

ÂNGELA ANTUNES CISESKI

**ACEITA UM CONSELHO?**  
**Teoria e prática da gestão participativa na escola pública**

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Comissão Julgadora da Faculdade de Educação  
da Universidade de São Paulo, como exigência  
parcial para a obtenção do Grau de Mestre em  
Educação (Administração Escolar), sob a  
orientação do professor Dr. Moacir Gadotti.

São Paulo  
FEUSP  
1997

## COMISSÃO JULGADORA

---

---

---

## DEDICATÓRIA

*Desde pequena meus olhos estiveram fascinados pela beleza, indescritível, das pessoas cuja capacidade de se indignar diante das injustiças e cujo compromisso de lutar pela sua superação são inesgotáveis. Quando com elas temos a felicidade de nos deparar, nossa crença na possibilidade de dias melhores se renova e, mais do que isso, sentimo-nos impelidos a contribuir com a construção de uma sociedade mais digna para todos. Elas possuem “uma estranha mania de ter fé na vida” (Milton Nascimento) que nos contagia. Elas nos dão a certeza de que vale a pena viver. A estes seres humanos especialíssimos dedico este trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

*Considero-me um ser privilegiado quando penso nas pessoas maravilhosas que já tive a oportunidade de conhecer durante a minha existência até o presente momento. Aprendi com elas muitas lições importantes pelas quais sou profundamente agradecida. Aprendi, por exemplo, a importância e o valor de: sentir a felicidade na doação despretensiosa; de nos reconhecer seres inacabados, portanto, em constante construção; de respeitar as singularidades e não tomar posse dos seres que amamos; de nos reconhecer seres políticos e capazes de ser sujeitos de nossa própria história (Obrigada, Paulo Freire!); de estar sensível à beleza poética das palavras e gestos infantis.*

*Por esses aprendizados valiosos e por muitos outros, agradeço ao meu pai **Paulo**, à minha mãe **Amábile**, à minha irmã **Luíza**, aos meus irmãos **Luiz**, **Antônio** e **Valdecir**, ao companheiro com quem divido angústias e sonhos **Pedro Paulo**, aos meus encantadores sobrinhos com que vivo mais intensamente: *Dilnéia, Valeska, Filipão, Felipinho, Paulinho, Carolina e Paulinha*, às minhas cunhadas *Selma, Tereza e Paula* aos meus cunhados *Carlos e Braz*, às grandes amigas *Majô, Lina, Alice* e ao grande amigo *Válter* - há tantos anos construindo juntos os mesmos sonhos - ao *Rui, Rubens, Antelmo, Cileda, Miguel, Camilo, Nina, Dimas, Wellington, Sandra, Rosane, Tânia, Lincon*, aos professores *Ubirajara, Angel, Benê, Bete, Norma Goldeistein, Benjamin Abdala Júnior, Reinaldo Matias Fleuri, Jair Militão da Silva, Maria Cecília Teixeira, Vítor Paro*, aos companheiros de trabalho das escolas por onde passei e com quem pude aprender lições essenciais à vida, aos alunos que sempre revigoraram em mim a vontade de conquistar um mundo melhor, aos meus mais recentes companheiros de trabalho e de sonhos *Padilha, Romão e Sônia*, a *Valdete* - que desafia minha capacidade de argumentação em defesa da participação política - e a todos que, de alguma forma, contribuíram/têm contribuído para eu continuar tentando me tornar um ser humano melhor.*

*Um agradecimento especial a **Moacir Gadotti** - orientador, professor e amigo - que tem me desafiado a compreender melhor as implicações dos meus sonhos, contribuindo para, dessa forma, eu saber qual deve ser a dimensão de minha prática em direção à conquista deles.*

## RESUMO

“A prática de pensar a prática é a melhor maneira de aprender a pensar certo.  
O pensamento que ilumina a prática é por ela iluminado  
tal como a prática que ilumina o pensamento é por ele iluminada”.

**Paulo Freire**

O objetivo desta dissertação foi verificar - a partir da prática da autora no cotidiano escolar e da reflexão sobre essa prática - em que medida a política educacional adotada pela gestão de Luíza Erundina (1989-1992), no que diz respeito aos Conselhos de Escola, avançou em relação às experiências de participação vividas anteriormente pela população.

A autora apontou as possibilidades e os limites de uma gestão participativa naquele governo, mostrando os entraves encontrados à autonomia das escolas, os impasses de natureza administrativa e pedagógica e as repercussões positivas da gestão democrática da escola na melhoria da qualidade do ensino.

Depois de abordar os conceitos de “descentralização”, “cidadania”, “participação” e “autonomia” e contextualizar historicamente a participação popular na gestão dos bens públicos, a autora aborda a atividade administrativa como uma necessidade humana e mostra como ela se dá na sociedade capitalista. Desenvolve ainda a concepção de administração escolar em que a gestão de Luíza Erundina se fundamentou, justificando a presença de colegiados como o Conselho de Escola.

Em seguida, resgatou a história da participação de pais e alunos na vida escolar - Caixas Escolares, Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Escola consultivos, Conselhos de Escola deliberativos. Apresenta o processo de criação da Rede Municipal de Ensino na cidade de São Paulo, destacando o papel dos Conselhos de Escola nas gestões de Mário Covas (1983-1985), Jânio Quadros (1986-1988) e de Luíza Erundina (1989-1992).

A partir do relato de sua experiência no cotidiano de um Conselho de Escola, analisa a proposta e os resultados da gestão democrática no governo de Luíza Erundina à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo, mostrando os entraves encontrados à autonomia das escolas, os impasses de natureza administrativa e pedagógica e as repercussões positivas da gestão democrática da escola na melhoria da qualidade do ensino.

Conclui que a administração escolar na perspectiva democrática não pode ser implantada por decreto. Ela exige uma nova forma de organização do trabalho na escola, bem como a presença de sujeitos ativos e comprometidos com o projeto de democratização no interior dela.

## **SUMÁRIO**

|                  |      |
|------------------|------|
| Introdução ..... | p. 8 |
|------------------|------|

|   |       |
|---|-------|
| <b>Cap. 1 - A PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA</b> .....                       | p. 16 |
| 1.1 - Políticas de descentralização na América Latina .....                           | p. 18 |
| 1.2 - Conceitos básicos .....   | p. 19 |
| 1.3 - Tradição socialista da gestão democrática .....                                 | p. 25 |
| <b>Cap. 2 - A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA</b> .....              | p. 36 |
| 2.1 - Administração no processo de produção capitalista .....                         | p. 37 |
| 2.2 - Teoria Geral da Administração e Administração Escolar ....                      | p. 41 |
| 2.3 - A escola democrática na sociedade capitalista .....                             | p. 44 |
| <b>Cap. 3 - INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO ESCOLAR</b> .....          | p. 47 |
| 3.1 - As Caixas Escolares e as Associações de Pais e Mestres .....                    | p. 48 |
| 3.2 - Dos Conselhos de Escola consultivos aos Conselhos de Escola deliberativos ..... | p. 54 |
| 3.3 - Necessidade de uma cultura política de participação .....                       | p. 58 |
| <b>Cap. 4 - O ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OS CONSELHOS DE ESCOLA</b> .....        | p. 60 |
| 4.1 - Criação da Rede Municipal de Ensino de São Paulo .....                          | p. 61 |
| 4.2 - O Governo Mário Covas e os Conselhos de Escola .....                            | p. 64 |
| 4.3 - O Governo de Jânio Quadros e os Conselhos de Escola .....                       | p. 67 |
| 4.4 - O Governo de Luiza Erundina e os Conselhos de Escola ....                       | p. 68 |
| <b>Cap. 5 - O COTIDIANO DE UM CONSELHO DE ESCOLA</b> ...                              | p. 74 |
| 5.1 - Primeiro ano do Conselho - 1989 .....   | p. 76 |
| 5.2 - Segundo ano do Conselho - 1990 .....  | p. 85 |
| 5.3 - Terceiro ano do Conselho - 1991 .....   | p. 89 |

|   |       |
|---|-------|
| 5.4 - Quarto ano do Conselho - 1992 .....                       | p. 93 |
| 5.5 - Gestão democrática, autonomia e qualidade do ensino ..... | p. 96 |

|                 |        |
|-----------------|--------|
| Conclusão ..... | p. 103 |
|-----------------|--------|

|                    |        |
|--------------------|--------|
| Bibliografia ..... | p. 108 |
|--------------------|--------|

|  |        |
|--|--------|
| Anexo - O Conselho de Escola do Município de São Paulo ..... | p. 119 |
|--|--------|

## INTRODUÇÃO

A centralização do poder e dos recursos financeiros e a ausência de canais de controle social sobre as diferentes esferas de governo são características marcantes do Estado brasileiro, historicamente privatizado pelas elites econômicas. Este Estado, assim caracterizado, convive “naturalmente” com uma injusta distribuição da riqueza, permite que interesses corporativistas se sobreponham aos interesses da coletividade e deixa de atender às necessidades básicas da população tais como saúde, habitação e educação.

O sistema educacional, dentro deste quadro institucional, tem-se caracterizado também pela centralização. A maioria da população tem sido tradicionalmente alijada do processo decisório seja em relação à política educacional, seja em relação aos recursos financeiros destinados à educação. Nesse sentido, Marília Spósito (1989:64) afirma que

“apesar de gerida e mantida pelo aparato estatal, a escola brasileira não é necessariamente pública. Pelo contrário, é no sistema de ensino que encontramos com maior profundidade, pelo caráter clientelista da burocracia escolar, uma enraizada mentalidade privatista da coisa pública. A estrutura administrativa da escola, determinada e articulada em grande parte a partir das orientações do diretor, que dela toma ‘posse’, a obtenção do consenso pelo servilismo ou pela troca de favores, a nomeação dos cargos de confiança nas instâncias intermediárias ou superiores apoiada em relações tacanhas de clientelismo político, a falta de autonomia para a elaboração e execução de projetos pedagógicos no âmbito da unidade escolar, enfim, esse conjunto de fatores acaba por transformar a educação mantida pelo Estado num grande terreno onde prevalecem interesses pessoais, formas tradicionais de dominação política e concepções privadas de uma atividade que deveria ser essencialmente pública”.

