, mas uma vontade derivada de um poder externo.

A estrutura, como autoridade estabelecida na escola pública, possibilita o estabelecimento de uma vontade alheia aos anseios dos diversos atores da educação, concentrando a autoridade máxima na figura da diretora, secundada pela vice-diretora que a substitui nos horários em que a mesma não está na escola. Nos níveis intermediários, estão professores, funcionários do setor técnico-administrativo, seguidos pelos demais. No nível mais baixo desta hierarquia, encontram-se os alunos e a eles cabe obedecer. Nos diferentes níveis, o exercício da autoridade não se dá sem ação de conflitos.

O Regimento Escolar da EE Magnólia, aprovado por portaria em 1999, apresenta-se como uma cópia quase fiel das Normas Regimentais Básicas Para as Escolas Estaduais (1998). Desta forma, o título II — Da Gestão Democrática — estabelece os princípios, a APM e o grêmio Estudantil como instituições auxiliares e o CE como colegiado consultivo e deliberativo. A diferença do Regimento da escola em relação ao texto das Normas é a exclusão do artigo (8º) que explicita que o processo de construção da gestão democrática será fortalecido por ações dos órgãos centrais e locais. O texto omitido pela escola aponta a administração e a

supervisão como também responsáveis pelo processo, respeitando os princípios de coerência, equidade e co-responsabilidade da comunidade escolar na organização e prestação dos serviços educacionais. Ao fazer uso do texto estabelecido como modelo, a escola poderia ter um mecanismo para envolver o supervisor na construção da gestão democrática, além de dispor de argumento para questionar ações que desrespeitassem os princípios explicitados.

O núcleo de direção da escola é caracterizado no título V do Regimento Escolar — Da organização técnico-administrativa — como centro executivo de planejamento, organização, coordenação, avaliação e integração de todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar, integrado pelo diretor de escola e o vice-diretor.

Em relação ao texto das Normas Regimentais Básicas, a escola também omite o parágrafo único que estabelece:

[...] o modelo de organização adotado deverá preservar a flexibilidade necessária para o seu bom funcionamento e estar adequado às características de cada escola, envolvendo a participação de toda comunidade escolar nas tomadas de decisão, no acompanhamento e na avaliação do processo educacional. (Parecer CEE N° 67,1998)

Sem o parágrafo único, o texto adotado no Regimento Escolar não faz referência entre direção e decisões da comunidade escolar, como se fossem processos isolados, o que possibilita a fragilização da essência da Gestão Democrática, pois na estrutura formal adotada, a direção permanece centralizada em um único profissional. Este modelo de estrutura formal irá influenciar como veremos, nas significações atribuídas à participação, processos decisórios,

compreensão do entendimento do papel do CE e mesmo na produção de conflitos e contradições, envolvendo todos os segmentos do CE.

Paro (1996) ao analisar os condicionantes internos de participação na escola, salienta que é de fundamental importância o condicionante institucional, destaca o caráter hierárquico da distribuição de autoridade que estabelece relações verticais de mando e submissão, prejudicando as relações horizontais necessárias ao envolvimento democrático e participativo. O autor afirma que na escola pública do estado de São Paulo, o diretor exerce poder de natureza monocrática, com mandato estável e sem referendo da comunidade escolar. Diante do Estado, o diretor de escola aparece como responsável último, além, a forma “técnica” de seu provimento ao cargo acaba por encobrir o caráter político de sua função. “Assim, tendo de fato que prestar contas apenas ao Estado, acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade”. (PARO, 1996:303). Acrescente-se ainda o fato de o diretor de escola, por força da lei, exercer a presidência do Conselho, que reforça o mecanismo de inibir o surgimento de liderança com identidade própria dentro do grupo. A atuação do Conselho, mais autônoma ou não, fica submetida ao personalismo do diretor, mais autoritário ou de perfil mais democrático. O desafio de romper com a cultura da subordinação civil frente ao estado, fortalecendo o nível de mobilização e a organização do processo de participação social fica engessada em uma estratégia de submissão legal.

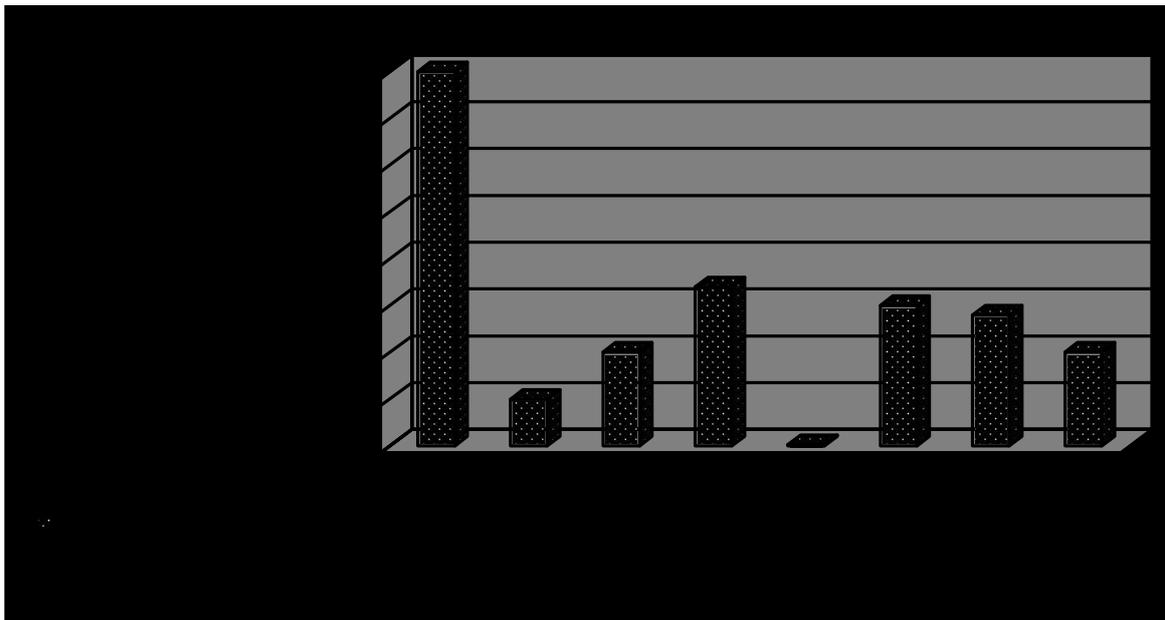
Desta forma, uma lei que se pretende descentralizadora, acaba por centralizar na figura do poder local a autoridade maior do Conselho, o que pode propiciar a continuidade da coerção, manipulação, a garantia da “ordem” e o controle, necessários para a pretensa participação da “conservação” social.

No entanto, a conjuntura que envolveu a EE Magnólia, contraditoriamente arrefeceu o poder local do diretor. Na estruturação do núcleo de direção, tal contradição, criada pelo próprio sistema, acabou por fortalecer os demais segmentos da unidade escolar. Por estar destinada pelo processo de reestruturação a ser uma escola de 1ª à 4ª séries e por conseqüência ter como traço de seu destino a possível municipalização, como as demais escolas de 1ª à 4ª séries, não ofereceu vaga para diretor efetivo e sim manteve o perfil de diretor designado conforme previsto na legislação.<sup>26</sup> O fato de permitir por um longo período (entre 1996 até 2003), apenas a ocupação do cargo por diretor designado e a ameaça de vir a ser municipalizada e, portanto, colocar o diretor de escola na condição de adido, ou de retorno à escola de seu cargo pela cessação da designação; permitiu que em dez anos, oito diretores passassem pela escola, com períodos variados de permanência, mas na maioria das vezes bem curtos, como aponta o gráfico abaixo.

---

<sup>26</sup> Conforme previsto no Estatuto do Magistério Paulista em seu Capítulo V Das Substituições no Artigo 22.

Gráfico Nº 11 - Tempo de permanência de diretores de escola entre os anos de 1995/2005



Fonte - Atas do CE da EE Magnólia.

A cada mudança de diretor, os demais gestores como o vice-diretor e o professor coordenador também mudavam; isso propiciou uma fragilização do chamado núcleo de direção e ao mesmo tempo, outros segmentos como professores, funcionários e pais de alunos acabaram por ocupar um espaço maior de pressão no espaço escolar.

Ao mesmo tempo em que a Secretaria da Educação necessitava do diretor de escola como um mediador de sua política, até para uma ação de cooptação, na EE Magnólia, o processo que permitiu uma grande rotatividade de diretores de escola, acabou por fragmentar as ações dos mesmos na garantia dos objetivos da SE, e fortalecer a luta dos segmentos que objetivavam se contrapor aos seus ditames e resgatar a identidade como escola de 1ª à 8ª séries.<sup>27</sup> A fragilização do núcleo de direção, não pelo conteúdo do regimento escolar, mas pelo contexto de rotatividade do mesmo, somado à característica de maior acesso à informação e escolaridade

<sup>27</sup> Refletiremos mais detidamente sobre este processo quando analisarmos o processo de resistência da UE à reestruturação imposta.

dos pais, bem como condições materiais concretas de atuação, possibilitada pela condição socioeconômica, permitiu que algumas lideranças de pais exercessem pressão próxima e direta sobre autoridades como o dirigente de ensino, vereadores, juízes, jornalistas, rompendo assim com a hierarquia da escola.

É o que podemos observar na fala e ações do pai de aluno entrevistado que, inicialmente questiona a qualidade de participação dos professores, pois acredita que o envolvimento dos professores é difícil, pelo dever de cumprir o que a diretora manda, pois têm que manter seu contracheque do Estado.

[...] eu não tenho que manter holerith, eu quero o que é melhor para escola, cansei de ver projeto meu ser perdido aqui por discordar do que a diretora fazia dentro da escola. Eu já fui procurar promotor, fui procurar tribunal de contas, eu acho que para a gente mudar tem que agir. (pai de aluno da EE Magnólia)

Uma das ações que demonstram a ruptura com a hierarquia da escola é a narrada pelo pai em relação ao Seminário “Escolas dos Sonhos” realizado pela SE. Afirma que procurou inicialmente o dirigente para questionar o porquê da escolha de determinados pais de alunos para participar do evento; “Procurei o dirigente e falei que não me preocupava com a despesa, que eu iria do meu bolso, não preciso do governo”. (pai de aluno). Sem obter êxito, procurou a imprensa local para denunciar a forma autoritária com que o dirigente de ensino deliberou que alguns pais de seu interesse fossem participar do evento e conversar com o Chalita.<sup>28</sup> Em entrevista concedida ao Jornal da Cidade (01/12/2002), foi a público questionar a legitimidade da comissão eleita pelo dirigente de ensino de Bauru para participar do seminário “Escola dos Nossos Sonhos”. Para o evento realizado em São Paulo, o dirigente convidou quatro diretores de escola, dois alunos, um pai, três professores e três

---

<sup>28</sup> Em novembro de 2002 foi realizado inicialmente em todas as DÊS e posteriormente na SE o Seminário intitulado “A Escola dos Nossos Sonhos”, por meio destes eventos a SE pretendeu levantar queixas e propostas que culminariam na formulação do Plano Estadual (proposta da SE).

supervisores de ensino de Bauru, além de representantes da Universidade do Sagrado Coração (USC), do Centro de Integração Empresa Escola (CIEE), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Se tivesse tido a oportunidade de participar do evento, destaca que teria sugerido, por exemplo, a reformulação do estatuto da APM, a criação da união de APMs e a retomada da disciplina educação moral e cívica. “Escrevi uma carta ao secretário de Estado da Educação, Gabriel Chalita, e não tive a oportunidade de entregá-la”, queixa-se.

Outra ação que demonstra certa ruptura com a hierarquia da escola, ocorreu em relação à merenda escolar. Para questionar o cardápio e a qualidade da merenda, como representante da comunidade escolar, o pai destaca em sua entrevista que procurou os órgãos responsáveis.

Eu acho a merenda escolar um caos, fui até ver isso na prefeitura. É sempre salsicha e peito ensopado. Eles têm nutricionista... Por que não pode fazer o peito grelhado? Aqueles pratinhos e copos de plástico horrorosos... Até funciona por causa das crianças por não quebrar, mas no meu tempo eu trocava a cada seis meses, porque é uma nojeira. Quem não tem o que comer em casa, come qualquer coisa, mas aqui as crianças não comem porque não interessa, deveria ter um feijão, arroz, peito grelhado. Tentamos mexer com a merenda, arrumei rolo com a merendeira, ela está afastada da escola, pois brigamos e lutamos muito por um cardápio aqui, uma comida digna. Não temos alunos miseráveis. Qualquer pai tem direito de vir aqui e perguntar sobre o cardápio. (pai de aluno da EE Magnólia)

Mendonça (2000) ao utilizar o conceito de dominação de Weber, afirma que a mesma está ligada a três motivos puros: o racional ou legal; o tradicional baseado na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes (não deteremos nossa reflexão nesse aspecto); e o carismático. No motivo racional ou legal o direito de mando vem de ordens estatuídas e por meio do exercício contínuo de dominação, vinculado às

regras, se cria a figura da autoridade institucional. Como vemos em nosso estudo de caso, o contexto de rotatividade de diretores de escola provocou o rompimento de uma das características apontadas por Weber, a continuidade.

A forma mais pura de dominação burocrática se dá sob o princípio da nomeação de funcionários, segundo uma qualificação profissional aferida por exame e atestado por diploma, não existindo uma hierarquia de funcionários eleitos. (MENDONÇA, 2000:44)

Se por um lado, à dominação legal da figura do diretor de escola ficou comprometida pela fragmentação, de outro, podemos refletir que o representante de pais de alunos em questão revestiu-se de uma dominação de característica carismática, iremos ver sua ação novamente como diretor executivo da APM encabeçando a luta da EE Magnólia contra a reorganização do sistema. A dominação de característica carismática segundo o autor é definida por Weber como extracotidiana, irracional, que por não conhecer regras, derruba o passado e neste sentido é de certa forma revolucionária. Como representante eleito, acabou por ocupar um espaço de autoridade legítima, podemos refletir como Mendonça que:

O funcionário eleito significa por toda parte a interpretação radicalmente modificada da posição de mando do líder carismático, no sentido de servidor dos dominados. Dentro de uma burocracia tecnicamente racional, não há lugar para ele, não tendo sido nomeado por seu "superior" e sem depender dele em suas possibilidades de progresso, mas devendo sua posição ao favor dos dominados, pouco se interessa em oferecer disciplina para obter a aprovação dos superiores. (WEBER apud MENDONÇA, 2000:50)

O representante de pai de aluno no exercício de uma dominação carismática, não esteve isento de ações de conflitos e pressões. Devemos lembrar que a fragilização do domínio legal só se deu em relação ao diretor de escola, toda a

estrutura do sistema de ensino se manteve igualmente forte e com características autoritárias, impondo inclusive o desmantelamento da estrutura da escola. Outro fato é que o autoritarismo não é um ranço apenas relacionado ao Estado, mas à cultura da própria sociedade. Paro (1996) aponta como condicionante interno da participação, o ideológico que entende como todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada um e que movem suas práticas e relacionamentos. Estão presentes neste condicionante, os preconceitos, as mistificações e o ranço autoritário, como refletiremos sobre o cotidiano de participação no CE pesquisado.

### *3.3.1 Participação, por dentro do Conselho de Escola.*

Os colegiados, entre eles o CE, integram a estrutura organizacional da escola. Na análise do atual CE da EE Magnólia, consideramos os dados levantados em 2005, por meio de questionário aplicado a todos os atuais conselheiros dos diversos segmentos (2005); além de análise das atas de reuniões do CE, os Planos de Gestão e seus anexos anuais, de 1995 a 2005 e artigos de jornais do período marcado pela luta da EE Magnólia contra a reorganização do sistema de ensino (1996/2001). Os dados serão apresentados e analisados por meio de três categorias, participação, processos decisórios e compreensão do papel do CE no processo de resistência contra a reorganização da escola. Na categoria participação, foram considerados os seguintes itens: processo eletivo; divulgação das reuniões; frequência às reuniões; envolvimento e participação dos diversos segmentos; presidência; critérios para participação; possíveis mistificações e preconceitos contra

algum segmento do conselho, principalmente o mais frágil deles, os alunos; mandato e condicionantes de participação internos e externos à escola. Na categoria processos decisórios, abarcamos: a dinâmica das reuniões; a invasão da burocracia; as atribuições fundamentais e o conflito atribuição/competência, além da compreensão do papel do CE, exploramos: os conflitos e contradições que aparecem nos registros das atas. Na terceira categoria, que trata da compreensão do papel do CE no processo de resistência contra a reorganização do ensino, iremos contextualizar a implementação da reforma no município de Bauru, analisar as estratégias de resistências da comunidade escolar da EE Magnólia, refletir sobre o espaço CE e APM e a confusão de papéis durante a resistência.