Tentando reverter o caráter privado do Estado, tem havido reações que procuram cada vez mais a participação coletiva e a descentralização do poder. Muitas lutas têm sido travadas exigindo abertura de canais de comunicação entre a população e o poder público, permitindo que os usuários participem de sua administração, passando de espectadores a sujeitos com direito de se manifestar com relação à qualidade dos serviços prestados pelo Estado e com relação à forma como esse Estado é gerido.

Dentre essas propostas de criação de canais de participação, da população surgiu, na área da educação, a idéia de **Conselhos de Escola Deliberativos**. Eles passaram a ser incluídos na pauta de reivindicações dos professores da rede pública que, paralelamente às exigências salariais, começaram, a partir da década de 80, a lutar também por uma mudança no direcionamento político das escolas. No Estado de São Paulo, “esta proposta se concretizou quando, em dezembro de 1984, foi aprovada na Assembléia

Legislativa a Lei Complementar nº 375, de autoria de Paulo Frateschi, então deputado estadual eleito pelo Partido dos Trabalhadores, que transformava os antigos Conselhos de Escola em deliberativos, prevendo ainda a participação de pais e alunos” (RIBEIRO, 1989:26).

No final da década de 80, mais especificamente em 1988, elege-se pela primeira vez, no município de São Paulo, um governo de esquerda. “Esta eleição representou um nítido rompimento com as duas tradições - a populista e a tecnocrática-autoritária - que plasmavam até então a história política da cidade. Durante o interregno democrático 1945-64, o primeiro prefeito eleito (em 1953) foi o populista Jânio Quadros e o último foi o seu colaborador e aliado Faria Lima. Quando, após o regime militar, restauraram-se as eleições para prefeitos das capitais em 1985, São Paulo voltou a escolher Jânio Quadros, selando a hegemonia do populismo moralista. Por outro lado, durante a longa noite do autoritarismo militar, sucederam-se na prefeitura de São Paulo diversos alcaides apontados, seja pela sua presumida proficiência técnica seja pela sua também presumida capacidade empresarial. Constituiu exceção apenas Mário Covas, político bom de voto e escolhido pela sua representatividade” (SINGER, 1996:17)

A política educacional da gestão de Luiza Erundina baseou-se em **três princípios básicos**: descentralização, participação e autonomia, desenvolvidos no âmbito de quatro grandes prioridades: democratização da gestão, democratização do acesso, nova qualidade de ensino e política de educação de jovens e adultos.

Em relação à democratização da gestão, uma das primeiras medidas do governo de 1989-1992 foi reinstaurar os Conselhos de Escola deliberativos na rede municipal de São Paulo. Eles haviam sido instituídos pelo Governo Mário Covas (1983-1985) no final do seu mandato. Mas, logo em seguida, seu sucessor, o prefeito Jânio Quadros, suspendeu seu funcionamento, impedindo a população de viver a experiência da gestão colegiada.

Enquanto professora da rede pública - municipal e estadual - desde 1986, sempre me posicionei favorável à existência daqueles colegiados e deles participei ativamente. Na gestão de Luíza Erundina, vivi a experiência de ser membro do Conselho durante os quatro anos numa mesma escola. Ao término de seu mandato, a sensação que predominava em mim era a de que não havíamos avançado muito em relação à democracia escolar. Afinal, tínhamos grandes expectativas, pois estávamos sob um governo que estabelecera como um dos seus eixos principais de atuação no campo da educação a democratização da gestão escolar.

Sob o estímulo de **leituras freireanas**, o sentimento de frustração foi sendo substituído pelo desejo de compreender o significado daquela experiência. Como diz Paulo Freire (1991), “Quanto mais pensava a prática a que me entregava tanto mais e melhor compreendia o que estava fazendo e me preparava para praticar melhor. Foi assim que aprendi a procurar sempre e sempre o auxílio da teoria com a qual pudesse ter melhor prática amanhã. Foi assim que nunca dicotomizei teoria e prática, percebendo-as jamais

isoladas uma da outra, mas em permanente relação contraditória, processual. (...) Assim, pensar minha experiência como prática inserida na prática social é trabalho sério e indispensável”. A motivação inicial para o texto que ora escrevo foi a experiência vivida, a insatisfação gerada por ela e o desejo de “ter melhor prática amanhã”.

Como afirmam Justa Ezpeleta e Elsie Rockwell (1986:12),

“A escola é, na teoria tradicional, uma instituição ou um aparelho do Estado. Tanto na versão positivista (Durkheim), como nas versões críticas (Althusser, Bourdieu), sua pertença ao Estado transforma-a automaticamente em representante unívoca da vontade estatal. A escola tem uma história documentada, geralmente escrita a partir do poder estatal, a qual destaca sua existência homogênea. Nesta interpretação, a escola é difusora de um sistema de valores universais ou dominantes que transmite sem modificação. Na versão positivista, a escola, além de conseguir a inculcação dos valores e normas comuns à sociedade, consegue também a realização dos direitos civis e da justiça social. As versões críticas da escola, baseando-se na própria história documentada, demonstram por sua vez seu caráter reprodutor da ideologia dominante e das relações sociais de produção. Sustentam estas versões, com valoração oposta, o conceito de escola homogeneizante, cuja determinação fundamental é estatal e estrutural. Coexiste, contudo, com esta história e existência documentada, outra história e existência, *não documentada*, através da qual a escola toma forma material, ganha vida. Nesta história, a determinação e presença estatal se entrecruzam com as determinações e presenças civis de variadas características. A homogeneidade documentada decompõe-se em múltiplas realidades cotidianas. Nesta história não-documentada, nesta dimensão cotidiana, os trabalhadores, os alunos e os pais se apropriam dos subsídios e das prescrições estatais e constroem a escola”.

Foi a intenção de captar “a determinação e presença estatal se entrecruzando com as determinações e presenças civis”, observando até onde a **democracia avançou** no estabelecimento de ensino onde trabalhamos durante a gestão de Luíza Erundina que escolhemos a escola como espaço de pesquisa. Afinal, “A vida cotidiana não está ‘fora’ da história, mas no ‘centro’ do acontecer histórico: é a verdadeira ‘essência’ da substância social. (...) As grandes ações não-cotidianas que são contadas nos livros de história partem da vida cotidiana e a ela retornam. Toda grande façanha histórica concreta torna-se particular e histórica precisamente graças a seu posterior efeito na cotidianidade” (HELLER, 1989:20).

Em outras palavras, o **objetivo** da presente dissertação é verificar, a partir da nossa prática no cotidiano escolar e da reflexão sobre ela, em que medida a política educacional adotada pela gestão de Luíza Erundina, no que diz respeito aos **Conselhos de Escola**, avançou em relação às experiências de participação vividas anteriormente pela população. Nossa intenção é observar se, na proposta de governo e na prática, houve avanços quanto à descentralização do poder e das decisões e se a participação de todos os segmentos da comunidade escolar - particularmente pais e alunos - foi estimulada e garantida, permitindo relações mais democráticas no interior das escolas. Finalmente, objetivamos ainda apontar o que foi possível ser

realizado e as principais dificuldades da uma gestão participativa naquele governo, mostrando os entraves encontrados à autonomia das escolas, os impasses de natureza administrativa e pedagógica e as repercussões positivas da gestão democrática da escola na melhoria da qualidade do ensino.

Quando comecei a participar do Conselho de Escola não tinha em mente que aquela experiência seria objeto de estudo de uma dissertação. Não havia nem a intenção de fazer o mestrado. Mas tenho por hábito registrar e documentar os trabalhos que realizo e as experiências que vivencio para ter condições de, nos momentos propícios, avaliá-los. Em relação àquela experiência, a minha preocupação se acentuou devido ao fato de eu ter sido eleita e atuado como presidenta nos dois primeiros anos de funcionamento do Conselho. Sabia da necessidade de ficar atenta ao que surgia naquele espaço pela novidade histórica que a participação deliberativa criava na educação municipal e pelas possíveis manifestações de resistência e cobranças em relação àquela nova maneira de gerir a escola. Dessa forma, durante as reuniões do Conselho, eu ia anotando depoimentos que julgava importantes. Tomava o cuidado de garantir o registro, em atas, de todas as falas e decisões tomadas nas reuniões, bem como das avaliações a que aquele colegiado se submetia. Isso me possibilitou um amplo arquivo com informações importantes sobre a atuação do Conselho de Escola. Possuo, entre outros documentos, cópia de todas as atas das reuniões realizadas durante os quatro anos, de fitas de vídeo de algumas de nossas atividades e de avaliações que os alunos e pessoas da comunidade fizeram sobre a escola naquele período. Além da bibliografia pertinente ao tema, foi este material que utilizei como fonte de minha pesquisa.

Ainda que não tenha me colocado intencional e formalmente como uma pesquisadora desde o início daquele processo (1989), depois de ter feito o curso de Pedagogia na PUC-SP (1985), todo o meu trabalho tem sido orientado por uma **ótica (método) participativo-etnográfica** por entender que ela é a mais adequada ao trabalho que venho desenvolvendo nas escolas onde tenho atuado. Segundo Carlos Rodrigues,

“Os homens e as mulheres fazem a sociedade da mesma maneira que são feitos por ela. Somos atores e protagonistas de nossa história da mesma maneira que somos definidos e condicionados por ela. Dentro desta relação de interação, não há lugar para um pesquisador separado de seu objeto de pesquisa. O pesquisador é um homem ou uma mulher com uma inserção social determinada e com uma experiência de vida e de trabalho que condicionam sua visão de mundo, modelam o ponto de vista a partir do qual ele ou ela interagem com a realidade. E é esta visão de mundo, este ponto de vista que vai determinar a intencionalidade de seus atos, a natureza e a finalidade de sua pesquisa, a escolha dos instrumentos metodológicos a serem utilizados (...) Uma perspectiva crítica e problematizadora das ciências sociais implica, portanto, na recusa dos mitos da neutralidade e da objetividade e obriga o pesquisador a assumir plenamente uma vontade e uma intencionalidade políticas. Ao invés de se limitar a constatar como pensam, falam ou vivem as pessoas de determinado grupo social ou de procurar prever o que seria necessário

fazer com vistas a dissolver os conflitos e reforçar a coesão social, nossa postura deve ser bem outra. O que nos interessa é mergulhar na espessura do real, captar a lógica dinâmica e contraditória do discurso de cada ator social e de seu relacionamento com os outros atores, visando a despertar nos dominados o desejo da mudança e a elaborar, com eles, os meios de sua realização” (BRANDÃO, 1985:24-25).