É importante salientar que a aplicação do questionário aos atuais membros do CE envolveu um total de 30 membros (incluindo suplentes), com a obtenção de 26 respondentes sendo, onze professores — o que corresponde à totalidade de representantes do segmento, inclusive os suplentes; sete alunos — que também corresponde à totalidade dos representantes, inclusive suplentes; seis pais de alunos — foi o segmento que mais demorou na devolução do questionário e um não foi devolvido, além da omissão na resposta de várias questões, o que se apresenta também como dado significativo, pois aponta algumas fragilidades na participação deste segmento; um funcionário — a maioria das escolas não dispõe de número de funcionários suficientes para atender à exigência da legislação, dois suplentes para cada segmento, no entanto este não é o caso da escola pesquisada; um funcionário — respondeu o questionário, como representante do segmento pai de aluno, portanto, foi computado neste segmento; um especialista — nesta escola, como na grande maioria, não é possível cumprir a exigência de dois suplentes, sendo o

diretor o presidente nato do CE, resta para participar como representante dos especialistas o vice-diretor e o professor coordenador.

Observamos que a participação do segmento especialista é contraditória no universo legal, a LC 444/85 estabelecia em seu art. 5º, inciso II, que compunham a classe de especialistas de educação: orientador educacional, coordenador pedagógico, assistente de diretor de escola, delegado de ensino, diretor de escola e supervisor de ensino. Entretanto, a LC nº 836/97 além de extinguir os quatro primeiros cargos citados, suprimiu a denominação especialista de educação e criou a classe de suporte pedagógico. A classe de Suporte Pedagógico é composta pelo diretor de escola, supervisor de ensino e dirigente de ensino; tanto o professor-coordenador (PC) quanto o vice-diretor são considerados, pela legislação estadual, como ocupantes de um posto de trabalho. No caso do vice-diretor, é designado pelo dirigente de ensino mediante proposta do diretor de escola, só sendo tal escolha submetida ao CE caso o nome indicado seja de outra escola. Já o PC, além de aprovado em processo seletivo pela DE deve ser indicado pelo CE. A não atualização da lei permite que ocorram interpretações conforme a “necessidade” da estrutura: - supervisor de ensino, assim como o dirigente não podem participar do CE; - conforme o relacionamento do professor coordenador com o núcleo de direção é interpretado que este não pode atuar como representante do segmento especialista. O fato é que esta denominação de segmento não existe mais, e a omissão dos órgãos responsáveis em não atualizar a lei abre espaço para muitas “interpretações”, o que compromete seguramente a atuação deste representante. No caso da EE Magnólia, a “especialista” no ano de 2005, era a professora coordenadora (PC), no entanto ao final do ano, na reunião de avaliação do trabalho do PC para sua recondução ou não, como o objetivo era sua não recondução,

acabou proibida de participar na hora da votação, tendo de retirar-se da sala. A citada PC entrou com recurso na justiça com objetivo de tornar sem efeito a deliberação do CE, porém até o presente momento não obteve êxito.

Identificamos, por meio do questionário, que dos 11 professores representantes, sete são efetivos e 4 ocupantes de função atividade (OFA), assim como o funcionário representante que também é efetivo. Os alunos em sua maioria são da 8ª série, apenas um é aluno da sétima série. Quanto ao segmento pais de alunos, um deles é também funcionário da escola e pertence ao conselho há mais de quatro anos. Não existe nenhuma ressalva na lei de que membros do magistério e funcionários com filhos matriculados na escola, não possam ser eleitos como representantes dos pais. Isso possibilita que o espaço reservado à sociedade civil para garantia da paridade, seja invadido pelo poder constituído, em uma estratégia de estabelecer maior controle sobre este espaço. Tal fato colabora no sentido de recrudescer a ausência de paridade entre sociedade civil e poder constituído. Este tipo de ilegitimidade pode ocorrer e não se constitui em ilegalidade pela ausência de mecanismos legais que garantam, além de um tempo determinado de participação, a ocupação do segmento pai de aluno por pessoas que não tenham vínculo de trabalho com a escola.

Refletindo sobre suas normas de funcionamento, alguns itens merecem destaque, por exemplo, a limitação que a atual lei estabelece quanto ao número de reuniões, que devem ocorrer sempre por convocação do diretor, exigidas duas por semestre, extraordinariamente deve ocorrer quando convocadas pelo diretor ou por proposta de no mínimo 1/3 de seus membros. Mesmo com este dispositivo, resta ainda uma pergunta, caso 1/3 dos membros faça a proposição e o diretor não convoque a reunião, a quem cabe recurso? A atual legislação nada prevê.

O CE deve ser eleito no primeiro mês letivo, com vigência anual e após a eleição é necessário o encaminhamento da composição do conselho à diretoria de ensino para a homologação, como já observamos na legislação do CE. A eleição deve ser feita pelo voto direto entre os pares, com assembleias distintas para cada segmento, garantindo a “paridade” prevista. No entanto, na EE Magnólia, segundo dados obtidos no livro de atas do CE, em alguns anos (1995, 1996, 1997, 2001), além da não realização das assembleias por segmentos, o número de representantes de alguns segmentos ficou comprometido, como é o caso do segmento alunos e funcionários, como podemos observar no quadro abaixo:

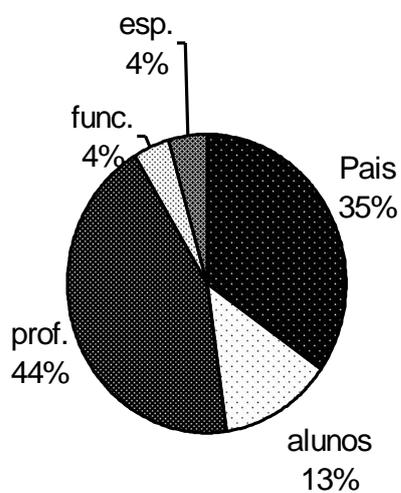
Tabela nº 3 – Número de representantes por segmento do CE.

Anos	Nº de representantes	Representantes dos Segmentos				
		Pais	Alunos	Professores	Funcionários	Especialistas
1995	regulamentar	8	3	10	1	1
	suplentes	1	0	2	1	1
1996	regulamentar	5	4	8	1	1
	suplentes	2	1	2	0	1
1997	regulamentar	8	5	10	1	1
	suplentes	3	0	2	0	1
2001	Regulamentar	8	5	11	3	1
	suplentes	2	2	2	2	1

Fonte: Ata do CE e Plano de Gestão da EE Magnólia

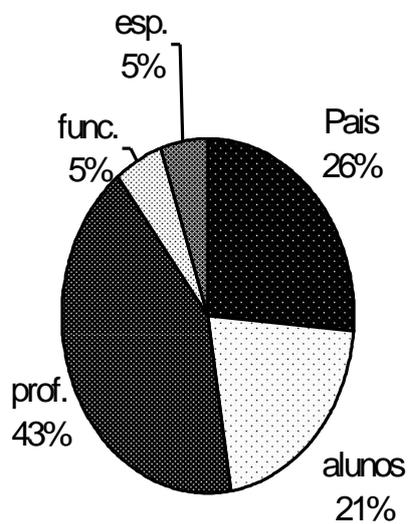
Os CE organizados nestes anos na EE Magnólia mantiveram-se irregulares, sem que a DE atentasse e solicitasse adequação à lei, observamos que os anos mais significativos em relação à reorganização da rede estadual (1995, 1996, 1997), contaram com CE ilegítimos, sem obediência aos princípios legais e ao direito constituído de participação dos segmentos, como podemos observar nos gráficos abaixo:

Gráfico nº 12 — Participação por segmentos no CE em 1995



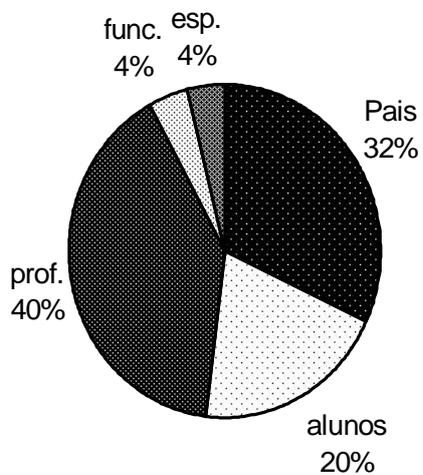
Fonte: ata do CE.

Gráfico Nº 13 - Participação por segmentos no CE em 1996



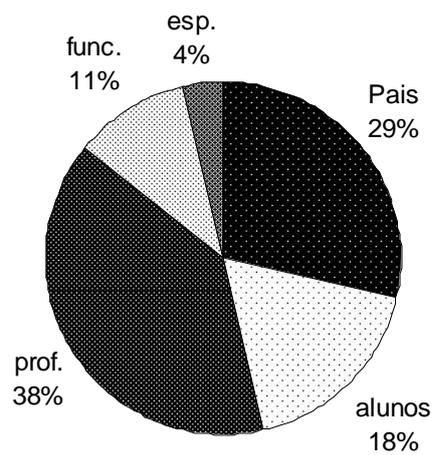
Fonte: ata do CE.

Gráfico nº 14 — Participação por segmentos no CE em 1997.



Fonte: ata do CE.

Gráfico nº 15 — Participação por segmentos no CE em 2001.



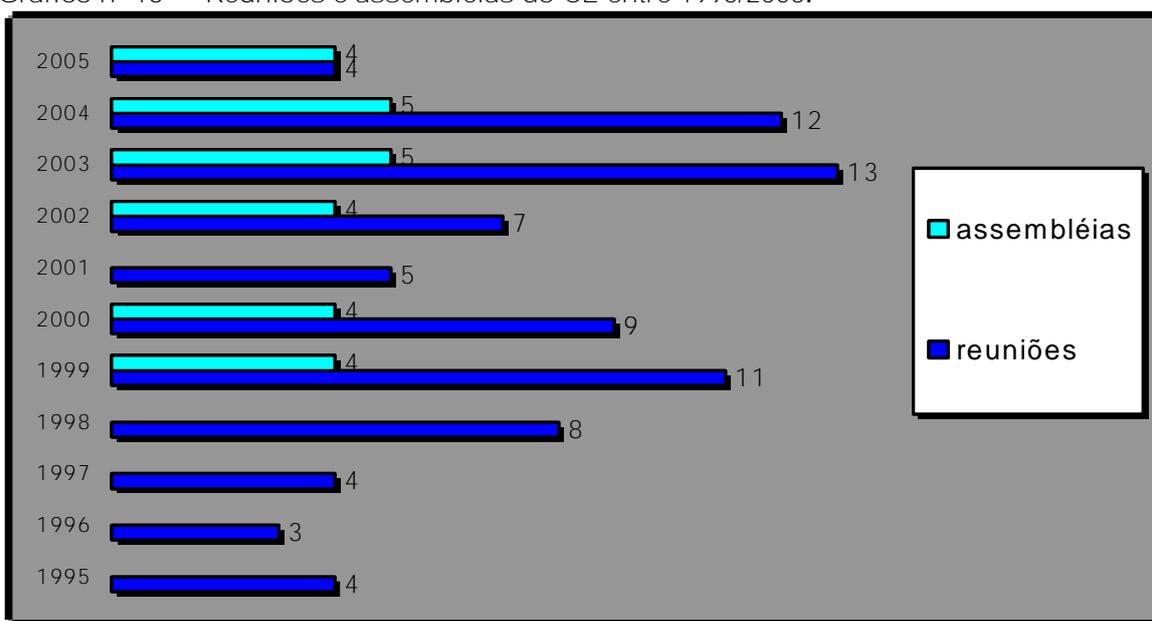
Fonte: ata do CE.

Podemos observar pelos gráficos, que os segmentos do poder constituído, principalmente professores, têm maior porcentagem de representação, prevista por lei em 40%. Em 2001, o segmento que se destaca na ampliação indevida de sua participação, inclusive tomando espaço do segmento professores, são os funcionários. Observamos também, a pressão de pais aumentando indevidamente sua participação acima dos 25%, com isso prejudicando significativamente a participação dos alunos, pois em 1995 os pais representaram 35% do CE e os alunos apenas 13%.

Nesta inadequação de organização do CE, talvez esteja presente o conceito de que a participação aluno não tem tanta importância quanto à dos demais segmentos. Idéia que envolve a discussão quanto ao direito ou não de o aluno votar durante as reuniões do CE, que discutiremos mais à frente.

Sobre o registro das reuniões da EE Magnólia, há evidências de que as assembleias para eleição dos diversos segmentos não ocorreram em todos os anos, como podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico nº 16 — Reuniões e assembléias do CE entre 1995/2005.



Fonte: atas do CE.

Observamos que a lei prevê que estas devem ocorrer no primeiro mês letivo, por convocação do diretor, através de votação direta entre os pares (por segmento), em assembléias distintas, lavrada uma ata para cada assembléia e cada segmento deve eleger dois suplentes, independente de o segmento ser proporcionalmente maior ou menor. Embora o quórum necessário em cada assembléia, estabelecido pelo comunicado SE de 1996, seja de 50% + 1, como esta afirmação não se faz presente no artigo 95 da LC 444/85 que trata da organização do CE, o comunicado da SE é praticamente desconsiderada pelas unidades escolares. Desta forma, encontramos atas de eleição assinadas por uma minoria, ou muitas vezes, apenas pelos próprios “eleitos”. Este processo compromete profundamente a construção da GD, pois o “representante” eleito é ilegítimo. Observamos que a legislação que trata do CE paulista permite que pese sobre este espaço brechas para ação autoritária, e clientelista, devido a não existência tanto de mecanismos legais necessários para garantir um processo legítimo de escolha dos representantes, quanto o seu

funcionamento, como espaço realmente de ação da gestão democrática, como, por exemplo, a necessidade de um quórum mínimo de participação por segmento.

A ausência de um compromisso com a estruturação de uma assembléia por segmentos, antecedida de amplo debate sobre a importância do CE, se faz presente na indefinição ao apontar o processo de eleição que garantiu a escolha dos atuais conselheiros, conforme dados apresentados no questionário aplicado a eles, como mostra o quadro abaixo:

Tabela nº 4 - indicação do processo de eleição para representar o segmento.

SEGMENTOS	Por indicação do diretor, apoiado por seus pares	Apenas por indicação do diretor	Por indicação do Professor em sala de aula.	Por aclamação dos presentes sendo eles de diversos segmentos (professores, pais, alunos).	Por eleição com voto secreto, votando apenas seus pares.	Por eleição com voto aberto, votando apenas seus pares.	Não respondeu
PROFESSORES	2	0	1	3	0	5	0
PAIS	1	0	0	2	0	1	2
FUNCIONÁRIO	1						
ALUNOS	1	2	0	1	1	2	
“ESPECIALISTA”				1			

Fonte: questionário aplicado aos atuais conselheiros da EE Magnólia.

Em todos os segmentos, temos a presença de indefinições, tal confusão sugere que mesmo tendo havido a Assembléia, o motivo de sua convocação não estava claro para os participantes.

Outros dados determinam a ausência de clareza do processo de eleição, por exemplo, ao serem questionados sobre a qualidade da Assembléia em número de participantes, o segmento professores, assim como funcionário e “especialista”, consideraram que esta participação esteve entre satisfatória e excelente. É possível entender esta posição dos segmentos que representam o poder instituído, as assembleias podem ser realizadas em seu horário de trabalho, como HTPC, ou mesmo nas datas do calendário escolar, reservadas para o planejamento anual.

Entre os pais de alunos, 50% optaram por qualificar como excelente a participação de seu segmento na assembleia, enquanto 50% se omitiram na resposta. O segmento de alunos também ficou dividido, 60% apontaram uma participação na assembleia entre pequena e regular, contra 40% que apontaram como excelente. Vale lembrar que a maior parte da comunidade escolar da EE Magnólia vem de bairros distantes, portanto, uma assembleia adequada para estes segmentos deveria levar em conta este condicionante, em termos de horário.

A atual diretora da escola informou que as lideranças do Grêmio Estudantil e os representantes do CE não são os mesmos, existe uma ruptura entre aqueles que deveriam representar o segmento mais frágil da escola e as lideranças deste mesmo segmento, o que fragmenta ainda mais a representatividade do segmento aluno. Ainda sobre a participação dos alunos, a diretora afirma que procura eleger os alunos maiores, de 5ª à 8ª séries. Como as reuniões são à tarde e a maioria dos alunos mora distante da escola, a participação dos alunos do período da tarde, por já estarem na escola, é maior de que os do período matutino.

Os professores que consideraram a participação como apenas satisfatória, apontam como razões o desconhecimento da importância de participar do CE e a falta de interesse. Cerca de 60% dos pais se posicionam apontando em primeiro

lugar a pouca divulgação do processo eleitoral, seguido do horário impróprio para realização das assembléias e o desânimo por não verem muito efeito nesta participação. Cerca de 50% dos alunos apontou como fator da baixa participação nas assembléias à falta de interesse, os demais 50%, o desconhecimento da importância de participar do CE.

A ausência de clareza do processo eletivo também ajuda a construir um conceito distorcido do porquê participar, 90% dos pais e alunos respondeu que participam como voluntários para auxiliar a direção da escola. Segundo o dicionário Aurélio (1986), voluntário é aquele que age espontaneamente, uma ação espontânea é de livre vontade, não pesa sobre ela compromisso. O mesmo autor define representante como pessoa especialmente designada para representar os interesses de seus representados, como um procurador ou mandatário.<sup>29</sup> Assim, a visão de voluntariado justifica uma ruptura entre representante/representado, assim como uma submissão à hierarquia do poder constituído. Os segmentos da sociedade civil do atual CE não têm a devida consciência de que são representantes eleitos, que significa, além de ouvir a quem representam; o dever de prestar contas de suas ações aos mesmos. Esta visão distorcida não está presente nos segmentos dos professores, assim como dos “especialistas” e funcionários, os representantes do poder constituído consideram que foram eleitos como representantes e líderes, para questionar e decidir questões importantes para a escola.

Quanto à participação nas reuniões do CE, o gráfico nº16 apresentado na página 195, demonstra também que por alguns anos, 1995, 1997 e 2005, o diretor de escola convocou apenas as reuniões ordinárias previstas em lei (duas por semestre), e em 1996 (ano da reestruturação da rede de ensino), nem esse mínimo

---

<sup>29</sup> AURÉLIO, Buarque de Holanda Ferreira. Dicionário. Editora Nova Fronteira S.A.1986.Rio de Janeiro.pg.1489,1789.

foi respeitado. Em contrapartida, nos anos de 2003 e 2004, o excesso de reuniões extraordinárias convocadas pelo diretor de escola esteve ligado à idéia de “punição dos alunos”.

Os registros das atas das reuniões apresentam algumas práticas que demonstram certo descuido com o documento; entre o período de 1995/2005, por várias vezes, as assinaturas dos presentes foram feitas em folhas avulsas e coladas em cima da ata da reunião. Legalmente, só são consideradas legítimas as reuniões em que compareça maioria absoluta do total de membros do Conselho, e as deliberações serão aprovadas pela maioria simples dos membros presentes. Portanto, este “descuido” na organização das atas, compromete as deliberações ali registradas, tornando-as passíveis de anulação.

Durante o ano de 2005, a maior participação às reuniões (mais de duas reuniões) se deu pelos segmentos envolvidos diretamente com a escola, isto porque geralmente as reuniões são marcadas em horários de HTPC dos professores e horário de trabalho dos especialistas e funcionários. Quanto aos pais e alunos, estiveram presentes a todas as reuniões respectivamente 70% e 30%. O horário inadequado é apontado como uma das causas para as ausências.

Neste item, merece reflexão o princípio da participação não remunerada dos conselheiros. A carga horária a que estão submetidos à maioria dos professores e funcionários transforma em tarefa árdua o participar fora do horário de trabalho, quando não impossível. A mesma lei que institui o CE, estabelece em seus artigos 61 e 63 respectivamente, que para o professor a participação se constitui em direito e dever. Único segmento sobre qual pesa o dever de participação, reforçado posteriormente pelo art.11 do Decreto 3993I/95, segundo o qual o não comparecimento de docentes em reuniões pedagógicas, do conselho de escola ou

de série/classe/termo, quando convocado, acarretará em falta aula ou falta dia. Restrição que não atinge o segmento especialista e a própria figura do diretor de escola, contraditoriamente pela sua carga horária, organiza as reuniões em seu horário de trabalho, e, portanto, sua participação é sempre remunerada.

Paro (1996) ao analisar os condicionantes econômicos e culturais para participação da comunidade, afirma que os mesmos atuam como fatores determinantes para uma baixa participação deste segmento e defende medidas que visem facilitar a participação da comunidade, que entende virão por pressões da sociedade civil. Por exemplo, na época das discussões da Constituição Federal, promulgada em 1988, setores progressistas defenderam a existência de um dispositivo constitucional que viabilizasse e incentivasse a participação dos pais por meio de isenção de horas de trabalho.

Ainda em relação às reuniões, os representantes dos diversos segmentos declararam que as mesmas são marcadas com tempo suficiente de antecedência. No entanto, quando questionados sobre o acesso antecipado à pauta, não houve convergência nas respostas dadas pelos representantes dos diferentes segmentos, a totalidade dos professores e o especialista declararam ter acesso antecipado à pauta, já o funcionário e 50% dos segmentos de pais e alunos responderam negativamente. O conhecimento antecipado da pauta pode contribuir com uma participação mais efetiva dos membros, que teoricamente têm a possibilidade de consulta aos representados sobre os assuntos a serem deliberados.

No item de organização da pauta, encontramos nas respostas um consenso entre os segmentos. A totalidade apontou que os assuntos tratados durante a reunião são sugeridos pela direção da escola; não existe a percepção de que alguns

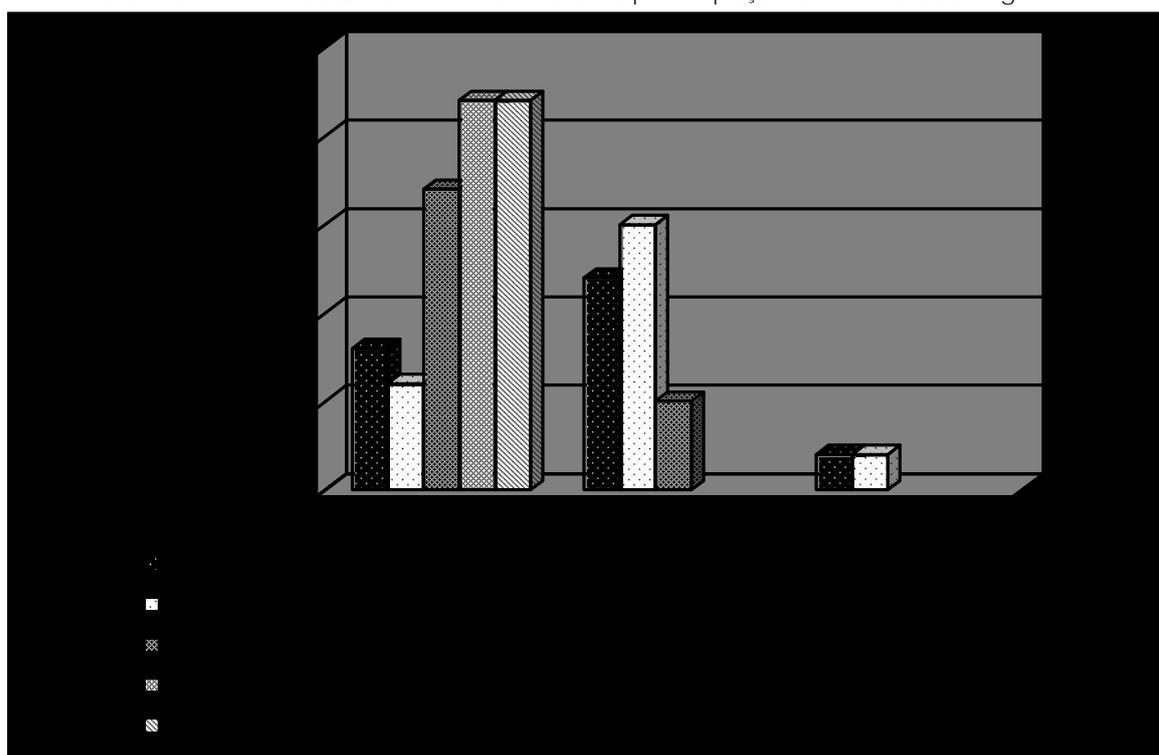
são predeterminados pelos órgãos centrais, tampouco conhecem a prerrogativa que têm em propor assuntos para a pauta.

Sobre a participação efetiva durante a reunião, o segmento professores e “especialista” declararam participar de forma ativa, no entanto, o representante dos funcionários, assim como 90% dos alunos, declararam que preferem ouvir os demais, isto é, mantêm uma postura mais passiva e submissa no processo da reunião. Os alunos já comprometidos em seu direito ao voto devido à legislação, abrem mão durante a reunião também de seu direito à voz. Já o segmento pais de alunos ficou dividido, 50% declararam participar dando opiniões, os demais ou não responderam ou declararam preferir ouvir. Analisando os registros das atas ao longo dos dez anos, consta apenas uma fala do aluno (em 1999) que reclama sobre professor, no entanto não fica registrado qual o teor da reclamação, quem é o professor, ou qual a deliberação do CE em relação ao fato exposto. Tal passividade de alguns segmentos durante a reunião denota que estes, não exercem seus direitos à voz e a voto, talvez porque pesa a idéia de que as autoridades devem ser ouvidas e suas opiniões acatadas. E isso transparece na fala da diretora quando afirma que os alunos não costumam pedir a palavra, e em algumas situações não podem participar, pois são menores e que no início participam um pouco assustados, mas acredita que o hábito da participação os torne mais ativos. “Os alunos têm muita energia e um pensamento muito diferente da gente”. (diretora da escola EE Magnólia)

Quando questionados sobre a estratégia utilizada para deliberar, obtivemos os seguintes dados: a totalidade dos professores, assim como o “especialista”, funcionário e 90% dos representantes de pais declararam acatar a decisão da maioria após debate e votação, no entanto, entre os representantes de alunos, 43%

declararam acatar sempre a decisão aconselhada pelo diretor de escola, 14% acatar decisão aconselhada por professores, 29% acatar decisão da maioria após debate e 14% se omitiu na resposta. Podemos analisar que, ao se considerarem voluntários para auxiliar a direção da escola, ao desconhecerem as atribuições e prerrogativas dos conselheiros, a autoridade do diretor é mistificada pelos alunos, que a consideram soberana. Outra questão proposta no questionário, colabora com nesta análise. Solicitados aos conselheiros que atribuissem juízo de valor à participação dos diversos segmentos. O resultado encontrado está expresso no gráfico abaixo:

Gráfico nº 17 — Juízo de valor atribuído à participação dos diversos segmentos do CE



Fonte-questionário.

Observamos que o diretor de escola e professores obtiveram, em sua totalidade, a qualificação da participação como muito boa; já os funcionários, pais e alunos receberam também significativas qualificações como apenas uma boa

participação, além de encontrarmos respostas que consideraram a participação de pais e alunos como regular. Analisamos que, embora o CE seja um espaço para construção de relações horizontais, o CE estudado acaba reproduzindo em seu ideário a estrutura hierárquica que caracteriza a escola pública paulista. Assim, o diálogo entre os diversos segmentos, como propõe Pinto (1994), fica dificultado. Quaglio (2003) afirma que o diálogo é problematizador e se constitui em ferramenta para superar a tentativa de administradores de se julgarem proprietários do saber.

Na aparente paridade poder público constituído e sociedade civil, ganham direitos à voz e voto, no entanto, o valor do voto em relação aos seus representados tem índices bem diferentes. Utilizando a escola objeto de nosso estudo como exemplo, um universo de aproximadamente 800 alunos, 40 professores, seis funcionários, dois especialistas e um diretor de escola. O atual CE formado por 32 membros com a composição de doze professores, dois funcionários, dois especialistas, oito alunos e oito pais de alunos, o voto em relação ao número de representados tem a seguinte proporção: professor 1/3, especialista 1/1, funcionário 1/3, aluno 1/100, pais de alunos 1/100.

Ademais, a participação de alunos menores fica restrita ao não votarem em todas as matérias, pois a legislação refere-se à capacidade jurídica deste segmento. Mas quem determina o limite do que deve ou não ser votado por eles? A lei não especifica e acaba caindo no arbítrio do diretor. Se o diretor, presidente do Conselho de escola, decidir pelo não direito ao voto dos alunos na referida matéria, por exemplo, na punição de um aluno, cabe ao segmento dos pais representar sozinho a sociedade civil, desta forma o voto tem a proporção 1/200. A decisão desta forma pode ser até legal diante do exposto na lei, porém ilegítima diante da realidade representada.

Segundo Simões (1998), o código Civil prevê que as pessoas absolutamente incapazes devem ser representadas pelos pais, tutores ou curadores, em todos os atos jurídicos, já os considerados relativamente incapazes, podem realizar alguns atos e em outros devem também ser devidamente representados. Desta forma, questiona se a escola de ensino fundamental deve ou não contar com a participação dos 25% de alunos ao considerar sua absoluta incapacidade aos atos da vida civil, já os alunos de 16 a 18 anos poderiam participar de certos atos devido à relativa incapacidade. Em todos os casos, o procurador questiona que a representação destes deve ser feita conforme prevê o Código Civil, isto é, por meio de seus pais ou responsáveis, e não como a atual prática do CE de prescindir desta participação.

Se partirmos do princípio de que a intenção é atingir o “Bem Comum”, o princípio de coletividade envolvido com esta intencionalidade resolveria a grande diferença na correlação de forças, no entanto, seria necessário refletir se no espaço do CE, este princípio tem direcionado as deliberações; ou se seria necessário criar um mecanismo legal para garantir a real participação paritária entre poder constituído e sociedade civil.

Finalmente, o tempo do mandato, segundo a lei o conselho de escola, é renovado a cada ano através das eleições nas assembleias, no entanto, não estabelece quantas reconduções são permitidas. Desta forma, se o integrante não estabelecer conflito e mantiver-se submetido à ordem estabelecida, sua permanência no Conselho pode durar por quantos anos permanecer na escola, inibindo assim o surgimento de novas lideranças. É possível constatar por meio do questionário e das atas, que existe um grande revezamento entre os representantes dos segmentos de pais e de alunos, exceção verificada entre a representação dos

funcionários, que acumula a representatividade. Já ao longo do período estudado foi recorrente a recondução no segmento dos professores, apenas no ano de 1996, ano da reorganização da rede estadual em que ocorreu o desmantelamento da organização da mesma, é que a renovação deste segmento correspondeu a 100%. Observamos que, neste segmento, alguns professores exerceram mandato de conselheiros por períodos entre oito a nove anos.

A legislação que institui o modelo paulista de CE possibilita brechas para que, ações inspiradas nas características autoritárias da sociedade brasileira e do Estado Patrimonial, como descritas no capítulo II, invadam este espaço. Como possibilidade de superação dos mecanismos que dificultam a efetiva participação de todos os segmentos, podemos citar, como exemplo, a lei complementar nº 292 que instituiu o Conselho de Escola em Porto Alegre, uma tentativa de criar mecanismos que impedissem o clientelismo e autoritarismo inerente a nossa sociedade, e avançar na possibilidade de ter um Conselho com uma participação social mais qualitativa. Comparando com o modelo instituído em Porto Alegre podemos notar a criação de mecanismos que procuram superar limitação como as encontradas no modelo paulista.