Os principais aspectos que caracterizam a pesquisa do tipo etnográfico são: o contato direto e prolongado do pesquisador com a situação e as pessoas ou grupos selecionados e uma grande quantidade de dados descritivos obtidos através de diferentes técnicas de coleta. “Utilizando principalmente a observação, o pesquisador vai acumulando descrições de locais, pessoas, ações interações, fatos, formas de linguagem e outras expressões, que lhe permitem ir estruturando o quadro configurativo da realidade estudada, em função do qual ele faz suas análises e interpretações. Outro aspecto peculiar aos estudos etnográficos é a existência de um esquema aberto e artesanal de trabalho que permite um transitar constante entre observação e análise, entre teoria e *empíria*. O processo etnográfico pode partir de questões bem claras e definidas ou de um esquema teórico incipiente que vai se construindo e estruturando ao longo da pesquisa” (Marli E. André, *In*: FAZENDA (org.), 1994:38)

A metodologia participante implica a presença do observador face a face com os observados, seja refletindo com eles, seja coletando dados, seja avaliando, formal ou informalmente, o processo de participação. Portanto, o observador é parte do contexto observado, no que ele ao mesmo tempo modifica e é modificado por esse contexto. É o nosso caso: nós, como observadores, fizemos parte do movimento pesquisado participando do cotidiano do Conselho de Escola que aqui descrevemos e analisamos.

Como resultado desse trabalho de estudo, pesquisa e participação, apresentaremos a exposição em **seis capítulos**.

Entendemos que, para analisar a participação e a descentralização do poder na gestão escolar no período de 1989-1992 e apontar os entraves que surgiram frente a esta nova maneira de gerir a escola, é necessário esclarecer, ainda que brevemente, de que descentralização, participação, cidadania e autonomia o mandato de Luiza Erundina tratou e, além disso, elucidar os objetivos daquela administração ao incentivar a participação da população na gestão dos órgãos governamentais.

Para isso, no **primeiro capítulo**, abordaremos os conceitos acima especificados - “descentralização”, “cidadania”, “participação” e “autonomia” - e contextualizaremos historicamente a participação popular na gestão dos bens públicos.

O **capítulo segundo** apresenta a atividade administrativa como uma necessidade humana e mostra como ela se dá na sociedade capitalista. Mostra ainda a concepção de administração escolar em que a gestão de Luíza Erundina se fundamentou, justificando a presença de colegiados como o Conselho de Escola.

A participação da comunidade escolar já tem, entre nós, uma história que se inicia nos anos 30. No **terceiro capítulo** resgatamos essa história, iniciada com as Caixas Escolares e as Associações de Pais e Mestres. Mostramos a passagem dos Conselhos de Escola consultivos para os Conselhos de Escola deliberativos e as reações dos pais, alunos, professores, diretores, dos órgãos do governo e da APEOESP. Nosso objetivo com este capítulo é, além de resgatar as ações governamentais de implantação de instâncias participativas na vida interna da escola, verificar em que medida a proposta de Luíza Erundina se diferenciou das experiências anteriores.

No **quarto capítulo** apresentamos o processo de criação da Rede Municipal de Ensino na cidade de São Paulo, destacando o papel dos Conselhos de Escola nas gestões de Mário Covas (1983-1985), Jânio Quadros (1986-1988) e de Luiza Erundina (1989-1992). Através desse histórico, pretendemos levantar os princípios e prioridades político-pedagógicos e organizacionais priorizados pelas administrações anteriores à gestão da Luíza Erundina e em que medida dificultaram ou facilitaram a gestão democrática da escola pública.

Mas não quisemos ficar na teoria e na história dos Conselhos. Buscamos a experiência prática e a reflexão sobre ela. No **capítulo quinto**, a partir de nossa vivência cotidiana do Conselho de Escola, analisamos a proposta e os resultados da gestão democrática no governo de Luíza Erundina à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo. Nesse capítulo mostraremos os entraves encontrados à autonomia das escolas, os impasses de natureza administrativa e pedagógica e as repercussões positivas da gestão democrática da escola na melhoria da qualidade do ensino. Neste capítulo apresentamos uma descrição detalhada do dia-a-dia de um Conselho que acompanhamos de dentro e de perto durante quatro anos.

A primeira parte do título da nossa dissertação foi extraída do slogan "**Aceita um Conselho?**" utilizado pela gestão de Luíza Erundina na campanha de 1990 para incentivar a população a participar do Conselho de Escola e por nós, como título de um encontro cultural que realizamos no estabelecimento de ensino onde trabalhamos para discutir, entre outros temas, a organização do nosso colegiado. A segunda parte do título- **Teoria e prática da gestão participativa** - refere-se ao conteúdo específico abordado nesta dissertação. Entendemos que a unidade entre teoria e prática impõe-se ao ato pedagógico, pois não pode haver educação sem ação de alguém sobre alguém e também sem conhecimento, portanto, sem reflexão, sem teoria. A teoria pedagógica sem a prática educacional é puro verbalismo. A prática pedagógica sem teoria é puro ativismo. "A teoria educacional é uma teoria social, uma teoria da práxis que só se completa ao ser realizada" (GADOTTI, 1992:156). O termo "práxis" expressa bem essa relação entre teoria e prática. A atividade teórica por si só não é práxis. Como diz Adolfo Sánchez Vázquez (1977:208), a práxis é "uma atividade material,

transformadora e ajustada a objetivos. Fora dela, fica a atividade teórica que não se materializa, na medida em que é atividade espiritual pura. Mas, por outro lado, não há práxis como atividade puramente material, isto é, sem a produção de finalidades e conhecimentos que caracteriza a atividade teórica”.

A implantação do Conselho de Escola não garante por si só a participação e a democratização da gestão. Como diz Carlos Drummond de Andrade (1988:70), “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”. A administração escolar na perspectiva democrática não pode ser implantada por decreto. Ela exige uma nova forma de organização do trabalho na escola, bem como a presença de sujeitos ativos e comprometidos com o projeto de democratização no interior dela. A proposta de democratização da gestão do governo de Luíza Erundina apresentou avanços em relação aos governos anteriores. Através de nossa prática cotidiana no Conselho de Escola, também foram vários os aspectos positivos constatados em relação à conquista da democratização do poder no interior da escola onde trabalhamos. São as nossas conclusões.

## **Capítulo 1**

### **A PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA**

A administração municipal de 1989-1992 baseou sua política educacional em **três princípios básicos**: participação, descentralização e autonomia, desenvolvidos no âmbito de **quatro grandes prioridades**: Democratização da Gestão, Democratização do Acesso, Nova Qualidade de Ensino e Política de Educação de Jovens e Adultos.

Esses princípios - participação, descentralização e autonomia -, a partir do final da década de 80, têm marcado os debates que procuram refletir e buscar soluções para a situação em que se encontra a educação brasileira. Eles têm sido defendidos tanto pelo campo conservador (elites), sob cujo governo estivemos ao longo de toda nossa história, quanto pelo campo democrático popular<sup>1</sup>, no qual se inserem os representantes políticos do governo de Luíza Erundina. Mas subjacente ao discurso comum, proferido por campos politicamente opostos, há objetivos bastante diferenciados.

Para avaliarmos a política educacional implementada por Luíza Erundina (1989-1992), mais especificamente a proposta de gestão democrática da escola, observando seus avanços e limites, entendemos ser de fundamental importância explicitar algumas implicações que a adoção de um processo de descentralização impõe e, além disso, esclarecer, ainda que brevemente, de que descentralização, participação, cidadania e autonomia seu governo tratou.

O processo de hominização pode ser narrado como história de desigualdades e de luta contra elas. Como grande parte das reflexões marxistas vêm demonstrando, há mais de um século, o processo de hominização - de construção da humanidade pelo próprio homem - prossegue por etapas estreitamente ligadas ao modo pelo qual os seres humanos produzem sua própria existência. Nesse processo, os Conselhos Operários e Populares têm desempenhado, nos últimos dois séculos, um papel particular que convém aqui evidenciar dada a natureza do nosso trabalho. Sendo assim, ainda neste capítulo, apresentaremos uma síntese histórica dos Conselhos Populares e Operários, esclarecendo as razões que motivaram a sua criação e relacionando a existência dessas experiências à

---

<sup>1</sup> Na tradição política brasileira recente, é freqüentemente utilizada a expressão “campo democrático popular” - opondo-se ao “campo conservador” - para designar o conjunto de forças formadas principalmente por partidos, setores de partidos, sindicatos, movimentos sociais e populares que lutam pela democratização das relações de poder no Estado e na Sociedade. Ele busca instituir uma sociedade fundada na justiça e na equidade, democratizando o poder. As forças democráticas populares que compõem este campo podem variar de uma conjuntura para outra dependendo da dinâmica sócio-política. Elas têm estrutura e organização próprias, podendo ter pontos de vista político-ideológicos divergentes (não antagônicos). Perseguem um objetivo comum, para além das conjunturas: a transformação estrutural da sociedade. Para alguns, é um conceito vago e inconsistente, dada a sua variabilidade e ausência de critérios rígidos para defini-lo. Suas fronteiras permanecem relativamente abertas. Mais do que um conceito científico, trata-se de um conceito político-estratégico.

proposta dos Conselhos de Escola para verificar em que medida parte das dificuldades enfrentadas por estes colegiados - os Conselhos de Escola - são características exclusivas de sua prática na gestão escolar no período de 1989-1992, ou possuem caráter universal no processo de apropriação do Estado pelos cidadãos.

### 1.1 - Políticas de descentralização na América Latina

Segundo Ricardo Hevia Rivas (1991), quase todos os países da região latino-americana, seja sob governos democrático-representativos ou ditaduras militares, têm empreendido processos de descentralização ou desconcentração da administração dos sistemas de educação formal, principalmente primária e secundária. Organismos técnicos internacionais envolvidos com a promoção da educação em países latino-americanos têm recomendado políticas de descentralização para superar alguns problemas dos sistemas educativos (OEA:1987; AID; Nações Unidas:1982; Banco Mundial:1983).