Inicialmente, podemos citar a figura do Diretor de Escola, embora considerado membro nato do CE de Porto Alegre, não exerce a presidência do Conselho. Esta é escolhida após a eleição dos membros, nascendo da legítima liderança. Além disso, o próprio diretor de escola é um educador eleito dentro do sistema de ensino, mesmo assim isto não determina que o controle do CE esteja em suas mãos, mas nas mãos de uma real liderança do CE. O processo de eleição também procura superar a tutela e clientelismo, são necessárias as criações de chapas que concorrerão entre si, é constituída uma comissão eleitoral, que deve seguir com

transparência os trâmites para um processo de eleição legítimo. Membros do magistério e funcionários, mesmo sendo pais de alunos, só podem concorrer como segmento do magistério, jamais como pai, mecanismo que pretende preservar a paridade e garantir que a comunidade escolar venha realmente participar através de representação legítima. Outro mecanismo que garante um avanço na lei, é a previsão das reuniões mensais, desta forma, a convocação não é prerrogativa do diretor da escola. Permite-se que o conselheiro tenha mandato de dois anos e mais uma recondução, o que possibilita nascimento de novas lideranças e controle sobre uma participação “profissional”.

Conscientizar-se das limitações e imperfeições da lei é necessário para atores da educação realmente interessados em construir a Gestão Democrática. Por meio do diálogo entre os diversos segmentos, é possível que o coletivo venha propor superações das limitações e avançar na construção de uma lei que tenha legitimidade para romper com privilégios, é importante também garantir na ação do conselho as estratégias de informação que devem ser ágeis e transparentes, além de possibilitar a circulação do conhecimento/poder. A visibilidade do saber garante que ele venha atuar para a emancipação, pois quanto mais as pessoas se apropriam do saber, menos sofrem dominações. O conselho deve ser então o espaço de desconstrução do autoritarismo.

### *3.3.2 – Processos decisórios*

O CE como já vimos, tem suas atribuições estabelecidas por lei, legítimas e intransferíveis, e quanto às deliberações, não caberia desrespeito ou recursos em

nenhuma outra instância, a não ser por via judicial. Tal lei (LC 444/1985), antecipando-se à LDB criou a possibilidade de ruptura com a uniformização do Regimento comum das escolas, ao estabelecer que ao CE caberia elaborar o Regimento. Entretanto, como analisamos em item anterior, boa parte do regimento da EE Magnólia acabou por ser reprodução das Normas Regimentais, inclusive na contradição entre gestão e núcleo de direção.

O atual regimento da escola foi protocolado na DE em outubro de 1998, e a portaria de sua aprovação publicada em fevereiro do ano seguinte. No período estudado (1995/2005), não consta das atas nenhuma deliberação referente à elaboração do regimento escolar, porém o ofício de encaminhamento do referido regimento informa que o mesmo havia sido “apreciado” pelo CE em novembro de 1998, isto é, um mês após seu encaminhamento à DE. A informação do supervisor de ensino é de que o mesmo foi fruto de ampla discussão, reflexão e decisões pedagógicas, com relação aos cursos de ensino fundamental ciclo I e ciclo II. Se tal processo realmente ocorreu, não foi no espaço adequado e nem com a participação de todos os segmentos revestidos pela lei do dever de realizar tal atribuição.

Na pesquisa realizada com os atuais conselheiros, encontramos os seguintes dados no que tange a esta atribuição: 50 % declararam ser uma ação para ratificar determinações dos órgãos centrais, os demais 50% ou declararam deliberar raramente a respeito deste assunto ou desconhecer totalmente tal atribuição.

Ademais, o Regimento Escolar em novembro do mesmo ano (1999) de sua aprovação pela SEE, foi desrespeitado por essa instância, pois o processo de reorganização insistia em enviar o ciclo II do Ensino Fundamental para atendimento em outra unidade escolar, embora estabelecido naquele documento que a escola atenderia ao ciclo I e ciclo II. Para esta ação autoritária, a DE buscou “apoio” no CE,

ficando registrado em ata que a diretora da escola expôs orientações do setor de Planejamento da DE, uma reunião que deixa dúvidas quanto à participação e à votação dos membros, pois consta da ata que 17 membros foram favoráveis á decisão da DE, e 13 manifestaram-se contrariamente. No entanto, a referida ata registra apenas 20 assinaturas.

Observamos que, na pesquisa realizada com os atuais conselheiros encontramos os seguintes dados no que tange à atribuição do CE em elaborar o Regimento Escolar, 50 % declararam ser uma ação para ratificar determinações dos órgãos centrais, os demais 50% ou declararam deliberar raramente a respeito deste assunto ou desconhecer totalmente tal atribuição.

A elaboração do calendário escolar constitui-se também em atribuição do CE, entretanto esta possibilidade é restrita à observação rígida das normas do Conselho Estadual de Educação e da legislação pertinente. Embora anualmente o CE deva deliberar sobre a elaboração do calendário letivo, apenas legitima determinações do órgão central. Em ata do CE da EE Magnólia, no ano de 1995, consta o registro do descontentamento de membros do CE que consideram as resoluções que estabelecem o calendário anual desrespeito ao caráter deliberativo do Conselho, restando-lhe apenas ratificar o previamente decidido. Pelas atas, observamos que nos anos de 1997 e 1999 o CE não “deliberou” sobre o calendário escolar. Como tal deliberação é exigência para legalidade do mesmo, o gestor tomou para si a atribuição de aprovar o calendário destes anos.

Ao questionarmos os atuais conselheiros sobre o conhecimento de tal atribuição, encontramos os seguintes dados: apenas o segmento dos professores declara deliberar sobre tal assunto; 60 % dos alunos declararam que a ação do CE era de ratificar determinações dos órgãos centrais; os pais ficaram divididos entre

afirmar a ratificação e o desconhecimento de tal atribuição, enquanto o funcionário foi enfático em afirmar que desconhece tal atribuição. É compreensível a afirmação de tais segmentos, pois como as resoluções são publicadas ao final do ano letivo a presença do segmento professor é a única mais marcante. Desta forma, o cumprimento de tal atribuição fica restrito a alguns segmentos e o já pouco espaço para o registro dos anseios da comunidade escolar, acaba ainda mais prejudicado pela sua exclusão de tal debate e deliberação.

O CE não deve apenas elaborar o calendário escolar, é também prioritário para garantir seu cumprimento, pois aprova projetos de reposição de aulas e dias letivos. Em 1995, o CE ao cumprir tal atribuição registrou também seu descontentamento com a forma estabelecida pela SEE, considerou que embora tenha havido a participação de professores e alunos, a qualidade de ensino foi prejudicada visto a ausência de parte dos alunos e dos professores efetivos. A Ata enfatiza a dificuldade de conseguir professores devidamente habilitados, visto os baixos salários pagos. Nas atas dos anos de 1996, 1998, 1999, 2001,2002; não constam registros de deliberações sobre esta atribuição, no entanto, a partir de 2003 uma nova resolução e um maior acompanhamento da DE, provocou o CE a deliberar diversas vezes sobre o tema.

Outra atribuição importante que vincula o CE à construção do Projeto Pedagógico da escola e ao avanço em busca da qualidade de ensino é a obrigação de apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas, sendo que as mesmas constituem-se em objeto de deliberação do próprio CE. Aspectos como evasão, retenção, resultados da aprendizagem, inclusive subsidiados por avaliações externas devem ser instrumentos valiosos de reflexão, com vista à busca de soluções a partir de

decisões deste colegiado. A lei complementa esta atribuição com a possibilidade de o CE deliberar sobre alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica. Embora seja importante esta atribuição, por possibilitar a todos os segmentos a análise dos processos de ensino e aprendizagem desenvolvidos na escola, ao longo do período estudado (1995/2005), o CE da EE Magnólia nunca deliberou sobre o assunto, portanto, também não deve ter debatido e nem refletido sobre aspectos tão valiosos. Os dados de pesquisa junto aos atuais conselheiros mostram que 37% declararam que tal atribuição não é exercida, pois as decisões são tomadas pelos órgãos centrais; 19% declararam nunca ter deliberado ou desconhecer esta atribuição, 45% , principalmente o segmento professores declarou deliberar sempre sobre esta questão, no entanto, devido à ausência destes registros nas atas acreditamos que tal resposta pode estar ligada ao fato de que nas reuniões de planejamento este segmento tem acesso a tais dados; no entanto, o fato de terem acesso aos dados não possibilita que deliberem sobre o mesmo, pois o espaço legítimo para esta ação é o CE.

Aspecto conflituoso e contraditório do CE está presente em seu dever de aplicar penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar. Entretanto, a legislação que trata de processo administrativo e aplicação de penalidades ao servidor público não atribui ao CE essa prerrogativa, ficando restrito aos órgãos centrais as diligências e a abertura de sindicância, bem como o julgamento da penalidade que cabe ao servidor, observando rigorosamente o direito de ampla defesa. Uma atribuição ilegítima perante a lei que deveria ser revista, portanto, não é estranho que ao longo do

período estudado nunca o CE tenha deliberado sobre esta questão, assim como os membros de diversos segmentos declararam desconhecer tal atribuição.<sup>30</sup>

No que tange às deliberações sobre sanções disciplinares aplicadas aos alunos, o dever do CE é a observação do ECA, o respeito aos direitos do aluno, possibilitando um processo com a presença do defensor ou representante legal, para o exercício da ampla defesa. O exercício da democracia no espaço do CE não pode permitir que o mesmo venha se transformar em tribunal de inquisição para alunos e de impunidade para os demais segmentos. Em 1999, encontramos registros na ata do CE para que uma mãe de aluno requeresse a transferência do mesmo para outra UE. Não consta o que o aluno teria feito e nem as atitudes educativas da escola em relação a ele. No entanto, a mãe acaba por retirar o aluno da escola, o que é registrado na ata como solução para o caso. Nos anos de 2003 e 2004, foram realizadas várias reuniões do CE para tratar da punição de alunos da escola. Coerente com a legislação, os casos de punição de alunos devem ser deliberados pelo CE para qualificar e quantificar a penalidade a ser aplicada, sendo imprescindível à concessão do direito de ampla defesa, além do respeito à legislação que rege o assunto.<sup>31</sup> No entanto, não são todos os descumprimentos de normas por parte dos alunos que devem ser encaminhados para o CE, e sim os casos considerados graves, para que essa atribuição não seja banalizada. Talvez a prática dos anos 2003 e 2004 estivesse mais ligada ao perfil da direção do que à necessidade da comunidade escolar, pois verificamos que com a saída de tal gestor reuniões com este objetivo não foram mais realizadas.

---

<sup>30</sup> Trata deste assunto a Lei Estadual 10261/68, alterada pela Lei complementar 942/03.

<sup>31</sup> Legislação básica sobre o assunto: regimento Escolar, Lei Federal 8069/90 (ECA), decretos nºs 10.623/77, 11.625/78.

Verificamos que o segmento de alunos é bastante sensível a esta atribuição, pois 60% afirmam que as decisões mais importantes do CE são tomadas em relação à disciplina dos alunos, afirmação esta que não encontramos nos demais segmentos, que quando questionados sobre as atribuições mais importantes desse colegiado se dividiram entre a elaboração do projeto pedagógico e a aplicação de verbas. Já o segmento alunos, se dividiu em relação a tal atribuição, 60% acreditam que tem objetivo de ratificar determinações dos órgãos centrais; outros 40% de alunos e 64% dos professores afirmam ser uma deliberação rotineira do CE, enquanto 36% atentam que tais deliberações são raras.

Cabe também ao CE estabelecer as prioridades para aplicações de recursos da Escola. Esta atribuição se constitui em avanço em relação à possibilidade de aplicação dos recursos públicos, com vista à construção do Projeto Pedagógico da escola. No entanto, sofre restrições pela consolidação da APM como instituição jurídica autônoma, regida por um estatuto padrão. O regimento prevê que a direção da escola deve garantir a articulação entre APM e CE, o Estatuto da APM prevê que um membro do Conselho deliberativo da APM seja também membro do CE. Os atuais conselheiros são unânimes em apontar que têm deliberado sobre as prioridades de aplicação de recursos financeiros repassados à escola. Porém, ao longo do período estudado, as atas apontam que nos anos de 1995, 1996, 1997, 1999 e 2000 o CE não deliberou a este respeito.

Outra atribuição é o dever de deliberar sobre programas especiais, visando a integração escola-família-comunidade. Verificamos, no entanto, que o Programa Escola da Família, criado em 2003, envolveu o CE apenas na escolha do Educador Profissional que atuaria na escola. Depois disto, todo projeto tornou-se um apêndice da escola, sem nenhuma avaliação ou deliberação do CE. Mesmo assim, tal escolha

ficou registrada na ata de forma questionável, pois participaram da reunião para a eleição do educador profissional (Programa Escola da Família) membros do CE, da APM e do grêmio estudantil, a ata segue assinada por seis presentes e várias linhas com espaços em branco. Quando questionados sobre esta atribuição, apenas o segmento professor afirmou deliberar sobre a mesma, talvez por sua maior proximidade com os projetos nos espaço dos HTPCs; os demais segmentos alegaram desconhecer tal atribuição ou entender que tal atribuição é determinada pelos órgãos centrais (60% dos alunos).

O CE deve também deliberar sobre projetos de atendimento psicopedagógico e material ao aluno, no entanto a legislação que trata da recuperação paralela e contínua estabelece que cabe apenas ao conselho de classe/série aprovar a criação de turmas de recuperação paralela na escola. Mesmo assim, a ação do Conselho de classe/série fica atrelada às deliberações do órgão central<sup>32</sup> e os projetos são submetidos à homologação da Diretoria de Ensino. É previamente estabelecido que podem ser criadas apenas turmas de português e matemática, obedecendo a um número de alunos por turmas (25), sendo também previamente determinados o horário e o número de aulas. Segundo a regulamentação, a atribuição destas turmas deve ser feita considerando o perfil do educador que deve atuar com compromisso e metodologia diversificada, no entanto, cabe ao diretor esta atribuição, o que muitas vezes compromete todo projeto pelo clientelismo e nepotismo.

Outro agravante em relação à possibilidade de deliberar sobre estes projetos é a impossibilidade de a maioria das escolas ter acesso a programas que utilizam tecnologia como: “trilha de letras” e “números em ação” além de que a ausência de computadores com a capacidade necessária para aplicação do programa, acaba por

---

<sup>32</sup> Resolução SEE nº 15/2005.

torná-lo restrito a “algumas escolas” privilegiadas. Embora prevista como atribuição do CE, deliberar sobre projetos de atendimento psicopedagógicos, apenas nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000 constam registro em ata, do CE da EE. Magnólias, de tais deliberações, nos demais anos as atas não registram nenhuma decisão sobre o assunto.

Grave restrição em relação à atribuição de deliberar por projetos de atendimento psicopedagógico é a impossibilidade de criar salas de recursos para garantir que os alunos portadores de necessidades especiais que compõem sua comunidade possam ser dignamente acompanhados no processo de inclusão. A EE Magnólia é privilegiada por dispor de duas salas de recursos para atendimento de DV (deficiente visual), servindo a todas as escolas da DE por ser a única, no entanto, possui também alunos portadores de necessidades especiais (DM) e não dispõe de tal recurso para atendimento destes. Devido à carência no atendimento aos direitos sociais, no município de Bauru também é precário o atendimento na área da saúde, com apoio, por exemplo, de psicólogos, fonoaudiólogos. Vozes neoliberais afirmam que para atingir estes objetivos, a escola deve buscar parcerias e trabalhos de voluntários, no entanto, políticas públicas de atendimento aos direitos não podem ser construídas nestas relações, e sim com o compromisso de um Estado que construa o bem comum.

Outro projeto que atualmente cabe ao CE decidir é a criação e continuidade de turmas de Atividades Curriculares Desportivas (ACD, Resolução SE 173/02), com vistas a garantir que os alunos tenham acesso a diversas modalidades de esportes, observando o interesse dos mesmos. Sobre esta atribuição, o CE tem sido continuamente consultado desde a possibilidade da criação das turmas de ACD (2002), no entanto, consta em ata uma deliberação questionável em relação à

participação dos alunos nas referidas turmas, pois o CE decidiu que alunos considerados indisciplinados não poderiam participar; o que acaba por ferir o ECA ao rotular alunos, estabelecer uma punição sem a devida possibilidade de defesa, proibir o acesso do aluno à aprendizagem que é um direito e não uma concessão.

São ainda atribuições do CE, a aprovação da indicação do Diretor da escola para a designação de docente classificado em outra Unidade Escolar e para a função Vice-Diretor de Escola (redação dada pelo Dec 43 409/98), o que procura impedir que a ocupação de uma função tão importante esteja atrelada ao clientelismo e nepotismo. A grande rotatividade do diretor de escola possibilitou nesta EU, também a rotatividade do vice-diretor. Nas atas, encontramos que o CE deliberou sobre tal assunto nos anos de 1997 (duas vezes), 1998, 1999, 2000 e 2004.

Pela legislação do sistema estadual paulista, a função do professor coordenador é equivalente a de um supervisor interno, tendo como atribuições assessorar a direção da escola na articulação das ações pedagógicas desenvolvidas pela unidade, incluindo as de todas as telessalas e as classes vinculadas; auxiliar a direção da escola na coordenação dos diferentes projetos, inclusive os de reforço da aprendizagem; assessorar a direção da escola na relação escola/comunidade; subsidiar os professores no desenvolvimento de suas atividades docentes; potencializar e garantir o trabalho coletivo na escola, organizando e participando das HTPCs; executar, acompanhar e avaliar as ações previstas no projeto pedagógico da escola. É um avanço significativo o CE poder escolher o ocupante de uma função tão importante dentro da escola. Seria interessante uma pesquisa que refletisse sobre o compromisso deste profissional com os diversos segmentos do CE, e não como subalterno da direção ou da própria DE. No entanto, mesmo este avanço se

torna restrito por imposições da lei (Resolução SE Nº 35/2000), pois escolas com menos de 10 turmas não têm direito à vaga de professor coordenador, assim como escolas com período noturno com número inferior a 10 turmas não fazem jus à atuação do professor coordenador nesse período. Estas escolas disporão apenas do professor coordenador do diurno, e embora o período noturno tenha extrema necessidade da atuação do mesmo, burocraticamente lhes é negado. Função criada pela Resolução SE nº 76, de 13 de junho de 1997, na oportunidade estabelecia que a mesma fosse ocupada por profissional que além de contar com, no mínimo, três anos de experiência docente, fosse selecionado em nível de Delegacia de Ensino, em prova escrita elaborada pela Secretaria da Educação; fosse indicado pelo corpo docente da unidade escolar mediante apresentação de proposta de trabalho; e tivesse a indicação ratificada pelo CE da unidade pretendida. Atualmente, a Resolução SE 35/2000 prevê a realização de prova em âmbito de Diretoria de Ensino; o credenciamento, em nível de Diretoria de Ensino, para apresentação de proposta de trabalho junto às unidades escolares da própria Diretoria ou de outras; elaboração e apresentação de proposta de trabalho junto à unidade escolar; e a indicação pelo Conselho de Escola da unidade pretendida. A pesquisa realizada aponta que, ao longo do período estudado, anualmente a EE Magnólia deliberou sobre o trabalho deste profissional, avaliando seu trabalho e decidindo sobre a continuidade ou não.

Na EE Magnólia, uma atribuição que gerou muitas discussões ao longo do período estudado, foi a ocupação da zeladoria. Dos dez anos analisados, seis registram tal discussão, sendo que em 2004 cerca de quatro reuniões foram destinadas a esta discussão. Embora exigência legal, a ocupação de tanto tempo

destinado a tal discussão pode ter ocorrido em detrimento a outras questões essenciais que acabaram omitidas da pauta.

As atas apontam também a ocupação do espaço do CE com atribuições que não lhe são próprias, por exemplo, em 1997 e 1998 após a chamada “recuperação de janeiro”, o CE e não o Conselho de Classe e Série deveria aprovar ou não os alunos que freqüentaram essa atividade. O CE registrou seu descontentamento e na ata de 1998, aparentemente a escola criou uma estratégia para não aprovar aqueles alunos que considerou não terem atingido a aprendizagem necessária, pois de 15 alunos encaminhados à recuperação de janeiro (automaticamente), apenas quatro freqüentaram (freqüência significava aprovação).

Outro exemplo de atribuição não prevista para o CE, foi registrado no ano de 2000, quando foi convocada pela diretora reunião com objetivo de afastar o presidente da APM. O estatuto da APM prevê como deve ser o processo para tal ação, e o CE não se constitui em espaço para tanto, no entanto, se as reuniões da diretoria da APM devem ser convocadas pelo presidente da APM, as do CE são convocadas pelo diretor de escola e, portanto usando desta prerrogativa a diretora tentou agir via CE. O fato é que o presidente da APM questionava abertamente algumas atitudes da direção da escola, entre elas, a instalação da cantina escolar, procurando inclusive a DE para registrar reclamação e solicitar a ação da mesma. A reunião de conflito entre APM e direção contou com a presença da dirigente de ensino na tentativa de amenizar a situação. Pela ata não fica claro o desfecho da reunião, no entanto, a direção designada no ano seguinte não se encontrava mais na UE.

Pudemos observar nesta análise que os conflitos e contradições aparecem nos registros das atas, embora esses registros muitas vezes sejam organizados para

omitir o processo de transgressão desencadeado durante as reuniões, além da falta de ligação entre representantes e representados. Tais dados demonstram que o CE ainda não se constitui em espaço apropriado pelos atores da educação para tornar-se de fato de deliberação (decisão), legitimação (legitimidade) e representação da gestão de políticas públicas. A maioria dos segmentos do CE não teve acesso ao saber do sobre “o quê” deve deliberar e “para quem”; saberes tão necessários para que as deliberações demonstrem não só o conhecimento da realidade da escola, mas também a apropriação dos recursos necessários para implementá-las. Na garantia da execução do decidido, o CE deve operar para além do burocrático e formal, garantindo a circulação da informação, a avaliação dos resultados planejados a curto, médio e longo prazo. O representante tem o dever de consultar os representados, caso exista a auto-representação, a não-informação, pois o poder de decisão acaba novamente centralizado em pessoas.

### *3.3.3 - Resistindo à reorganização da rede estadual.*

Pretendemos neste item analisar o processo de reação desencadeado pela comunidade escolar da EE Magnólia à decisão autoritária, legalizada pelo decreto Nº 40.473, de 21 de novembro de 1995, que estabelecia a reorganização da rede de ensino estadual. Com base em tal decreto, a DE/Bauru determinou que a escola objeto de nosso estudo, a partir de 1996, deveria realizar o atendimento de alunos apenas de 1ª à 4ª séries e transferir os alunos de 5ª à 8ª séries para outra unidade escolar. O processo de resistência de segmentos da escola à determinação da DE foi iniciado de imediato e arrastou-se até 2001, quando se efetivou o retorno do ciclo II.

Para realizar esta análise, inicialmente iremos descrever o choque que foi para o município de Bauru a implementação desta reforma, para tanto buscamos informações em artigos da imprensa local referentes ao período e ao tema estudado. Contamos também com depoimentos de pai de aluno, funcionário, professor da EE Magnólia, e funcionário e professor da EE Valter Guedes (nome fictício) que receberia os alunos transferidos. Após contextualizar a resistência da comunidade na reação esboçada pelo município, iremos analisar o processo de resistência pela escola, assim como atas de reunião do CE e da APM.

Segundo o *Jornal da Cidade* (01/12/1995), as escolas tiveram acesso às decisões da DE sobre a Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual por meio de uma lista divulgada pela delegada de ensino, que além da separação dos cursos e a transferência de alunos previa o fechamento de duas escolas do município. A lista divulgada definia que a EE Magnólia enviaria os alunos de 5ª à 8ª séries para EE Valter Guedes e receberia os alunos de oito classes de 1ª à 4ª séries da EE Hortência (nome fictício) ameaçada de fechamento. Quanto aos alunos da EE Hortência, os de 5ª a 8ª seriam transferidos para uma U E que funcionava no mesmo bairro e, portanto, muito próximo. No entanto, os alunos de 1ª à 4ª que seriam transferidos para a EE Magnólia, além de localizar-se bem distante, cerca de 20 quadras, o acesso implicava na travessia de uma rodovia e avenidas com intenso tráfego. Para receber estes alunos, a escola estudada deveria enviar os alunos de 5ª à 8ª para a EE Valter Guedes. A reação das comunidades das escolas que seriam fechadas foi imediata, pais e professores buscaram o jornal local assim como a Câmara de vereadores para protestar contra o arbítrio da SEE. Procurada pela imprensa local, a delegada de ensino sustentou que a decisão de fechar tais escolas era técnica, no entanto afirmou que a última palavra seria política. Segundo dados

do *Jornal da Cidade* (02/12/1995), cerca de 80% das escolas do município seriam divididas, cerca de 20 escolas passariam a atender apenas alunos de 1ª à 4ª séries e 15 de 5ª série até o ensino médio. Questionada sobre a necessidade de transporte para alunos que estariam estudando distante de suas residências, a delegada alegou que cerca de 500 alunos iriam precisar do mesmo e que para tanto, estaria acionando o município.

O protesto dos pais e professores das escolas que deveriam ser fechadas atingiu a Câmara dos vereadores. O jornal do dia 06/12/1995 descreve a tumultuada sessão da câmara com os pais lotando a galeria, que contou com discursos inflamados de vereadores cobrando a posição do deputado federal eleito vinculado ao PSDB, assim como dos vereadores deste partido. Entre as afirmações dos vereadores, destaca-se a de que a reorganização aumentaria a evasão escolar. Na seqüência, pais de alunos, direção das escolas, professores e vereadores protestaram junto a SEE, em São Paulo. Todo movimento produzido pelas comunidades das escolas e o apoio recebido dos vereadores levaram a um recuo da DE após uma semana da divulgação do fechamento das escolas. Segundo a delegada, não se tratou de um recuo, mas de uma “reavaliação”. A diretora da EE Hortência creditou a vitória do não fechamento à união dos pais. Desta forma, manteve seus alunos de 1ª a 4ª que não foram transferidos para EE Magnólia, quanto aos alunos de 5ª a 8ª foram transferidos para EE Valter Guedes.

A EE Magnólia, acreditando que não receberia alunos de outra escola, procedeu à matrícula de todas as suas turmas. Conforme afirmação de uma funcionária da secretaria da EE Valter Guedes de que teria recebido da unidade original as fichas de matrícula, para posterior confirmação dos pais. No entanto, a DE não abriu mão da transferência dos alunos de 5ª à 8ª séries para outra unidade,

mesmo significando a ociosidade de várias salas de aulas no ano de 1996. Dados das atas de resultados finais do ano de 1996 dão conta que de 26 classes que funcionavam em 1995, apenas 16, com alunos de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries, funcionaram em 1996. Ao mesmo tempo em que tais espaços ficavam ociosos, o *Jornal da Cidade* registra no início de 1996 o dilema para muitos pais efetivarem a matrícula de seus filhos devido à falta de vagas. No caso dos alunos transferidos da EE Magnólia se estabeleceu uma confusão, pois segundo a delegada de ensino, a diretora da unidade escolar teria permitido aos pais fazerem opção entre duas escolas. Entretanto, os alunos que fizeram opção diferente do que havia sido determinado pela DE não tiveram sua vaga garantida, e ao abrirem mão da escola indicadas tais vagas foram sendo preenchidas dificultando também o acesso a esta unidade. A diretora da EE Valter Guedes chegou a propor durante a entrevista, a realização de um “vestibulinho” para o preenchimento das vagas de oitavas séries. Quinze dias após a divulgação desta confusão na matrícula, pais de alunos da EE Magnólia procuraram apoio na APEOESP denunciando suposta lista paralela para ocupação de vagas. O jornal afirma que a entidade sindical ameaçou processar o Estado por falta de vagas, além de denunciar salas superlotadas. Em resposta à reportagem, a DE afirmava em entrevista que garantia a vaga, mas não a escola e nem o período escolhidos pelas famílias, enfim o aluno deveria estudar no local e hora determinado pelo poder constituído não cabendo mais à família essa opção.

O jornal local registrou também a luta de outros municípios contra a reorganização do ensino. Em Ribeirão Preto, liminar concedida por juiz suspendia a reforma do ensino até que a SEE procedesse, como previsto no projeto, amplo debate com as comunidades escolares (13/12/1995). Inspirados neste exemplo, a APEOESP E O PT de Bauru procuraram a promotoria da infância e adolescente com

cerca de 200 representações judiciais pedindo a suspensão do projeto (14/12/1995). O argumento utilizado era o prejuízo ao acesso à escola, o aumento da evasão, trajetos perigosos, envolvendo inclusive rodovias. Neste período, segundo o Jornal da Cidade (14/12/1995: 3), o governo lançou uma campanha televisiva — “ensino melhor, melhor ensino” — para o convencimento das comunidades. Os pais do município de Bauru contrários ao projeto organizaram uma comissão realizando ações como o envio de fax à imprensa e cobrando a posição do promotor.

Em março de 1996, o Jornal da Cidade anuncia uma pequena vitória, alunos do Magistério da EE Valter Guedes transferidos para a EE Norbeval (nome fictício), extremamente distante da escola de origem, ganham na justiça o direito de terminarem seu curso onde o iniciaram. O juiz considerou inclusive que o fato de o remanejamento ter ocorrido após a efetivação da matrícula na escola de origem se configurava uma transferência compulsória, isto é, uma punição, sem que, no entanto, houvesse ocorrido ato passível de deliberação do CE para, após a ampla defesa, ser determinada tal punição (aplicável apenas após esgotarem-se todas as demais possibilidades).

Os descontentamentos e as dificuldades da reorganização, ainda se faziam presentes no cotidiano das escolas quando novo artigo de jornal apresenta o início da municipalização do ensino fundamental (26/03/1996). A secretária Rose Neubauer afirma que o objetivo do Estado é repassar para os municípios cerca de 4,5 milhões de alunos, “O Estado ficaria mais como um articulador de políticas educacionais. Faria avaliações [...]” (JORNAL DA CIDADE, 1996:10). Afirma que todo processo de municipalização dependia da aprovação do FUNDEF pelo congresso.

A euforia do Estado em realizar o processo de municipalização não permitiu que os órgãos centrais, entre eles a DE Bauru, se dessem conta das dificuldades enfrentadas por muitas escolas, uma delas alvo de uma polêmica matéria, com direito a foto na capa retratando alunos que assistiam aulas de joelhos devido à falta de cadeiras na UE. Tal matéria divulgada em 27/02/1996 acabou por ser usada para exoneração da delegada de ensino em 18/04 do mesmo ano, seguindo o princípio arbitrário adotado pela SEE, a delegada só ficou sabendo de sua exoneração via imprensa. (cf. Jornal da Cidade de 18/04/1996)

Neste contexto de descontentamento e pressões, a EE Magnólia escreveu sua trajetória de luta. Dados de planos de gestão demonstram que de 1996 até 2002 a escola viveu uma grande mobilidade registrada na tabela abaixo:

TABELA Nº 5 - Mobilidade entre turmas/nº de classes/nº de alunos

	ANOS							
Dados referentes a	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
turmas	1ª à 8ª séries	1ª à 4ª séries	1ª à 4ª séries	CB à 5ª séries	1ª à 6ª séries	1ª à 6ª séries	1ª à 7ª séries	1ª à 8ª séries
classes	26	16	20	21	23	24	27	27
Número de alunos	844	519	711	794	779	805	931	925

Fonte: Planos de Gestão de 1995/2002- 1995-perfil histórico da escola, 1996/1997-transferência compulsória de alunos de 5ª a 8ª séries, 1998/1999-falta de vagas na escola de destino, classes ficam em "salas emprestadas", 2000- Liminar para manter 7ª série, 2001- Movimento de pais liderados pela APM.

Podemos observar que entre 1996 e 1997, a escola ateuve-se à determinação da DE atendendo de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries, o que significou uma subutilização dos espaços da escola, pois podemos observar que em 2001 chegou a atender cerca de 90% mais alunos que no ano de 1996. A tabela permite visualizar ainda que a escola, a partir de 1998 foi paulatinamente resgatando seu perfil de atendimento a alunos de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries. Isto não ocorreu sem conflitos com as determinações da diretoria de ensino, como podemos analisar por meio de depoimento de uma professora, uma funcionária e um pai de aluno que vivenciaram o processo.