Os processos de descentralização dão-se não só por necessidade técnica, mas também com objetivos políticos. Eles fundamentam-se em lógicas políticas divergentes. A intencionalidade com que, por um lado o Banco Mundial e, por outro, a OEA e a UNESCO recomendam e favorecem políticas descentralizadoras são diferentes (RIVAS, 1991:15).

São várias as racionalidades que justificam a descentralização. A **neo-liberal** que opera através de uma lógica economicista quando fundamenta as propostas de descentralização na necessidade de: arrocho do gasto público; privatização da contratação de pessoal docente; transferência ao setor privado do maior número possível das escolas.

A **geo-política** que pretende desconcentrar a administração do Estado para: conquistar plena ocupação do território; promover o desenvolvimento regional; conquistar a integração das regiões isoladas do conjunto da nação.

A da **eficiência administrativa**, às vezes interligada com a anterior, cujos objetivos são: controlar e fazer mais eficiente o processo de tomada de decisões e delegar a capacidade de executar, mas baseada em critérios previamente estabelecidos por autoridades no nível central.

É possível distinguir, também, uma lógica de inspiração **democrático participativa** cuja finalidade consiste em outorgar maior autonomia de decisão, poder e recursos às instâncias comunitárias e regionais para resolver os conflitos que se dão em nível educacional

Os defensores desta proposta argumentam que, comprometendo a comunidade com a escola, a população assume maior controle sobre o tipo de formação que se oferece aos estudantes e apóia o melhoramento da qualidade educacional de sua comunidade ou região. Desta maneira, as diferentes modalidades que adquirem os processos de descentralização respondem a diferentes lógicas com que se enfrenta a crise do Estado, lógicas que por sua vez resultam da luta e relativa hegemonia de distintos

grupos de pressão e gestão no interior de seus aparatos ( RIVAS, 1991:16).

Segundo o mesmo autor, os **objetivos** declarados pelos países que têm empreendido processos de descentralização educacional podem resumir-se em três:

- ←Melhorar a eficiência e modernizar a administração dos sistemas educativos. O crescimento na cobertura experimentado nas décadas passadas tem tornado mais ineficiente a tradicional administração centralizada e burocrática. A isto se soma a atual condição de crise econômica dos países latino-americanos que tem sido difícil conseguir manter, a partir dos governos centrais, taxas altas de investimento no campo educativo. Isto induz a desenvolver políticas de descentralização na perspectiva de que as comunidades locais e/ou os particulares entrem a cooperar mais decididamente no gasto educativo.
- ←Melhorar a gestão administrativa propriamente mediante a incorporação de mais atores sociais nos processos de decisão. Com esta maior participação se pretende romper o isolamento da escola e aproximá-la à comunidade à qual presta serviços. A partir desta perspectiva, argumenta-se que a descentralização é uma medida política que contribui com a democratização do sistema educativo e, conseqüentemente, da sociedade.
- ←Aumentar a efetividade do sistema. O currículo uniforme e centralizado é destacado como uma das causas do fracasso escolar e do insignificante impacto que a educação tem tido em promover o desenvolvimento, sobretudo nas regiões mais afastadas/atrasadas dos países. Com a descentralização se pensa poder adaptar o currículo às necessidades e culturas locais e, por isso, integrar estes setores aos processos de desenvolvimento que estimulem a produção local (RIVAS, 1991:21).

## 1.2 - Conceitos básicos

### 1.2.1 - Descentralização e desconcentração

A **desconcentração**, empregada como sinônimo de **descentralização**, tem sido apresentada como proposta de solução para o impasse político-institucional do Estado brasileiro e para a superação das inúmeras dificuldades que o sistema educacional tem enfrentado nas últimas décadas. Mas estes conceitos não são sinônimos, pois não objetivam os mesmos fins. Observemos o quadro comparativo abaixo:

| DESCONCENTRAÇÃO  | DESCENTRALIZAÇÃO  |
|--|---|
| ←mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente e maior divisão | ←não significa só dispersão físico-territorial das agências governamentais, ou maior divisão de tarefas, mas descentralização (divisão/distribuição) do poder |

|   |  |
|---|--|
| de tarefas  |  |
| ← não ameaça as estruturas administrativas consolidadas   | ← envolve profunda modificação nas estruturas administrativas  |
| ← continua a subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao governo federal            | ← implica em transferência de poderes do nível central para o nível local  |
| ← reparte encargos e serviços e delega funções  | ← reparte opções e decisões, reconhece direitos e atribui responsabilidades  |
| ← é um processo cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, refletindo um movimento “de cima para baixo” | ← é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local, refletindo um movimento “de baixo para cima”  |
| ← não conta com mecanismos de controle social e transparência no processo decisório                                   | ← abre as portas do Estado à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante, aceitando as pressões daí advindas. |

### 1.2.2 - Aspectos principais da descentralização

Segundo Pedro Jacobi (1990:8), a “descentralização significa, em teoria, a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação, controle e gestão cidadina no seu cotidiano, assim como a potencialização de instrumentos adequados para o uso e redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos e para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento, possibilitando a desburocratização administrativa e a equitatividade na definição da agenda. Descentralizar não significa só a delegação de funções, mas também a fragmentação do poder através das mais diferentes esferas sociais”.

Além da vontade política dos que governam, são vários os fatores, segundo Pedro Jacobi (1990), que podem atuar como elementos facilitadores ou dificultadores da descentralização:

← o imediatismo a fim de atender às expectativas da população pode gerar soluções mais aparentes do que reais. É necessária a criação de **instâncias com meios de atuação e competências** que possam influenciar qualitativamente a gestão das órgãos governamentais.

- ← A descentralização exige a participação, mas o número de organizações populares com presença marcante em nível local é inexpressivo. Num país como o nosso, que historicamente tem sido marcado pelo clientelismo, patrimonialismo, fisiologismo e assistencialismo, poucos são os canais existentes de participação e insignificante é o número de **interlocutores coletivos aptos a uma intervenção** efetiva na gestão dos municípios, elaborando projetos, tomando decisões e controlando a execução dos mesmos.
- ← a descentralização implica em acesso dos cidadãos à informação não só no início do processo administrativo, mas durante todo o movimento de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. Nesse sentido, a falta de **canais de disseminação das informações** por parte das administrações para todas as esferas da estrutura administrativa e para todos os segmentos da sociedade tem se manifestado como um sério entrave para a participação. Além disso, contradições podem surgir nesse processo de comunicação permanente, “seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto às interferências da administração, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados em detrimento dos setores mais excluídos que encontram nos mecanismos de participação direta uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses” (JACOBI, 1990:8).
- ← “...os aparelhos burocráticos geralmente põem **fortes resistências** à abertura de **novas alternativas participativas**, (grifos nossos) já que a presença dos grupos sociais organizados na cena institucional representa, além da novidade, a perspectiva de situações complexas, de oposição, rejeição, resistência ou interferência no modus operandi do status quo burocrático” (*Idem*, p.13);
- ← a **dificuldade de ruptura com os padrões clientelísticos** que perduram e predominam na dinâmica da ação estatal é outro obstáculo a ser superado para a efetiva descentralização;
- ← os órgãos públicos, receosos de correr riscos, temendo a **influência de concepções político-ideológicas** que possam modificar o encaminhamento estritamente técnico dos projetos, resistem fortemente aos movimentos que propõem mudanças mais profundas nos processos participativos;
- ← **respeitar e garantir a autonomia** dos grupos organizados também se constitui num aspecto delicado para os defensores da descentralização, pois sempre se corre o risco da cooptação;
- ← nem sempre a **dinâmica de negociação** entre agências do Estado e grupos organizados se dá de forma coerente e tranqüila. A escassez de recursos e a ampla demanda social levam à necessidade de se criar “uma engenharia institucional que consiga simultaneamente garantir um discurso de transparência administrativa, equacionar as demandas e garantir as formas de participação em projetos inovadores” (*Idem*, p.15). Não se pode

frustrar as expectativas, nem deixar de controlar os processos de radicalização, tanto dos setores conservadores, como dos setores mais excluídos, passíveis de manipulação político-ideológica.

← não se pode homogeneizar as práticas participativas, uma vez que a diferença na gestão dos municípios é significativa, principalmente no que se refere à sua dimensão e à organização cidadina existente.

Para Pedro Jacobi (1990:18), “a participação se baseia por um lado numa cidadania ativa e, por outro lado, numa ruptura com as resistências tecnoburocráticas, mas principalmente numa vontade política dos que governam as cidades de abrir espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos e interesses sociais e de valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças. Isso deverá ocorrer tanto no plano da organização interna da administração, como na definição de prioridades nos objetivos a partir da convivência de uma dialética de pluralismo e consenso, de confronto e negociação”.

A partir das considerações acima descritas percebemos claramente que a democratização do Estado no sentido de considerar as demandas e reivindicações populares, a transparência administrativa, o maior controle da população sobre o aparelho estatal, o rompimento com a tradição autoritária e elitista, que há muito domina o poder público, pressupõe a descentralização e não a desconcentração. Descentralização essa que exige a garantia de algumas condições para que ela se efetive.

### **1.2.3 - Participação, cidadania e autonomia**

A **participação** popular pode ser compreendida como apresentação de demandas aos governos e posterior pressão para que eles considerem as reivindicações feitas. Também pode ser entendida como engajamento da população para participar da realização de obras previamente definidas por quem governa. Numa visão mais abrangente, ela é entendida como intervenção constante nas definições e nas decisões das políticas públicas, tornando-se uma prática social efetiva que sedimenta uma nova cultura de cidadania. Nesta concepção, a população é vista como capaz de, sem ser tutelada pelo poder estatal, planejar e decidir sobre as suas reivindicações bem como de controlar a sua execução (BORDENAVE, 1994).

A real participação popular nos remete a outra discussão: só participa efetivamente quem efetivamente exerce sua cidadania - outra palavra presente nos discursos provenientes das mais diferentes esferas da sociedade. Valemo-nos aqui de algumas considerações de Maria Vitória Benevides sobre a questão:

“as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão como eleitor. Pelo contrário, elas desejam este cidadão. Temem apenas a cidadania democrática, a **cidadania ativa**. (grifo nosso) Há um grande

salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos (...). Distingue-se, portanto, a cidadania passiva - aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela - da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994: 15-16).

A participação popular que intervém no planejamento, nas decisões e no controle das políticas públicas requer o cidadão ativo: que vota, que escolhe seus representantes políticos conscientemente - conhecendo e avaliando suas propostas de governo e verificando se elas vão ao encontro de seus interesses - mas que não se limita a isso. Exige ainda que ele opine, proponha, analise e se apresente enquanto sujeito dos destinos de sua cidade, de seu estado e de seu país.

A **Autonomia** também pode ser compreendida de diferentes modos. Há os que a defendem objetivando uma redefinição do papel do Estado, no sentido de privatizá-lo ainda mais, adequando-o às exigências feitas pelo neoliberalismo - a saber: Estado máximo a serviço do capital e, por isso, Estado mínimo a serviço do ser humano, pois mínima torna-se a sua capacidade de financiar a educação e outros serviços básicos que garantam vida digna a todos - e há os que defendem a autonomia objetivando, também, uma redefinição do papel do Estado, mas no sentido de convertê-lo num órgão público, ou seja, subordinado aos anseios da maioria da população.

Os primeiros, apontando como causas da crise educacional atual o corporativismo presente nesta área e a ineficiência do Estado para gerir os recursos destinados ao ensino, defendem a modernização das estruturas administrativas. Para estes, as estruturas centralizadas são ineficazes. Por isso, faz-se necessária uma reorganização das grandes máquinas burocráticas e um redirecionamento de mais recursos para suas atividades fins. Daí a necessidade de se atribuir autonomia aos órgãos da base da burocracia. Ela é proposta como exigência da descentralização. Mas os limites dessa autonomia e descentralização se restringem ao universo intra-escolar. Os órgãos centrais do governo apresentam-se como os responsáveis pela definição dos objetivos a serem atingidos e pela avaliação dos resultados alcançados. Às unidades de ensino cabe a autonomia (sic) para administrar a escola e os recursos financeiros - tanto os escassos recursos repassados pelo governo, quanto os que as escolas conseguirem arrecadar. Cabe também às unidades de ensino, a autonomia para apresentar o melhor projeto pedagógico que possibilite conquistar as metas traçadas por aqueles órgãos centrais. Subjacente à proposta dos neoliberais de descentralização e autonomia, está a intenção de criar mecanismos que possibilitem desobrigar o Estado de suas responsabilidades sociais a fim de que ele possa atender às exigências do capital frente à economia competitiva

e globalizante.

Os neoliberais sabiamente esvaziam o discurso de descentralização do sistema educacional de qualquer conteúdo político. Nesse sentido, esclarece-nos Tomaz Tadeu da Silva (*In: GENTILI/SILVA, org. 1995:18-9*) que

“Outra das operações centrais do pensamento neoliberal em geral e, em particular, no campo educacional, consiste em transformar questões políticas e sociais em questões técnicas. Nesta operação, os problemas sociais - e educacionais - não são tratados como questões políticas, como resultado - e objeto - de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos e de poder, mas como questões técnicas, de eficácia/ineficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais. Assim, a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professoras/es e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte de professores/as e administradores/as educacionais, como consequência de métodos ‘atrasados’ e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos. Dado um tal diagnóstico é natural que se prescrevam soluções que lhe correspondam. Tudo se reduz, nessa solução, a uma questão de melhor gestão e administração e de reforma de métodos de ensino e conteúdos curriculares inadequados. Para problemas técnicos, soluções técnicas, ou melhor, soluções políticas traduzidas como técnicas”.

A autonomia, tal como a concebe o campo democrático popular, objetiva contribuir com a capacitação da sociedade civil para gerir políticas públicas, avaliar e fiscalizar os serviços prestados à população no sentido de tornar público o caráter privado do Estado. Para este grupo social “As escolas públicas não estão no estado em que estão simplesmente porque gerenciam mal seus recursos ou porque seus métodos ou currículos são inadequados. Elas têm os recursos que deveriam ter porque a população a que servem está colocada numa posição subordinada em relação às relações dominantes de poder. Seus métodos e currículos podem ser inadequados, mas isso não pode ser discutido fora de um contexto de falta total de recursos e de poder” (*Idem, p. 20*).

A autonomia é entendida e defendida pelos integrantes do campo democrático popular como um modo de descentralizar o poder do Estado em relação à tomada de decisões concernentes ao projeto político-pedagógico da escola, à definição das posições mais amplas da política educacional, bem como em relação ao controle da execução das mesmas. Com a autonomia, o que se pretende tirar do Estado não é a sua responsabilidade pelas tarefas, mas, sim, o controle autoritário das decisões, o controle do poder. Em relação à escola, o que se pretende é garantir sua dimensão pública, é fortalecer o poder de controle e cobrança da sociedade civil em relação aos deveres do Estado com a Educação, é buscar a socialização do poder político de fato. Não se pretende retirar dela seu caráter estatal, assim como não se pretende transferir para a comunidade apenas as responsabilidades da gerência da escola.

Dessa forma, para o campo democrático popular, quando se fala em descentralização, participação, cidadania e autonomia no universo educacional, está-se falando em criar condições de ampliar a esfera pública do Estado, já que, no capitalismo, o estatal acaba sendo privado.

### 1. 3 - Tradição socialista da gestão democrática

A participação na administração dos bens públicos pode se dar de diversas formas com diferentes finalidades. Pode ser incentivada, por exemplo, com o objetivo populista de travestir ações governamentais autoritárias, de caráter democrático, ou para que os cidadãos se apropriem do controle do Estado a fim de democratizá-lo. Os Conselhos de Escola, como forma de participação do cidadão na gestão pública, também - como outras modalidades de conselhos - podem ser utilizados para diversos fins.

A história da participação, seja no âmbito do processo produtivo, seja no âmbito das reivindicações sociais, seja no interior do aparelho estatal - caso dos Conselhos de Escola - revela avanços, recuos e contradições. Não é uma história linear onde se acumulam apenas experiências exitosas. Para entender hoje mais concretamente o papel da participação através dos Conselhos de Escola com a finalidade de formar para a cidadania ativa, convém retomar parte dessa complexa história. Por isso, pela sua riqueza, abordaremos, como ilustração, a tradição socialista dos Conselhos e de outras formas de participação.

Segundo Maria da Glória Gohn (1989), a **Comuna de Paris** - um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871 - é considerada por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária através de conselhos populares. Esta experiência propunha-se a demolir toda a organização do trabalho capitalista a fim de substituí-la por uma organização nova. Suas oficinas foram modelos de um tipo de democracia popular. Entre outras coisas, elas fixaram salário, jornada de trabalho, escolha das chefias com a participação de todos os trabalhadores organizados em comitês. Em nível da cidade, existiam comitês de bairros que cuidavam da instrução pública. A Comuna de Paris é considerada uma significativa experiência das lutas populares pela novidade histórica que ela inaugurou: a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade e, principalmente, a possibilidade da gestão pública estar articulada com a gestão da produção, num projeto político libertador.

Para Gramsci (1981:28-29), o “verdadeiro segredo da Comuna está aqui: ela era, acima de tudo, um governo da classe operária, o resultado da luta entre a classe que produz e a classe que se apropria dos produtos, a forma política finalmente descoberta, na qual era possível realizar a emancipação do trabalho”.

Depois da Comuna de Paris, outras experiências foram marcantes no sentido de apresentar propostas inovadoras e libertadoras para a gestão

pública e para a gestão da produção. A Rússia foi pioneira no processo de construção de uma sociedade socialista. Inicialmente, sua base de poder foram os **soviets** - cujo significado é **conselho**.

Durante as greves de janeiro de 1905, os operários de grandes empresas de Petersburg começaram a eleger comitês de greve, comissões de fábrica, conselhos de delegados para discutir e procurar soluções para a situação de crise econômica que estavam vivendo. Estas organizações foram o início dos sindicatos nas fábricas e nas oficinas e tinham como objetivo defender os interesses econômicos e políticos da classe operária, lutar contra a exploração capitalista e contra a opressão política e social da autocracia tsarista. Nelas estavam os embriões dos conselhos russos.

Em junho de 1907, o Governo iniciou uma perseguição contra os sindicatos, proibindo a existência de muitos deles. Nos anos da Primeira Guerra Mundial, repetiu-se a repressão que resultou na extinção de outros tantos, ficando a atividade dos que se salvaram reduzida a quase nada devido às inúmeras restrições governamentais.

A vitória da revolução de Fevereiro de 1917 permitiu o renascimento daquelas organizações destruídas e a formação de outras. Surgiram, assim, os soviets com força total, perpassando os partidos políticos, os sindicatos e as associações voluntárias. Eles foram criados com a intenção de substituir o Parlamento e as assembléias administrativas burguesas e, pouco a pouco, substituir também todas as outras engrenagens do Estado burguês. Chegaram a desempenhar, por exemplo, tarefas na área da saúde e da manutenção da segurança pública. A tarefa mais avançada foi a direção de processos de produção.

O **objetivo** dos soviets era “fazer desaparecer qualquer separação entre ‘poder político’ e ‘poder econômico’, lutando pela emancipação e pela autonomia dos trabalhadores tomados, na sua unidade, como produtores que se tornam, a um só tempo, administrados e administradores” (Alfonso Leonetti. *In*: GRAMSCI/BORDIGA, 1981:31).

Os soviets tiveram desempenho marcante entre 1917 e 1918. Mas, nos anos seguintes, foram sofrendo um processo de estatização e burocratização, perdendo sua função originária e tornando-se executores das decisões governamentais. Em relação a esse aspecto, Hannah Arendt (*In*: ROLIM, 1989), afirma que “Os Conselhos eram órgãos tanto de ordenamento quanto de ação e foi, na realidade, sua aspiração de estabelecer uma nova ordem que os colocou em conflito com os grupos de revolucionários profissionais que pretendiam reduzi-los a simples executores da atividade revolucionária”.