A professora de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries, que por cerca de oito anos foi membro do CE (de 1996 a 2000 e de 2002 a 2004), quando questionada sobre a reorganização do ensino, ocorrida nos anos 90, avalia que sentiu o efeito de tal medida. Embora como professora de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> permanecesse na mesma unidade escolar, tinha os filhos matriculados na escola pública, um dos quais foi transferido compulsoriamente. Relata que se sentiu perdida, sem saber bem como agir e cheia de dúvidas, acabou por matricular o filho na rede particular. Avalia que os alunos foram os principais prejudicados, pois desde a 1<sup>a</sup> série estudando juntos gostavam do grupo e da escola, e, portanto, a ação abalou o emocional dos alunos. Os professores também ficaram abalados, pois no início a situação estava indefinida, muitos se sentiram inseguros, sem saber para que escola seriam remanejados. Considera que a forma com que foi implantada a reorganização mexeu com emocional de todos, foi um verdadeiro choque, pais e alunos choravam, procuravam a diretoria de ensino. “[...] como sempre tudo é jogado muito repentinamente, sem preparar a comunidade. Fala-se tanto em comunidade, que tem que estar junto, colher as opiniões, no entanto, muita coisa é jogada muito rapidamente. Eu acho que o trabalho tem que ser feito no decorrer de um tempo, preparando, trocando idéia, para não acontecer

este choque, este lado afetivo que não foi muito bom, os alunos sofreram muito”.

(Professora da EE Magnólia)

A professora da EE Magnólia afirma que após o impacto da informação de que os alunos de 5ª à 8ª série, seriam transferidos para outra escola, não sentiu pressão por parte da diretora para que todos efetivassem a matrícula na escola indicada pela DE, mas que deixou a escolha para os pais de alunos. Segundo ela, a impressão que se tinha é que os alunos ao saírem, guardavam a esperança de retornar à escola. Acredita que o retorno dos alunos de 5ª à 8ª séries para a escola só se deu pelo trabalho de base da própria comunidade.

A funcionária da EE Magnólia, que na época da reorganização era mãe de aluno da unidade escolar, teve que transferir um deles para outra escola. Afirma que os pais, por desejarem a continuidade de seus filhos na escola, realizaram uma luta que garantiu o retorno gradativo dos alunos na UE.

A professora e a funcionária (EE Magnólia) informaram que em 1997, a EE Valter Guedes não teve espaço físico para receber os alunos das 5ª séries, aproveitando tal oportunidade, os pais pressionaram para que as quintas séries permanecessem no prédio da UE, criando uma situação especial, as classes permaneceram por empréstimo, eram isoladas das demais e vinculadas a EE Valter Guedes. A própria direção da EE Magnólia teoricamente não poderia interferir junto a professores e alunos destas classes. No entanto, foi a oportunidade que a comunidade precisava para exercer mais pressão junto à direção e à DE, inclusive utilizando-se de mecanismos políticos. A professora afirma que “[...] os alunos estudavam aqui, tinham um comportamento que a direção deveria tomar alguma atitude e não poderia, foi muito confuso e gerou muito descontentamento”.

(professora da EE Magnólia)

A professora e funcionária foram unânimes em afirmar que o canal de participação, utilizado pelos pais para reivindicar a permanência das classes de 5ª à 8ª séries na unidade escolar foi a APM e não o CE. Os adjetivos em relação ao trabalho da APM é que a mesma era forte e presente, com uma proximidade maior da comunidade. Já o CE, do qual a própria professora participava na época, permaneceu alheio a toda movimentação realizada pelos pais de alunos. Acredita, que embora houvesse o descontentamento por parte dos professores, estes acabaram desanimando e se acomodaram à situação. Afirma que não houve uma parceria entre APM e CE, a luta ficou por conta da comunidade e os professores participaram pouco. Como a maioria dos professores de 1ª à 4ª séries permaneceram na escola, a situação para estes estava mais confortável e muitos até acreditavam que teriam benefícios se ocorresse à municipalização da escola. No entanto, a professora não compartilhava desta idéia. Conta que os professores só perceberam a seriedade do processo da municipalização e começaram a se contrapor a ele quando começaram a chegar à escola professores vindos de municípios distantes como Marília, por exemplo, pois haviam perdido suas classes devido ao processo de municipalização e agora se encontravam distantes de suas casas e sem perspectiva de retorno.

Em entrevista, o pai de aluno que exerceu cargo de diretor executivo da APM na época da mobilização da comunidade, afirma, que dentro da escola havia três grupos de pais que ele intitula de poderes paralelos, um que apoiava sua participação ativa à frente da APM, outro contrário a sua ação, e um outro que ele denomina grupo da direção, grupo de poder. Desta forma, acredita que inicialmente a EE Magnólia perdeu e seus alunos de 5ª a 8ª séries foram transferidos (1996,1997), perdeu também quando em 2000 alguns pais buscaram garantir a

permanência de uma 7ª série por meio de uma liminar, que foi derrubada no meio do ano letivo, e os alunos obrigados a buscarem outras escolas.

Artigo de jornal de 02/2000, afirma que os pais se apoiaram no Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere à obrigatoriedade do oferecimento de escola pública próximo ao local onde vivem. Outra reclamação foi sobre as condições da EE Valter Guedes que, segundo eles, não eram adequadas. Tais argumentos não se sustentaram no julgamento da liminar, pois como já analisamos os alunos da EE Magnólia são moradores de diversos bairros, inclusive bairros distantes da mesma. O jornal local expressa a informação da dirigente de que o Estado recorreria da liminar, enquanto isto, tanto alunos quanto os professores estariam temporariamente na EE Magnólia.

A idéia de que a EE Valter Guedes não era adequada para o atendimento dos alunos vindos da EE Magnólia é expressa pelo pai entrevistado como uma catástrofe. O pai argumenta que entre a EE Magnólia e a EE Valter Guedes houve sempre uma rivalidade, pois ambas eram muito competitivas. A catástrofe a que o pai se refere é o assassinato, em frente ao prédio escolar, de um ex-aluno da EE Valter Guedes, ocorrido em 29/03/1998 e praticado por um egresso da EE Magnólia, sem histórico de violência.

Procuramos ouvir a professora que na época do fato ocorrido era coordenadora da EE Valter Guedes. Afirma que a escola ficou muito dividida, o descontentamento de alunos e professores que vinham transferidos de outras unidades escolares era visível, inclusive na sala dos professores onde havia a divisão de grupos. Narra que, após o assassinato, a escola viveu momentos difíceis, como ameaças de retaliação entre grupos e até um “motim” de alunos do noturno ao sentirem-se discriminados pela não suspensão de aula em um dia de festa na

escola. Com estas ações, a escola foi manchete no jornal local, assim como na televisão em rede nacional. A ex-coordenadora (atual vice-diretora) avalia que tudo isso comprometeu a imagem da escola.

Esses fatos provocaram uma discussão sobre a violência nas escolas tendo à frente a Organização dos Advogados do Brasil (OAB). O jornal local noticia que em abril do mesmo ano, várias escolas apresentaram situações preocupantes em relação à violência, entre elas a apreensão de armas portadas por alunos que alegavam sempre a tentativa de defesa. Tais situações forçaram a polícia militar a colocar os soldados para atuar em escolas com situações mais críticas. Em entrevista, o dirigente de ensino substituto afirmou que as escolas tinham autonomia quanto ao método de punição aos alunos que cometessem infrações, para tanto o CE deveria decidir se aplicaria a transferência compulsória ou suspensão. Em nova matéria, dias depois, a DE afirmou que uma cartilha antiviolaência seria distribuída entre as escolas.

Com o fim de organizar novas ações para manter as classes de 5ª à 8ª na escola, o pai entrevistado afirma que buscou junto à polícia os dados que envolviam o assassinato do ex-aluno, assim como outras ações violentas envolvendo o nome da EE Valter Guedes; o objetivo era usar tais dados na justificativa da reivindicação de manter os alunos de 5ª a 8ª séries no espaço que os pais consideravam seguro, a EE Magnólia. Segundo o pai, foi convocada uma reunião extraordinária da APM em que foram convidados a participar todos os pais que tinham filhos de 5ª à 7ª séries para organizarem a resistência. A APM se propôs a envolver a comunidade: pais, associação de moradores, empresas e imprensa. Inicialmente tentaram conversar com a dirigente de ensino, no entanto, não foram nem recebidos. Esta afirmação é confirmada pelas atas do CE e da APM. Se por um lado o CE se calou

em relação à reorganização das escolas, (só em 1999 esse colegiado em uma reunião deliberou “favoravelmente”, como anteriormente já descrevemos), por outro, em dezembro de 2000, a APM procurou envolver a comunidade nesse processo de resistência à reorganização da rede; conforme constam 35 assinaturas, inclusive da presidente da Associação de Moradores do bairro, em ata de reunião de diretoria. O objetivo era garantir a permanência dos alunos de 5ª à 8ª séries na UE “[...] a escola é da comunidade para que haja harmonia e tranqüilidade”, (ATA APM, 2000). Segundo o diretor executivo da APM (pai de aluno), a diretora da escola (designada), iniciou a reunião deixando claro que não havia sido ela quem havia convocado a mesma, afirmou também que a dirigente regional de ensino destinou a EE Magnólia para ser uma escola de 1ª à 4ª séries. Durante a reunião, o diretor executivo afirmou que o objetivo daquela reunião era buscar uma solução, ressaltou que a perda dos alunos de 5ª à 8ª acarretava perda para a própria escola em investimentos, verbas e computadores. Foram decididas estratégias para pressionar o poder constituído entre elas, abaixo-assinado da comunidade escolar, manifesto gerando um movimento popular de toda comunidade, acionar a imprensa para sensibilizar a população e buscar respaldo da mesma. Acordaram ainda, que haveria uma manifestação na praça principal do bairro e a organização de uma comissão anti-reestruturação. Segundo o pai de aluno entrevistado, o objetivo era ocupar a praça para fazer um dia inteiro de protesto com ações culturais mostrando aquilo que os alunos da EE Magnólia tinham de bom, como futebol e poesia. No entanto, antes de realizarem a manifestação, levaram o projeto, e os dados obtidos na polícia para os deputados eleitos pela cidade, um deles do PSDB.

As ações desencadeadas permitiram que em 2001 os alunos permanecessem na EE Magnólia que atendeu de 1ª à 7ª séries, e em 2002 a escola finalmente

completou o ciclo passando novamente a atender de 1ª à 8ª séries, embora desde 1998 seu Regimento Escolar estabelecesse o atendimento com este perfil.

Esta trajetória nos leva a refletir sobre alguns pontos que consideramos importantes. Um ponto fundamental é que o CE não conseguiu a ruptura com a rígida hierarquia estatal, não foi apropriado como espaço público, e sim se manteve como espaço estatal, cumprindo de forma submissa as determinações dos órgãos superiores, muitas vezes, à revelia dos segmentos que “teoricamente” ali estariam representados. Não encontrando no CE espaço para desenvolver suas reivindicações a comunidade escolar acabou por apoiar-se em uma instituição auxiliar, a APM.

Silva (2002) ao analisar como o CE se relaciona com as instituições auxiliares, afirma que ocorre certa confusão entre os papéis do CE e da APM. No entanto, as responsabilidades de ambos não são concorrentes, o primeiro deve configurar-se como um organismo de gestão, enquanto o segundo, por seu caráter de instituição auxiliar, deve funcionar a partir das diretrizes definidas pelo primeiro. O autor afirma que na prática ocorrem disputas, que ele atribui ao *status* de “dona do dinheiro” da APM, além de como entidade jurídica ter seu próprio estatuto e normas de funcionamento, que impediria a ingerência de uma instituição externa. Tal “status” levaria o CE apenas a indicar a aplicação de recursos da APM. Afirma também que o Governo Federal ao repassar recursos diretamente para as escolas fazendo uso das APMs, aumentou a importância e o poder destas instituições. Muitas escolas têm tentado construir um trabalho conjunto entre o CE e a APM compondo ambos com os mesmos representantes, o que o autor visualiza como uma luz no fim do túnel.

Adrião e Peroni (2004), ao analisarem o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) instituído pelo governo Federal, afirmam que o mesmo induziu a obrigatoriedade da implantação de unidades executoras com uma constituição de gestão paralela a do estabelecimento público de ensino o que, para as autoras, vem se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais previstas no Programa de Reforma do Estado.(Brasil, MARE, 1995) As semelhanças se configuram inicialmente na idéia da inoperância da gestão pública e a necessidade de descentralizar recursos por intermédio do órgão público, porém, por instituições dele autônomas, como é o caso da FNDE e das UEx. Desta forma, a descentralização de recursos públicos se dá entre instituições de caráter privado (UEx) ou autárquico (FNDE), o que ocasiona mudanças nas práticas de gestão da educação pública que ainda estão por se analisar. Para as autoras, tais entidades acabam por se legitimarem com uma aparente maior eficiência se comparadas à administração pública tradicional. As Organizações Sociais, e sua adequação à escola básica pelas UEx, expressam uma mudança das instituições estatais em instituições privadas, com conseqüências para o funcionamento da escola pública.(ADRIÃO, PERONI, 2004·).

Se o CE no caso estudado, ainda não se constituiu como um espaço público para a real participação de todos os atores da escola, a APM aparece em uma troca de papéis deliberando sobre atribuições pertinentes ao primeiro. Como vimos a conquista do retorno dos alunos de 5ª à 8ª séries foi garantida não ainda como um direito, mas por mecanismos de pressão acionados, inclusive de ação de política partidária. Entendemos que a livre escolha da escola para onde a família quer encaminhar seu filho, deva superar o princípio do privilégio para constituir-se como um direito. Para tanto é necessário garantir que todas as escolas públicas possam

construir como a EE Magnólia, um vínculo com a comunidade local, garantindo que seu trabalho seja reconhecido. Assim, teríamos o encontro da proximidade do lar com a livre escolha da família por uma escola que acredita estar oferecendo aos seus filhos um ensino de qualidade. Este direito para ser conquistado exige, entre outras, ações que conduzam à GD, à construção de um CE como espaço público.

No caso da reorganização da rede, ficou visível a ação autoritária do Estado e sua desconsideração de qualquer possibilidade de diálogo democrático com a sociedade. As maiores vítimas foram os alunos, excluídos duplamente, por serem o elo mais frágil no CE e por não ter suas características culturais respeitadas, sendo impelidos a espaços que lhe eram estranhos e nos quais se sentiam fragilizados.

O sítio da Ação Educativa apresenta em edição da OPA (Obstáculos e Possibilidades de Acesso, nº 15,2005), informativo do projeto “Ação Na Justiça” que tem o objetivo de analisar os instrumentos jurídicos utilizados na garantia e proteção do direito à educação. Neste artigo, de nome “*A Justiça pode interferir em programas ou projetos governamentais?*” se afirma que a Justiça ainda tem se mostrado despreparada para atuar sobre políticas públicas, tendendo a deixar tal tarefa exclusivamente ao poder Executivo. Destaca que as ações que contestavam o programa de reorganização questionavam seu conteúdo, e a forma de sua implementação, sem consulta à sociedade. Estas ações foram as únicas a reivindicar a participação social nas deliberações governamentais referentes à educação. Ao alegar violação de princípios constitucionais, solicitavam a “tutela antecipada” com o objetivo de que o réu (Estado) suspendesse imediatamente a implantação até o mérito julgado. Segundo as ações, a referida proposta deveria ser submetida à discussão e deliberação da comunidade escolar, Conselhos de Escola, Conselho Municipal de Educação, Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e

do Adolescente, órgãos representativos, autoridades municipais ligadas à educação, professores, funcionários, pais e alunos. O artigo afirma que o poder Judiciário mostrou-se arredo no julgamento das ações que pretendiam incidir sobre programas governamentais.

É interessante notar que as demandas sequer envolviam gastos públicos; tratava-se apenas de julgar se o Estado tem o direito, ainda que sob contestação da sociedade civil, de implementar uma política pública. (OPA, 2005, nº 15).