A despeito das mudanças que sofreram, perdendo sua função inicial, eles se mostraram como a forma mais avançada de democracia operária e marcaram pela proposta de gestão social que introduziram.

A experiência dos Soviets proliferou-se na Europa, notadamente na Alemanha, na Itália e, um pouco mais tarde, na Espanha.

Ainda segundo Maria da Glória Gohn (1989), na **Alemanha**, os

**Conselhos Operários** surgiram em 1918. Rosa Luxemburgo - a grande figura de destaque no debate sobre conselhos alemães - defendeu a atuação de conselhos nas fábricas não somente como órgãos de autogestão econômica, mas também como órgãos de administração com funções, entre outras, municipais e educativas.

Diferentemente da Comuna de Paris e dos sovietes russos, os **Conselhos de Fábricas** não eram eleitos sobre uma base territorial, mas sobre a base da empresa. Eram responsáveis pela auto-administração da população; pelo controle dos preços dos aluguéis e dos gêneros de primeira necessidade bem como pelo combate à especulação e pela autogestão da produção - tratando, por exemplo, de questões salariais e da rotatividade das tarefas nas empresas - quebrando as escalas de hierarquia.

Segundo Ricardo Antunes e Arnaldo Nogueira (1981:10), os Conselhos Operários se distinguem das Comissões de Fábrica. Estas “atuam como órgão de resistência operária contra a dominação do capital no interior da fábrica e, apesar de guiadas por uma concepção socialista, têm um caráter predominantemente sindical, visando impedir os abusos do capitalismo. Os Conselhos Operários são organismos mais avançados que questionam as relações capitalistas em sua totalidade e não se restringem às relações de autoridade e dominação dentro das fábricas”.

Na **Itália**, segundo Carlos Nelson Coutinho (*In: GRAMSCI/BORDIGA*, 1981), quem assumiu um papel fundamental na implantação da prática conselhistas foi Gramsci. Entusiasmado com a Revolução Soviética e avaliando a situação italiana de 1919 como revolucionária, ele se propõe a elaborar a teoria e a prática que levariam à conquista da sociedade socialista. Nesse sentido, propôs-se a examinar a realidade de seu país verificando se já existiam nele os fundamentos de uma organização operária análoga aos sovietes russos, que pudesse servir de ponto de partida e de suporte para criação na Itália de uma democracia operária, de um estado socialista. Para ele, as **Comissões Internas de Fábrica**, que já vinham se constituindo na Itália desde de 1906, eram o “germe” que levaria à criação dos “sovietes italianos”.

Gramsci atribuía aos conselhos o papel de hegemonia da classe operária em oposição ao Estado existente. Partindo da crítica das instituições dos partidos e dos sindicatos, ele via os conselhos como alternativas possíveis de participação, defendendo os interesses e os direitos dos trabalhadores no interior da própria fábrica.

Mas, ainda segundo Gramsci, se os Conselhos quisessem deixar de ser embriões para se tornar efetivamente a forma primordial da nova democracia operária, deveriam sofrer algumas mudanças: não poderiam mais ser concebidos como instrumentos de defesa dos interesses imediatos dos trabalhadores diante dos interesses do capitalista industrial, mas sim como meio de elevar o operário de sua condição de assalariado à nova condição de produtor.

Para Gramsci, o sindicato de categoria servia para discutir a situação

do trabalhador enquanto assalariado: era o meio através do qual os trabalhadores, unidos, negociavam melhores preços para sua força de trabalho. Contudo, sua atuação era limitada porque a relação salarial e mercantil em que se funda a exploração capitalista não era questionada.

Os conselhos, ao contrário, seriam organismos através dos quais o operário poderia se elevar à condição de produtor, superando sua condição de mercadoria e sua conseqüente subordinação ao capital, na medida em que assumiria em suas próprias mãos o controle do processo produtivo. Se a dominação do proletariado tinha seu pressuposto básico na fábrica, ou seja, nesse controle do processo produtivo, os conselhos deveriam ser igualmente a base para a construção do novo Estado socialista, sendo este o resultado da articulação dos vários conselhos num Conselho Executivo Central.

Carlos Nelson Coutinho (*In*: GRAMSCI/BORDIGA, 1981) avalia que “ao conceber a fábrica como o ‘território nacional’ da classe operária, Gramsci incide de certo modo num erro corporativista: não vê que a dominação e a direção políticas da classe operária - sem as quais não se pode construir um Estado socialista - não se esgotam no controle imediato da produção material, mas implicam também uma ação hegemônica sobre o conjunto dos mecanismos (políticos, sociais, culturais) que asseguram a reprodução da vida social global e, inclusive, a reprodução das próprias relações de produção”.

A partir de 1945, após a queda do fascismo, a temática dos Conselhos de Fábrica foi deixada de lado pelo Partido Comunista Italiano que assumiu novas táticas e estratégias de ação, para a nova fase da vida social e política italiana. Porém, mais recentemente, entre 1969 e 1970, o tema dos conselhos voltou à tona, através de debates entre tendências comunistas italianas.

O **movimento operário espanhol** também se originou das necessidades de os trabalhadores assalariados terem atendidas suas reivindicações de classe e de se defenderem frente à exploração do capital.

As organizações dos trabalhadores espanhóis já sofriam no início do século XX forte influência do pensamento anarquista, levando o movimento sindical à fundação, em 1910, da Confederação Nacional do Trabalho (CNT).

Os **Conselhos Operários** surgiram mais tardiamente, entre 1934-37, associados ao anarco-sindicalismo, num período em que o fascismo e a perseguição ao movimento operário estavam em ascensão em outros países europeus. Em Barcelona, eles auto-geriram as fábricas e organizaram milícias. A Federação Anarquista Ibérica (FAI) criou as Colunas, formação de voluntários para combate e para disseminar suas idéias. Elas implantaram comunidades autogeridas nas zonas rurais.

A maneira pela qual os Conselhos Operários se estruturaram na Espanha variou segundo as particularidades de cada região, em função da sua maior ou menor concentração industrial.

A **Polônia**, após o processo revolucionário, foi adquirindo uma estrutura estatal-burocratizada que distanciou o Estado popular das massas

trabalhadoras. O Partido Operário Unificado Polonês (POUP), fusão do Partido dos Trabalhadores, de tendência comunista, com o Partido Socialista, em 1949, foi incapaz de atuar enquanto verdadeira vanguarda do povo polonês além de ter se distanciado da classe operária. “Essa classe, em sua espontaneidade, mesmo que nem sempre provida de um ideologia proletária avançada, inspirada no marxismo, iniciou um longo processo de construção dos **Conselhos Operários** como alternativa para superação do burocratismo que se incrustou no Partido e no Estado Polonês (ANTUNES/NOGUEIRA, 1981).

Os primeiros embriões de Conselhos Operários na Polônia apareceram na primeira metade de 1956. No final desse mesmo ano, eclodiram greves que fizeram com que a organização de base avançasse: criaram-se, em apenas um ano, cerca de 4.600 conselhos, já então entendidos como órgãos efetivos de poder operário.

Uma lei aprovada em 1956 pelo Estado polonês reconheceu o direito dos conselhos, mas limitou-os a algumas atividades como: organização da empresa, estabelecimento de regime de trabalho, melhorias na produção, etc. Os Conselhos Operários não aceitaram essas limitações e avançaram nas suas reivindicações, chegando a exigir a escolha, pela base, dos diretores das empresas, ao invés da sua nomeação ser feita pelos organismos estatais.

Essa experiência dos conselhos, se não foi duradoura, uma vez que começou a sofrer restrições por parte do poder polonês, foi a base para o renascimento das “**Comissões Operárias**” alguns anos mais tarde (ANTUNES/NOGUEIRA, 1981).

Na **Hungria**, os conselhos foram criados na década de 50, atuando nas fábricas, nos distritos, nas municipalidades e nas províncias. Eles foram importantes por terem adquirido dimensão nacional, chegando a formular propostas gerais para a administração das fábricas e da vida social. Criou-se também uma representação autônoma dos conselhos em nível da Assembléia Nacional (GOHN, 1989).

Segundo Ricardo Antunes e Arnaldo Nogueira, na **Iugoslávia** o processo de criação dos conselhos operários nasceu da própria percepção feita pelos comunistas de que seria necessário buscar uma alternativa à concepção de socialismo fortemente burocratizado da União Soviética após o advento do Stalinismo. Dessa forma, no início da década de 1950, como **alternativa ao socialismo burocrático**, procurou-se implementar um processo de descentralização econômica.

Os **Conselhos Operários** vieram associados à idéia de autogestão. O sistema de instituições sociais e políticas na Iugoslávia era baseado na tomada de decisões pelos trabalhadores à altura da produção. Eles próprios se transformaram nos administradores diretos das empresas em que trabalhavam. Por lei, todos os cidadãos tinham o direito de participar igualmente na administração dos meios de produção de propriedade pública, sujeitos apenas à coordenação geral do Estado (CARVALHO, 1983).

A partir deste breve levantamento de algumas das principais experiências de implantação da prática conselhistas em busca da construção de uma sociedade em que os interesses do capital não se sobreponham aos interesses do homem, em que patamares avançados de desenvolvimento econômico sejam conquistados sem que nenhum segmento social seja excluído do usufruto de seus benefícios, verificamos que a explosão de energia das massas populares tendeu a buscar caminhos de auto-organização que, de formas variadas, depararam-se com a **questão do poder**. Ora o poder do capital, ora o poder de uma estrutura burocratizada que apresentou falhas em relação ao respeito às singularidades humanas, à participação política democrática e à capacidade de criar uma organização produtiva que se diferenciava substancialmente da organização capitalista - com mecanismos capazes de conciliar os anseios individuais e coletivos no processo produtivo. As experiências vividas apontaram para a necessidade de se conceber uma nova maneira de organização estatal, de se estruturar um sistema político a favor da cidadania, de se promover a participação popular e o crescente envolvimento dos trabalhadores nos assuntos de natureza pública. Evidenciaram também a necessidade de se atentar para a não burocratização, centralização e estatização destes espaços de organização colegiada a fim de que eles não se tornem meros executores das decisões governamentais.

Não obstante as falhas que existiram, as experiências conselhistas por nós estudadas revelaram significativos avanços na construção de uma sociedade mais igualitária e mais justa.

Ricardo Antunes e Arnaldo Nogueira (1981), ao abordar a organização dos trabalhadores no **Brasil**, através das **Comissões de Fábrica**, esclarecem-nos de que elas começaram na década de 40. Inicialmente, as Comissões de Fábrica se caracterizaram por grupos de trabalhadores das várias seções das empresas, que se reuniam com o objetivo de discutir as suas condições precárias de vida e de trabalho. As lutas em torno destes problemas davam-se por empresa com a apresentação das reivindicações diretamente aos patrões. Aos poucos, foi-se reconhecendo a importância da aproximação dos sindicatos com a organização de fábrica para se impedir o isolamento da luta operária e sua fragmentação política.

De lá para cá, o movimento dos trabalhadores tem posto em xeque a estrutura sindical antidemocrática - que atrela os sindicatos aos interesses do Estado e da burguesia - criando formas variadas de organização que impeçam a exploração de sua força de trabalho, ao mesmo tempo em que lutam pela construção de uma sociedade justa e democrática.

Fora do processo produtivo, há também organizações populares que marcaram a luta pela democratização da sociedade brasileira e pela conquista de melhores condições de vida.

Maria da Glória Gohn (1992), destaca três formas básicas de organização da população: as Sociedades Amigos de Bairro - SABs, ou Associações de Moradores, as Associações de Favelas e as lutas e

movimentos específicos pela moradia ou por equipamentos urbanos.

As **Sociedades Amigos de Bairro** estão presentes na cena urbana brasileira desde as primeiras décadas deste século, desenvolvendo-se mais intensamente a partir de 1945. “Grosso modo podemos dizer que elas possuem quatro fases de desenvolvimento. A primeira vai da década de 30 até 1964. Foi a fase reivindicativa, bastante atuante e representativa. A segunda vai de 1964 a 1974. Foi a fase assistencialista e de resistência, ao mesmo tempo. (...) A terceira fase das SABs vai de 1974 a 1982. Ela corresponde ao período de resgate de sua função política em nível local, quando volta a servir de canal de mobilização popular nas eleições de 1974, até o retorno do processo democrático em nível dos Estados da federação, com a eleição dos governadores em 1982. A quarta fase inicia-se quando ela recupera seu papel de agente político intermediário dos parlamentares e administradores públicos, no bairro, atuando cotidianamente nesta função por intermédio de espaços criados pela burocracia estatal, em políticas denominadas participativas e comunitárias” (GOHN, 1992:24-25)

Ainda segundo a mesma autora, o perfil político-ideológico das SABs revela as seguintes características: movimento bastante institucionalizado, estruturas internas e externas hierarquizadas, participação de seus membros determinada previamente, relacionamento com o poder público através de mecanismos burocratizados - petições, ofícios, abaixo-assinados etc. e pautas de lutas formuladas por elementos da cúpula, não traduzindo o nível de consciência do conjunto do movimento. Sua postura em relação aos órgãos públicos é no sentido de colaboração, não havendo preocupação com o processo de transformação social. “A luta básica é para obtenção do bem demandado pelo acesso ao consumo de bens e equipamentos” (GOHN, 1992: 27).

As **associações e movimentos comunitários** surgem no Brasil a partir da década de 70, impulsionados inicialmente pelas práticas da Igreja Católica através dos setores ligados à Teologia da Libertação. Algumas de suas características são: base social ampla e relativamente homogênea (classes populares); organizam-se através de coletivos unificados por regiões geográficas; seus membros atuam em várias lutas ao mesmo tempo; não há diretoria, há um processo de divisão do trabalho, nas funções a serem desempenhadas; toda a argumentação das demandas se faz em torno da noção de direitos; sua dinâmica interna é marcada pela participação direta, pelo assembleísmo e pela atuação contínua - em vez dos grandes eventos das SABs; possui um código de ética interno, onde o importante é sempre falar pelo grupo, após consultá-lo.

Os **movimentos comunitários** estão centrados no desenvolvimento do homem explorado em sua luta pela construção de uma sociedade mais igualitária. Eles negam as práticas tradicionais de se fazer política e, ainda que não de maneira clara entre todos os seus membros, possuem o socialismo como meta. **Suas práticas**, além de garantirem a conquista de melhores condições de vida, **geraram** organização na população envolvida,

consciência coletiva no sentido de acreditarem em si próprios, de servirem como referencial positivo para outros grupos sociais, de negarem modelos clientelísticos que incentivam a espera de favores e benevolências. Sua práticas proporcionaram, ainda, a conquista de “espaços importantes de cidadania e de estabelecimento de práticas que apontam novos possíveis horizontes, onde a especulação e a dominação social não têm lugar” (GOHN, 1992:41).

A idéia de **Conselhos Populares** no Brasil ganhou força, principalmente, na década de 80 com a criação do Partido dos Trabalhadores. Segundo Perseu Abramo (*In*: DAMASCENO, 1988), “uma das propostas mais inovadoras do PT - e uma das que mais têm despertado o interesse e a adesão de milhares de trabalhadores - é a de **Conselhos Populares**, como forma de garantir a participação democrática do povo nas decisões governamentais”.

Para ele, Conselhos populares “são um tipo de associação popular, ou seja, uma determinada forma de os setores populares e as classes trabalhadoras se agruparem com objetivos e atuação bem definidos. Esses objetivos são, fundamentalmente, os de garantir a real e efetiva participação democrática do povo nas decisões governamentais. Suas atividades seriam desenvolvidas em cinco **áreas de atuação**, tendo em vista dois níveis de exercício de poder público: o **Executivo** e o **Legislativo**:

- 1ª. Apresentação de reivindicações - os CPs se encarregariam de colher e formular as reivindicações dos setores que representam;
- 1ª. Mecanismo de consultas - os CPs deveriam ser consultados - e poderiam, por sua vez, estender as consultas a seus representados - nas decisões governamentais fundamentais;
- 1ª. Tomada de decisões - os CPs participariam da tomada de decisões governamentais, indicando as opções políticas desejadas;
- 1ª. Controle da implantação - os CPs exerceriam um controle da implantação das políticas de cuja elaboração participaram;
- 1ª. Fiscalização da execução - os CPs fiscalizariam a execução das políticas governamentais.

A proposta de Conselho Popular apresentada por Perseu Abramo não é a única dentro do Partido dos Trabalhadores. Ainda hoje, vários anos depois da primeira participação do PT num pleito eleitoral, inúmeras são as indefinições em relação aos CPs, principalmente no que diz respeito às suas funções, às suas formas de organização, à institucionalização ou não, ao caráter consultivo ou deliberativo, à estruturação nas unidades administrativas segundo critérios territoriais e/ou funcionais etc.

Como se vê, a história dos conselhos operários e populares é muito rica e se inscreveu definitivamente na tradição política socialista, democrática e popular. Em alguns países, os Conselhos Populares foram implantados com o objetivo de participar da construção do processo revolucionário, em outros, eles foram implantados para consolidá-lo. Em alguns casos, esses Conselhos, em vez de consolidarem a revolução social, burocratizaram-se,

opondo-se aos objetivos iniciais para os quais foram criados. Embora eles tenham tido impactos diferenciados, considerando-se os estágios de democratização das sociedades onde eles foram propostos ou implementados, sempre foram considerados como instrumentos valiosos para a conquista de direitos e para o avanço da organização democrática da sociedade.

Nos últimos anos, em diversas administrações públicas - municipais e estaduais - procurou-se implantar uma política de participação através da criação de Conselhos, em nível de assessoramento ou de deliberação, em alguma instância governamental, vinculados tanto ao poder executivo quanto ao poder legislativo.

Procuramos mostrar acima que existe uma tradição socialista e popular destes conselhos que já vêm de alguns séculos na história da luta pela democratização do poder. Queremos distinguir esta tradição de uma visão populista da política, que institucionaliza burocraticamente os Conselhos, não se preocupando com a formação para a cidadania.

Para que a democratização seja real, é preciso que haja, por parte do poder público, vontade política de democratizar o poder e, por parte da população, a existência de uma cidadania ativa. Essas pré-condições da participação são conquistas, não doações. Quando ocorrem, elas se expressam de diversas maneiras. No governo de Luíza Erundina, por exemplo, vários Conselhos foram criados para

## **Capítulo 2**

### **A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA**

Neste capítulo, discorreremos sobre os princípios da atividade administrativa na sociedade capitalista, destacando os objetivos a que ela se propõe e como ela administra os recursos para atingir seus fins.

Em seguida, abordaremos o desenvolvimento das teorias administrativas empresariais, apontando as influências que estas exerceram sobre as teorias da administração educacional brasileira.

Nossa preocupação em retomar estas questões - já tão debatidas em trabalhos anteriores (MOTTA, 1986; PARO, 1991; SILVA, 1989; TRAGTENBERG, 1989) é discutir se a adoção dos princípios da Administração Geral na Administração Escolar limita ou possibilita a realização de uma educação voltada para a transformação social no interior da sociedade capitalista - perspectiva esta adotada pela gestão de Luíza Erundina.

Entendemos que o conhecimento desse processo nos oferece elementos para compreender como a administração escolar foi se caracterizando ao longo de nossa história e criando condicionamentos que se colocam como fatores de resistência à adoção de uma proposta transformadora da educação.

## **1 - A Administração no processo de produção capitalista**

A administração, na sociedade capitalista, adquire características próprias, advindas da situação de domínio dos proprietários dos meios de produção sobre o trabalhador e sobre o processo de produção visando à reprodução e ampliação do capital.

Num primeiro estágio de desenvolvimento da humanidade, em sociedades "primitivas", (ENGELS, 1979), o que havia era a produção comunitária - o que se produzia, consumia-se diretamente - não havia excedente de produção e, por consequência, não havia a figura da propriedade privada. Com o desenvolvimento das forças produtivas - instrumentos de trabalho, conhecimentos etc. - e do uso racional dos recursos disponíveis, tornou-se possível produzir cada vez mais para além do consumo imediato, criando assim um excedente. A partir daí delineou-se o tipo de estrutura social de que dispomos hoje. Isto é, com o aparecimento do excedente de produção, surgiu uma divisão entre os que administravam o excedente e os que trabalhavam para que ele existisse. Esta divisão condicionou o aparecimento da propriedade privada.