O universo do CE estudado sequer ofereceu espaço para o movimento da reivindicação de natureza pontual, imediatista e particular, quanto mais alçou status de espaço de lutas de interesse coletivo, com visibilidade pública. Romper com a dependência dos que deveriam atuar como representantes da sociedade civil é um ponto importante a ser considerado, assim como garantir que não sejam representantes de si mesmos, pois agindo desta forma demonstram a ausência de direção ou intenção, contrariamente ao poder estatal que sempre tem direção e intenção, e que, portanto, acaba por cooptar tais “representantes”. Não basta nem ao mesmo a garantia da paridade, se a luta do poder constituído caracterizar-se como “estatal”, e desta forma não se configurar como público, não tendo como meta a “coisa pública”. É importante a atuação do segmento do poder constituído com o compromisso de construção do público por trazerem um conhecimento pedagógico e tal conhecimento deve ser complementado pelo conhecimento trazido pela sociedade civil. O CE da EE Magnólia deveria constituir-se como um lugar de discussão, negociação e deliberação de políticas sociais de interesse coletivo, lugar da explicitação de conflitos e interesses contraditórios, na busca da unidade, expressa como síntese do interesse coletivo, e não da homogeneização.

### *Considerações finais*

Ao concluirmos o estudo de caso do CE da EE Magnólia, podemos afirmar como Paro (1996), que o direito a uma participação qualitativa, entendida não só na produção dos bens materiais e culturais, mas na sua administração e seu usufruto, ainda não está concretizado no espaço estudado. Ao longo do período estudado, observamos momentos de avanço (1995/2005), na realização das assembleias para eleição; na garantia da porcentagem de representação para cada segmento, estabelecida por lei; no respeito o CE no que tange as suas atribuições, em especial em deliberar sobre aplicação de verbas. No entanto, essas prerrogativas nem sempre foram respeitadas, e muitas ainda não são, como por exemplo, a atribuição de deliberar sobre os relatórios anuais de desempenho da escola. Tal fato nos leva a refletir que a dependência do CE à “autoridade” do diretor da escola e deste ao sistema acaba por delimitar a participação a questões pré-selecionadas, e atuar como espaço de exclusão de questões inerentes à vontade dos diversos segmentos ali representados. A dependência se aprofunda ainda mais quando o diretor da escola, mais ou menos democrático, estabelece ou não “concessões” para realizar aquilo que é direito e dever deste colegiado.

Os dados da pesquisa apontam que pesam sobre o CE aspectos de uma sociedade autoritária, verificados na falta de compromisso com a garantia da paridade ao longo de alguns anos, na falta de criação de canais de comunicação entre representantes e representados e na utilização deste espaço para legitimar e reproduzir um nomos externo, predeterminado. A ausência de relações horizontais, que permitem o diálogo entre os diversos segmentos, continua sendo um ponto crítico na consolidação do CE como espaço público. Submetido a uma rígida

hierarquia, o CE é envolvido por questões burocráticas que embora sinalizem para a possibilidade da construção de um espaço mais democrático, servem muitas vezes como estratégia para desmobilização. Assim, desde o processo de eleição à organização da pauta, como o horário e condução das reuniões, a elaboração da ata são condicionantes materiais, que como bem apontou Paro (1996), atuam de forma a não consolidar o CE como espaço de participação.

Consideramos três importantes questões para avançar na construção deste espaço como público: a primeira, em consonância com Paro (1996) e Pinto (1994), trata da necessidade de refletir sobre a forma de escolha do diretor de escola. Existe a possibilidade de que sendo o diretor escolhido pela comunidade escolar, seu comprometimento seja com ela estabelecido, rompendo-se, assim, com a cadeia de compromissos que hoje hierarquicamente está selada com o sistema.

Como presidentes natos do CE, os sucessivos diretores que administraram a EE Magnólia foram também submetendo este espaço a assumir compromissos com o sistema e ignorar os anseios da comunidade, o que ficou evidente na omissão do CE no que tange à questão premente da comunidade escolar durante o período de implantação da reorganização do sistema. No caso do CE de escola, a rotatividade dos diretores não foi suficiente para criar as brechas de participação mais efetiva dos diversos segmentos, pois não se rompeu com a estrutura hierarquizada. Independente de quem estivesse como diretor, este estaria no lugar de presidente nato, e submetido à hierarquia do sistema.

Se por um lado o CE continuou submisso à burocracia e à hierarquia estatal, a APM aproveitou as brechas criadas pela fragmentação da autoridade do diretor, dada a constante alteração de pessoas no cargo, somada à possibilidade de eleger o seu diretor executivo sem o controle da “autoridade” do diretor, possibilitou um

avanço na ruptura à rígida hierarquia do sistema escolar, para desta forma organizar a comunidade e estabelecer estratégias que fariam frente à reforma. Embora a APM se constitua em uma instituição auxiliar da escola, não revestida da competência para deliberar, a possibilidade de ter a sua frente uma liderança legítima, garantiu que a comunidade expressasse seus anseios e se organizasse na luta contra o ato autoritário da SE.

A segunda questão nos permite concordar com Pinto (1994), na certeza de que se a sociedade civil, as entidades de classe e a própria escola estabelecessem como prioridade a construção de um CE deliberativo, com uma participação mais legítima, ocorreria um fortalecimento deste espaço. No caso estudado, o CE apresentou-se muitas vezes fragilizado, invadido pela burocracia, aviltado na participação do segmento mais frágil: o aluno. A sociedade civil e entidades poderiam estabelecer como pauta a reivindicação de alterações na legislação do CE paulista visando o avanço de mecanismos mais justos de participação. A criação de alguns mecanismos como a garantia da dispensa de horário de trabalho, ou recursos para transporte, como propõe Paro (1996), poderiam contribuir com a valorização desse espaço ao viabilizar uma participação mais efetiva da comunidade escolar.

Ao longo do estudo observamos que o processo de desqualificação do CE foi agudizado pela ação do Estado neoliberal, com ações autoritárias, mas revestida das “palavras sagradas” aqui analisadas. Como ainda são poucas as vozes que ecoam na defesa do CE, ao não abraçar esta causa as entidades de classe, representando categorias fragmentadas como professores, diretores, supervisores, muitas vezes acabam por reproduzir uma postura corporativista e de legitimação das mistificações já apontadas: o diretor como autoridade máxima (na prática esvaziado de todo poder), profissionais da educação distantes de pais e alunos por julgarem

que estes pouco ou nada têm a contribuir, pois não dominam um conhecimento específico da área educacional. Ademais, um debate sobre a participação dos diversos segmentos no âmbito da escola, o esclarecimento das atribuições desse colegiado poderiam contribuir para o entendimento de que apenas através da participação de todos os atores da educação, é possível a construção de reais autoridades na escola.

A terceira questão envolve a necessidade de todos os segmentos do CE apropriarem-se de condições que os levem a refletir sobre “o que”, “para quem”, “onde” estão deliberando, isto é, discutir as questões que permeiam o cotidiano da escola, assim como condições para transformá-lo. Isso exige, como afirma Pinto (1994), também o domínio orçamentário. O autor afirma que apenas um CE com conhecimento aprofundado sobre suas atribuições, no exercício de uma cultura libertária, pode fazer frente à invasão burocrática estatal.

Respondendo ao questionamento que nos levou a realizar este estudo, podemos afirmar que um CE utilizado como espaço para uma pseudoparticipação, distante da intencionalidade de criação do bem comum, ao invés de atuar como espaço de resistência dos atores da educação e propiciar condições para construção de direitos legítimos tem sua atuação controlada pelo Estado e lhe garante a legitimação das políticas impostas, assim como o seu afastamento das funções públicas.

A construção da GD não acontece por garantia legal, apesar de ser esta também uma conquista, acontece no cotidiano, quando é possível a produção de ações fundamentadas no princípio da democracia. Para tanto, a ocupação e valorização de todos os espaços conquistados historicamente para o exercício da cidadania é imprescindível, o que envolve a superação de práticas de caráter

reducionista, assistencialista, compensatória, reiterativa das desigualdades, pois tornam invisíveis as necessidades dos sujeitos sociais, ocultas pela ideologia dominante do protetor/protegido.

A utopia da construção da GD aponta para espaços públicos onde todos os atores da educação sejam sujeitos históricos. Concordamos com Paro (1996) quando afirma que uma das formas de buscar um ensino satisfatório que atenda a todos, é controlar democraticamente o Estado e o cotidiano onde é construído o ensino, portanto refletir sobre a situação do ensino público implica em assumir posições e produzir ações objetivando que a escola cumpra sua função social de garantir a todos a apropriação do saber.

*Referências Bibliográficas*

**ADRIÃO, Theresa.** Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). **Tese (Doutorado). FEUSP, São Paulo, 2001.**

**ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera Maria Vidal.** Reforma da ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira. In: **Reunião anual da ANPED, Nº 27. 2004, Caxambu/MG. Anais, Caxambu: ANPED, 2004.**

**AGUILAR, Luis Enrique.** Estado desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992. **Campinas, SP.: FE/UNICAMP, 2000.**

**ANDRÉ, M.E. D. A. ; LUDKE, M.** Pesquisa em educação abordagens qualitativas. **São Paulo, EPU, 1986.**

**ARROYO, Miguel G.** Educação e exclusão da cidadania. In **BUFFA, Ester (Org.). Educação e cidadania. Quem educa o cidadão? São Paulo: Editora Cortez, 1991, p.31-79.**

**AZANHA, José Mario Pires.** Autonomia da escola, um reexame. **Revista Idéias, São Paulo, v.69, p.37-46, 1995.**

\_\_\_\_\_. Democratização do ensino: Vicissitudes da idéia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 335-344, maio/ago. 2004.**

**AZEVEDO, Janete M. Lins de.** A educação como política pública. **Campinas: Editora Autores Associados, 1997.**

**BANCO MUNDIAL.** Prioridades e estratégias para a educação exame do Banco Mundial. **Washington. 1996**

**BORDENAVE, J.E.D.** O que é participação? **8ª ed.; São Paulo: Brasiliense, 1994.**

**BRASIL. Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. **Brasília, DF: Senado, 1988.**

**BRASIL,** Estatuto da Criança e do Adolescente. **Brasília, Ministério da Ação Social, 56 p., 1990.**

**BRASIL.** Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003. **Brasília, DF: MEC, 1994.**

**BRASIL Ministério da Administração e Reforma do Estado.** Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, **Brasília, 1995.**

**BRASIL.** Emenda Constitucional n. 14/96, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato

de disposições constitucionais transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 13 set. 1996.

**BRASIL.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

**BRASIL.** Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

**BRASIL.** Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

**BUENO, Maria Sylvia Simões.** Revisitar minha ação supervisora: estratégia para explicitar e discutir caminhos perspectivas da supervisão de ensino, em território paulista, na virada do milênio. In: **MAIA Graziela Zambão Abdian.** (Org.) Administração e supervisão escolar: questões para um novo milênio. São Paulo : Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 25-47.

**CHAUÍ, Marilena.** Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua concretização. In: **Seminário: O sentido da democracia e participação.** 2004. São Paulo. Disponível em <<http://www.polis.org.br/seminario>>, acessado em 19/05/2006.

Colóquio sobre a reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo (13/5/96). São Paulo: Ação Educativa; PUC/SP, 1996. 42 p. (Série Debates, 1). Disponível em <[www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)>, acessado em 28/06/2006.

**CONSELHO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO.** Fixa normas para elaboração do regimento dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. **Deliberação CEE Nº 10/1997 e Indicação CEE Nº 09/1997, Indicação CEE Nº 13/1997.**

**CONSELHO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO.** Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. **Parecer CEE Nº 67/1998.**

**CRETELLA, júnior.** Dicionário de Direito administrativo. José Bushatsky, editor, 1972.

**CUNHA, Luiz Antônio.** Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

**CURY, Carlos R. Jamil.** Gestão democrática da educação: exigências e desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** V.18, n.2, jul/dez., 2002.p.164/174.

**FÓRUM ESTADUAL DE DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.** Plano Estadual de Educação Proposta da sociedade paulista. 2003 São Paulo. P. 153.

**FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA.** Carta do 5º Congresso Nacional de Educação. 2004, Recife (PE).

**FREIRE, Paulo.** A importância do ato de ler, em três artigos que se completam. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1984.

**FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria.** Educação Básica no Brasil na década de 1990: Subordinação ativa e consentida a lógica do mercado. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

**GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.).** Autonomia da Escola: princípios e propostas. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

**GERMANO, José Wellington.** Estado militar e educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1993.

**GHANEM, E. (Org.).** Participação popular na gestão escolar: bibliografia. São Paulo: Ação Educativa, 1995.

**GHANEM, Elie.** Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. *Revista Educação e Pesquisa*. São Paulo. Vol.30 nº 1 Jan./Abr. 2004.

**GONÇALVES, N. G.** A relação entre Estado e educação na produção acadêmica brasileira (1971-2000). 2003. 184 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

**GRAMSCI, Antonio.** Maquiavel, a política e o Estado Moderno. 4ª.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

**LIBÂNEO, José Carlos.** Organização e gestão da escola: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

**LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, José Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra.** Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003. – (Coleção docência em formação / coordenação Antônio Joaquim Severino, Selma Garrido Pimenta).

**LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas.** As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. In: Reunião anual da ANPED, Nº 23. 2000, Caxambu/MG. Anais, Caxambu: ANPED, 2000.

**LYRA, Zilda Aparecida.** A gestão e o gestor da educação do estado de São Paulo: um estudo de caso sobre a conformação após 1995. 2003. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACHADO, Lourdes Marcelino (org). Gestão em ação. UFBF-FACED, V.7, Nº3,2004.

MARCELINO, Luísa Helena Zafred. Regimento escolar: a discussão necessária. In: MAIA, Graziela Zambão Abdian. (Org.) Administração e supervisão escolar: questões para um novo milênio. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 105-118.

MARTELLI, Andréa Cristina. Gestão escolar: mudança de paradigma ou uma nova nomenclatura para um velho modelo? 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.Campinas, 1999.

MARTINS, Ângela Maria. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n. 83, p. 527-549, agosto 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

MARSHALL, T.S. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro.3ª edição. Editora revista dos Tribunais, 1975.pg.116

MENDONÇA, Erasto Fortes. A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Edições Lapplane, Unicamp, 2000.

MONTORO, André Franco. Participação: desenvolvimento com democracia. São Paulo : Ed. Laser Press, 1991.

MOTTA, Fernando Prestes. Teoria geral da administração: uma introdução. São Paulo: Pioneira, 1990.

MÜHL, Eldon Henrique. Racionalidade comunicativa e educação emancipadora. Tese (Doutorado). 1999 – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

NOSELLA, Paolo. A Dialética da administração escolar. Caderno Cedes, São Paulo, v.11, p.9-24, 1982.

OPA Informativo. A Justiça pode interferir em programas ou projetos governamentais? 25 a 7 de setembro de 2005 – Nº 15. disponível <[WWW.Acaoeducativa.org](http://WWW.Acaoeducativa.org)>, acessado em 09/07/2006.

PARO, Vitor Henrique. Estudo Comparativo de Custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino. São Paulo, Fundação Carlos Chagas-Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. 1981.

\_\_\_\_\_. Estudo de Custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º graus da grande São Paulo. São Paulo, FCC. 1985.

. \_\_\_\_\_. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

\_\_\_\_\_. Por dentro da escola pública. 2. ed., São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da escola pública. São Paulo, Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

**PEREIRA, L. C Bresser.** Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In **BRESSER & SPINK (org.)** Reforma do estado e administração pública gerencial. 4a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

**PINTO, J. M. de R.** Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. 1994. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

\_\_\_\_\_. Um fundinho chamado "fundão". In: **DOURADO, L.F. (Org.)**. Financiamento da educação básica. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999. p. 85-98.

\_\_\_\_\_. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília, Ed. Plano. 2000.

\_\_\_\_\_. Tendências recentes nos gastos com educação no Brasil. In *Universidade e Sociedade*. Ano XIII - n. 30 - junho de 2003 - p. 64-68.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>, acesso em 19.mai.2006.

\_\_\_\_\_. É possível uma educação cidadã? In: *Fórum Mundial da Educação*. 2004, São Paulo. Disponível em <[http://fmet.terra.com.br/paineis/jose\\_marceli.pdf](http://fmet.terra.com.br/paineis/jose_marceli.pdf)>, acesso em 22 jun.2006.

**QUAGLIO, Paschoal.** Administração, supervisão, organização e funcionamento da educação brasileira. In: **MAIA, Graziela Zambão Abdian. (Org.)** Administração e supervisão escolar: questões para um novo milênio. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 49-57.

**RAPHAEL, Hélia Sônia.** A ação supervisora e a construção do projeto de avaliação escolar. In: **MAIA, Graziela Zambão Abdian. (Org.)** Administração e supervisão escolar: questões para um novo milênio. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.p. 7-22.

**RIOS, Terezinha Azerêdo.** A autonomia como projeto – Horizonte ético-político. *Revista Idéias*, São Paulo, v.69, p.13-18, 1995.

RODRIGUES, Marly. A década de 80. São Paulo: Editora Ática, 1992.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi. Desafio à escola pública: tomar em suas mãos seu próprio destino. **Cadernos Cedes**, ano xxi, nº 55, novembro/2001

ROUANET, Sérgio Paulo. As razões do iluminismo. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SÃO PAULO. Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Câmara dos Deputados, 1989.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas

SÃO PAULO. Decreto-Lei 11.625/78. Regimento Comum das Escolas Estaduais.

SÃO PAULO. Decreto Nº 43.409. estabelece a reorganização da rede de ensino estadual. 21/11/1995.

SÃO PAULO SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Comunicado SE. de 22-3-95 [Torna público a todos os integrantes dos Quadros do Magistério, de Apoio Escolar e da Secretaria da Educação, as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998]. **Diário Oficial do Estado, São Paulo, 23/3/95, Seção I, p. 8-10.**

SAVIANI, Dermeval. A Nova LDB. Limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. A nova lei da educação. São Paulo: Cortez, 2001.

SIMÕES, Luso Arnaldo Pedreira. O verdadeiro Conselho de escola. **Jornal do CPP - out/nov 1998.**

SILVA, Itamar Mendes da. Conselhos de Escola na Cidade de São Paulo. São Paulo, Instituto Pólis / PUCSP. 2002. 48p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_124.pd](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_124.pd)>.

SILVA, Jair Militão. A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola. São Paulo: Papyrus, 1998.

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula e. Cultura escolar, autoridade, hierarquia e participação: alguns elementos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 112, mar/ 2001. p. 125-135.**

SILVA JÚNIOR, C. A . Supervisão da educação: do autoritarismo ingênuo à vontade coletiva. São Paulo: Loyola, 1984.

SILVA, Rose Neubauer da. A qualidade do Sistema de Ensino e a Autonomia da Escola. *Revista Idéias*, São Paulo, v.69, p.19-27, 1995.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira. *Revista Iberoamericana de Educación*.2001.

SOUZA, Paulo N.P. de; SILVA, E. B. como entender e aplicar a nova LDB. São Paulo: Pioneira, 1997.

TEIXEIRA, Paulo Marcelo Marini. Educação científica e movimento C.T.S. no quadro das tendências Pedagógicas no Brasil. 2003.Disponível em:< <http://www2.ufpa.br/ensinofts/artigos2/v3n1a7.pdf>>, acessado em 25.mar.2006.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenções? In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p.97-108, set.2002. Número especial.

VASCONCELLOS, Maria Drosila. A educação perante a nova ordem mundial. Resenha do livro de Christian Laval, *L'école n'est pas une entreprise. Le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public* (Paris: La Découverte, 2003). Tradução da resenha por Alain François *Educ. Soc.* v.24 n.84 Campinas set. 2003

Anexos:

Carta Explicação

AOS MEMBROS DO CONSELHO DE ESCOLA

Paula Medeiros Prado Silvestrini, mestranda da UNESP – Instituto de Biociências - Campus de Rio Claro - Programa de Pós-Graduação em Educação desenvolvendo o tema: AÇÃO COLEGIADA NA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA com a convicção de que o mesmo é de suma importância para aqueles que acreditam na possibilidade de construir uma escola pública com ensino de qualidade para todos.

Com os objetivos de:

- Analisar os obstáculos encontrados pela escola pública paulista na construção da autonomia legítima.
- Identificar, nos Conselhos de Escola, a aplicação da legislação, e espaço de criação além dos limites por ela estabelecidos.

Vem solicitar de V. S<sup>a</sup>. O preenchimento deste questionário, certa de que as respostas serão de extrema valia no estudo da participação do diversos segmentos do Conselho de Escola, espaço consagrado à participação de todos os atores da educação.

Solicito que a devolução do questionário seja feita ao diretor da escola no prazo de uma semana após seu recebimento, qualquer dúvida no preenchimento entre em contato pelo telefone 32035806.

Sua participação nesta pesquisa através do preenchimento deste questionário servirá para que nós educadores possamos refletir e avançar na construção da Gestão Democrática da Escola pública, por isso desde já agradeço a preciosa contribuição de V. S<sup>a</sup>.

Paula Medeiros Prado Silvestrini  
RG 15 245 648

## QUESTIONÁRIO – PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DE ESCOLA

1) Itens de Identificação do Respondente.

1.1- Nome da Escola: \_\_\_\_\_

1.2- Nome do Conselheiro: \_\_\_\_\_(opcional)

1.3- Idade: \_\_\_\_\_

- 1.4- Escolaridade: a) Fundamental Incompleto ( )  
b) Fundamental completo ( )  
c) Ensino Médio Incompleto ( )  
d) Ensino Médio Completo ( )  
e) Ensino Superior (graduação) Incompleto ( )  
d) Ensino superior (graduação) Completo ( )  
e) Ensino Superior (pós-graduação) ( )

1.5 - Trabalha? ( ) Sim ( ) Não

1.6- Profissão: \_\_\_\_\_

1.7- Renda Familiar:

- ( ) Menos de 1 salário mínimo  
( ) 1 a 3 salários mínimos  
( ) 4 a 6 salários mínimos  
( ) 7 a 11 salários mínimos  
( ) Mais de 11 salários mínimos

1.8) Participante do Conselho de escola segmento:

- ( ) diretor de escola  
( ) professor  
( ) pai de aluno.  
( ) aluno  
( ) funcionário

1.9) Responda abaixo o item relacionado ao segmento que você representa:

A) Se pai de aluno, seu (sua) filho (a) freqüenta a \_\_\_\_\_série do ensino:

( ) fundamental ( ) médio.

A.1) Além de representante do segmento pai de aluno você também é:

- ( ) Funcionário da escola.  
( ) Funcionário contratado pela APM.  
( ) Professor da escola.  
( ) outro vínculo com a escola: \_\_\_\_\_

A.2) Você, pai de aluno, tem algum parentesco com direção, professores ou funcionários da escola?

( ) sim ( ) não

B) Se aluno, você frequenta a \_\_\_\_\_ série do ensino:

fundamental  médio

B.1) Além de representante do segmento aluno você também é:

Funcionário da escola.

Funcionário contratado pela APM.

Professor da escola.

outro vínculo com a escola: \_\_\_\_\_

B.2) Você, aluno, tem algum parentesco com direção, professores ou funcionários da escola?

sim  não

C.1) Se professor você é:

efetivo  OFA

C.2) Como professor você está nesta escola há:

é o primeiro ano.

é o segundo ano.

Há mais de três anos.

Outros: \_\_\_\_\_

D) Se funcionário você é:

efetivo  contratado pela APM

D.1) Como funcionário está nesta escola há \_\_\_\_\_ anos.

E) Se diretor você é:

designado  efetivo

E.1) Como diretor está nesta escola há \_\_\_\_\_ anos.

2) Itens sobre sua eleição para participar do Conselho de Escola:

2.1) Há quanto tempo participa do Conselho de Escola?

É o primeiro ano de participação.

Há dois anos.

Há mais de dois anos.

Há mais de quatro anos.

outro: especificar \_\_\_\_\_

2.2) Além de participar do Conselho de Escola, você já participou da APM?

sim  não

2.3) Em caso afirmativo, por quanto tempo? \_\_\_\_\_

2.4) Para representar o segmento você foi eleito:

por indicação do diretor, apoiado por seus pares.

- Apenas por indicação do diretor.
- Por indicação do Professor em sala de aula.
- por aclamação dos presentes sendo eles de diversos segmentos (professores, pais, alunos).
- por eleição com voto secreto, votando apenas seus pares.
- por eleição com voto aberto, votando apenas seus pares.
- Outro: \_\_\_\_\_

2.5) O Segmento que te elegeu teve uma participação na Assembléia de eleição que você considera:

- Foi muito pequena menos de 10%.
- Foi regular, com cerca de 30% de participação.
- Foi satisfatória, mais de 50%.
- Excelente participação, superior a 60%.

2.6) A baixa participação na assembléia, para você é causada:

- por falta de interesse.
- desconhecimento da importância de participar no Conselho.
- Desânimo, por não ver muito efeito na participação.
- Pouca divulgação do processo eleitoral.
- Horário impróprio em que são realizadas as assembléias.
- Outro: \_\_\_\_\_

2.7) Você considera que sua eleição para participar do Conselho de Escola:

- Só aconteceu porque não havia mais pessoas interessadas.
- Demonstra que você é líder e representante legítimo do segmento que você representa.

2.8) Você aceitou participar do Conselho de Escola:

- Como um favor para escola, pois é obrigatório ter Conselho e não havia interessados.
- Como um voluntário, para auxiliar a direção no que for necessário.
- Como representante e líder, para questionar e decidir questões importantes para escola.

3) Itens sobre sua participação nas reuniões do Conselho de Escola:

3.1) Após a eleição, você já participou de:

- uma reunião.
- duas reuniões.
- mais de duas reuniões.

ainda não participei de nenhuma reunião.

3.2) Caso você tenha faltado a alguma reunião o motivo foi:

Falta de informação, não fui avisado.

Horário inadequado.

Motivos particulares.

Outro: \_\_\_\_\_

3.3) As reuniões são marcadas com tempo suficiente de antecedência?

sim       não

3.4) Você tem acesso à pauta da reunião antes da mesma acontecer?

sim       não

3.5) Os assuntos tratados durante a reunião: (numere em ordem crescente de 1 até 3)

São sugeridos por professores, pais e alunos da escola.

São Sugeridos pela direção da escola.

Na maioria das vezes vem da Diretoria de Ensino, pré-determinados.

3.6) As decisões tomadas pelo Conselho de Escola são comunicadas a comunidade Escolar através de:

Bilhetes ou cartas.

Reuniões.

Painéis.

Não são comunicadas.

outro: \_\_\_\_\_

3.5) Analise a coluna abaixo verificando quantas vezes você já participou de reuniões de Conselho de Escola que decidiram sobre os itens relacionados, marque um X na opção que expressa a sua opinião:

ÍTEMS DE DECISÃO DO CONSELHO DE ESCOLA	OPÇÕES				
	Já veio determinado pelos órgãos superiores, apenas ratificamos (concordamos).	Decidimos várias vezes	Decidimos raramente	Nunca decidimos	Desconheço este item.
Diretrizes e metas da escola					
Alternativas para solucionar problemas administrativos					
Alternativas para solucionar questões pedagógicas					
Projetos para auxiliar os alunos psicologicamente					
Projetos para auxiliar os alunos pedagogicamente					
Projetos para auxiliar os alunos materialmente.					
Programas de integração escola/família/comunidade					
Prioridades de aplicação de recursos financeiros repassados a escola.					
Homologação da designação do vice-diretor (quando oriundo de outra escola)					
Aplicação de penalidade aos funcionários					
Aplicação de penalidade aos alunos					
Escolha e recondução de professor coordenador					
Elaboração do calendário escolar anual					
Elaboração do Regimento Escolar					
Apreciação de relatórios anuais de avaliação de desempenho da escola					
Aprovação de projetos em parceria					

3.6) Analise na tabela abaixo os itens de decisão do Conselho de Escola e coloque um X na opção que expressa a sua opinião:

ÍTEMS DE DECISÃO DO CONSELHO DE ESCOLA	MUITO IMPORTANTE	POUCO IMPORTANTE	DESCONHEÇO
Diretrizes e metas da escola			
Alternativas para solucionar problemas administrativos			
Alternativas para solucionar questões pedagógicas			
Projetos para auxiliar os alunos psicologicamente			
Projetos para auxiliar os alunos pedagogicamente			
Projetos para auxiliar os alunos materialmente.			
Programas de integração escola/família/comunidade			
Prioridades de aplicação de recursos financeiros repassados a escola.			
Homologação da designação do vice-diretor (quando oriundo de outra escola)			
Aplicação de penalidade aos funcionários			
Aplicação de penalidade aos alunos			
Escolha e recondução de professor coordenador			
Elaboração do calendário escolar anual			
Elaboração do Regimento Escolar			
Apreciação de relatórios anuais de avaliação de desempenho da escola			
Aprovação de projetos em parceria			

3.7) Analisando sua participação e as decisões tomadas no Conselho de Escola, a que você considera mais importante está relacionada a:

- ( ) disciplina dos alunos
- ( ) Projetos pedagógicos
- ( ) Parcerias
- ( ) Destinação de aplicação de verbas.
- ( ) outros: \_\_\_\_\_

## 3.8) Durante as reuniões você

- ( ) Participa dando sua opinião várias vezes.  
 ( ) Prefere ouvir o que os demais tem a dizer.  
 ( ) costuma questionar os demais participantes.

## 3.9) Na sua opinião as decisões são tomadas:

- ( ) Acatando sempre a decisão aconselhada pelo diretor.  
 ( ) Acatando sempre a decisão aconselhada pelos professores.  
 ( ) Acatando a decisão da maioria após debate e votação.  
 ( ) Acatando sempre decisões que vem dos órgãos centrais.

## 3.9) Quando você dá sua opinião percebe que:

SEGMENTOS DO CONSELHO DE ESCOLA	OPÇÕES			
	OUVEM COM INTERESSE	OUVEM, PORÉM NÃO ENTENDEM.	IGNORAM	CRITICAM SEMPRE
Segmento dos alunos				
Segmento dos pais de alunos				
Segmento dos funcionários				
Segmento dos professores				
Segmento direção				

## 4.0) Itens avaliando a importância de participar no Conselho de Escola:

## 4.1) Para você o Conselho de Escola:

- ( ) É apenas um colegiado que atende a burocracia do Estado, tendo pouco espaço para tomada de decisões.  
 ( ) É um colegiado que atua na escola discutindo e decidindo sobre os problemas reais da escola, demonstra que a escola tem liberdade de decisão.

## 4.2) Para você, quem atrapalha o bom andamento do Conselho de escola é: (numere de 1 a 6 em ordem crescente do que considera mais preocupante).

- ( ) Alunos rebeldes, que não sabem participar.  
 ( ) Pais desinteressados ou muito questionadores.  
 ( ) Professores que criticam tudo.  
 ( ) Diretor centralizador, que decide tudo sozinho.  
 ( ) Funcionários que não entendem do pedagógico.  
 ( ) Órgãos Centrais que decidem quase tudo e enviam para o Conselho apenas para tomar ciência.

4.3) Avalie dando notas de 0 a 10, a participação dos outros segmentos que compõem o Conselho de Escola.

SEGMENTOS	PARTICIPAÇÃO MUITO BOA (8 A 10)	PARTICIPAÇÃO BOA (6 A 7)	PARTICIPAÇÃO RAZOÁVEL (4 A 5)	PARTICIPAÇÃO FRACA (0 A 3)
Segmento dos alunos				
Segmento dos pais de alunos				
Segmento dos funcionários				
Segmento dos professores				
Segmento direção				

4.4) Neste ano, nas reuniões que você participou, as decisões tomadas que mais ajudaram a escola foram:

- ( ) Relacionadas a projetos pedagógicos.
- ( ) Relacionadas ao Programa Escola da Família.
- ( ) Relacionadas à disciplina dos alunos.
- ( ) Relacionadas à escolha ou recondução do professor coordenador.
- ( ) Relacionadas à destinação de verbas.
- ( ) outros: \_\_\_\_\_