Através de um processo que se inicia a partir dos séculos XV-XVI, período de transição do Feudalismo para o Capitalismo, e se completa a partir das Revoluções Burguesas e da Revolução Industrial, dá-se a **separação entre trabalho e meios de produção**, ou seja, os meios de

produção passam a pertencer ao capitalista, restando ao trabalhador apenas a venda de sua força de trabalho fquele.

A exploração, que já existia em sistemas anteriores (escravista, feudal), toma a forma de extração de mais-valia da classe operária pela classe dos capitalistas, ou seja, os donos do capital pagam um salário que é o equivalente ao valor da força de trabalho - valor esse histórica e socialmente definido - e não o equivalente ao valor que a força de trabalho cria. Pagam, portanto, um salário inferior ao valor total produzido pelo trabalho do operário. Dessa forma, sob o capitalismo, uma determinada classe social (capitalistas) se apropria do excedente produzido por outra classe (operários).

A partir da divisão entre trabalho e meios de produção, como já vimos, estabelecem-se interesses antagônicos entre trabalhadores e proprietários. O benefício destes necessariamente implica o prejuízo daqueles. Os capitalistas compram a força de trabalho e dela tentam extrair o máximo de mais-valia. Os trabalhadores, por seu turno, passam a lutar com o objetivo de impedir, ou diminuir, esta expropriação.

Estabelecidos estes interesses antagônicos, os capitalistas precisavam encontrar formas de organizar o processo de produção que lhe permitissem obter o máximo de lucro com o menor custo e também conter a revolta dos trabalhadores, submetendo-os às suas tarefas. Isto é, precisavam administrar racionalmente o processo produtivo de forma a atingir seus objetivos - necessitavam buscar maneiras mais eficientes - mais racionais - para a reprodução e ampliação do capital. Para atingir esta finalidade, o modo de produção capitalista foi evoluindo, exigindo contínuas **transformações dos meios de produção** e no processo produtivo: divisão pormenorizada do trabalho, aperfeiçoamento e invenção de máquinas, separação entre concepção e execução, adoção da gerência científica, etc.

Na fase inicial do capitalismo, embora o trabalhador estivesse submetido ao capital, tecnicamente ele continuava sendo sujeito do processo de produção. Ele continuava utilizando os mesmos instrumentos de trabalho e realizando seu ofício da mesma maneira que antes. A função dos meios de produção não se alterou, ou seja, eles continuaram sendo mediadores entre o homem e o objeto de trabalho.

Com o aperfeiçoamento daqueles meios, a máquina foi-se tornando o fator ativo no desenvolvimento do trabalho, impondo ao trabalhador tarefas contínuas, uniformes e repetitivas. Isto é, não era mais o trabalhador que, utilizando os instrumentos, agia sobre o objeto de trabalho para produzir. A máquina passou a comandar o processo, transformando o trabalhador em um instrumento utilizado por ela a fim de garantir a produção da mercadoria. O homem tornou-se mediador entre a máquina e o objeto. Dessa forma, o trabalho desumanizou-se por completo: além de o trabalhador não possuir mais os meios de produção, não controlar mais o seu tempo de trabalho, ele também deixou de ser sujeito do processo produtivo.

A preocupação contínua com a criação de métodos para **adaptar o**

**trabalhador seja ís novas tecnologias seja ís novas maneiras de organização do trabalho** foi tarefa de muitos pesquisadores.

Segundo Harry Braverman (1987:79), Charles Babbage, por exemplo, descobriu que ao serem divididos os ofícios em diferentes processos, em atividades mínimas, teriam um barateamento da força de trabalho, ou seja, “a força de trabalho capaz de executar o processo integral poderia ser comprada mais barato como elementos dissociados do que como capacidade integrada num só trabalhador”. A contribuição de Babbage não só possibilitou a modelação do trabalho, mas também a de uma massa de trabalhadores. Estes perderam sua forma própria de organizar sua força de trabalho e vendê-la segundo suas necessidades e desejos. Passaram a vendê-la atendendo aos interesses de quem a comprava, ou seja, dos empregadores, cujas intenções são de ampliar o valor de seu capital, barateando esta mercadoria.

Ao se juntarem todos os trabalhadores num mesmo espaço, sob o controle do capital, surgiu a necessidade de se gerenciar o processo de produção. Em relação a esse aspecto, Vítor Paro (1991:161) nos mostra que “esse tipo de controle é necessário quando as pessoas ou grupos envolvidos no empreendimento não têm os mesmos interesses, não lhes importando atingir um objetivo que seja comum a todos. Daí a necessidade de que uns imponham sua vontade sobre os demais, fazendo-os cumprir suas determinações”.

As mudanças e implantações de novos métodos de produção começaram a exigir funções de concepção e coordenação que na indústria capitalista assumiram a forma de gerência, que tinha por objetivo “aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão” (BRAVERMAN, 1987:82).

A **gerência científica** se preocupou, portanto, com a investigação da adaptação do trabalho ís necessidades do capital. Quem primeiramente se ocupou com uma sistematização dos estudos em nível de gerência científica foi Frederick Winslow Taylor (1856/1915), observando os fundamentos da organização dos processos de trabalho e do controle sobre ele. “Admitia-se em geral antes de Taylor que a gerência tinha o direito de ‘controlar’ o trabalho, mas na prática esse direito usualmente significava apenas a fixação de tarefas, com pouca interferência direta no modo de executá-las pelo trabalhador” (BRAVERMAN, 1987:86).

A contribuição de Taylor foi no sentido de organizar os processos de trabalho industrial de maneira a garantir a expansão do capital e garantir o controle efetivo dos trabalhadores, distanciando o máximo possível o pensar do fazer, impossibilitando o trabalhador de controlar o processo completo de produção, submetendo-o ao controle gerencial. O **taylorismo** reduziu a “indolência” dos trabalhadores mediante uma decomposição das tarefas em operações elementares e automáticas; seriou e hierarquizou toda a atividade em uma seqüência ordenada de operações elementares rigorosamente

separadas umas das outras; utilizou massivamente, para os trabalhos de execução, mão-de-obra pouco ou quase nada qualificada, contribuindo assim com a degeneração da qualificação do trabalhador; alienou todo indivíduo do controle de sua própria atividade e do conhecimento de sua finalidade. O trabalho transformou-se num fim em si mesmo, encarregando uma minoria social de saber o porquê e para quê desta fragmentação.

O papel do taylorismo foi o de desintegrar a concepção da execução do trabalho que ocorria anteriormente sob o controle do trabalhador para reintegrá-lo ao nível do capitalista. Somente o capitalista e seus representantes têm o controle e o domínio total do processo de trabalho.

Depois de Taylor, outros teóricos procuraram aperfeiçoar e transformar a administração no sentido de cada vez mais, com mais eficiência e eficácia, atender aos interesses do capital. Henri Fayol (1841-1925), por exemplo, centrou suas preocupações “não na organização do trabalho do executor, mas na do administrador, elaborando, pela primeira vez, o processo administrativo: enunciou inúmeros princípios de administração, dentre os quais o da existência de um homem certo para cada lugar, legitimando a idéia de que uns nascem para administrar, outros para executar” (ZUNG, 1984:40).

Os teóricos das “relações humanas”, como George Elton Mayo (1880-1949), procuraram através da Psicologia Social e Sociologia Industrial mudar os métodos e as técnicas de administração, procurando a harmonia e a submissão ao modo de produção capitalista. Utilizando-se da cooptação e manipulação, da motivação e satisfação procuravam integrar docilmente os indivíduos à organização.

Enquanto Taylor ocupou-se dos fundamentos da organização dos processos de trabalho e do controle sobre ele, as escolas posteriores a ele ocuparam-se com o **ajustamento do trabalhador ao processo de produção**. O trabalho era organizado de acordo com os princípios tayloristas e os departamentos de pessoal ocupavam-se com a seleção, adestramento, manipulação, pacificação e ajustamento da mão-de-obra para adaptá-la aos processos de trabalho organizados segundo aqueles princípios (BRAVERMAN, 1987).

Costuma-se associar o taylorismo ao fordismo. Por “**fordismo**” entende-se o conjunto de princípios desenvolvidos por Henry Ford (1847-1931) com o objetivo de racionalizar e aumentar a produção de sua fábrica de automóveis. Henry Ford introduziu a linha de montagem (produção em série) a qual necessitava de grande quantidade de mão de obra e operários especializados para cada etapa do trabalho. Nesses últimos anos surge, com o desenvolvimento do modelo japonês de trabalho e organização, uma outra expressão: o “**toyotismo**”, numa direta referência à fábrica Toyota de automóveis. Para esse novo modelo de organização capitalista do trabalho, o trabalhador precisa ter uma visão mais geral da produção.

Com a automação, a informatização e a robotização dos processos produtivos, a necessidade de produzir a baixo custo é atendida pelo corte no

setor de pessoal e pela melhoria na formação geral do trabalhador. É nesse contexto que surge a teoria *Total Quality Control* (TQC), superando formas tradicionais do modelo Taylor-Fordista, embora seus princípios básicos como o corte entre concepção e execução na gestão do trabalho e na organização da produção, sejam mantidos (Dalila Andrade Oliveira. *In*: BRUNO, 1996:75).

## **2 - Teoria Geral da Administração e Administração Escolar**

Os estudos e as técnicas de administração desenvolvidas foram sendo cada vez mais aperfeiçoadas, resultando na consolidação de uma Teoria Geral da Administração.

A Teoria da Administração Escolar tem usado a Teoria Geral da Administração como parâmetro para orientar a organização do trabalho seja em unidades escolares, seja em órgãos centrais da educação. Teoria aquela criada e aperfeiçoada para atender, como vimos, às necessidades do desenvolvimento capitalista.

As primeiras manifestações de que temos conhecimento dessa associação entre administração educacional e administração empresarial deram-se no início deste século, com Bobbit, Spaulding, Cubberley. Eles sustentavam que a escola devia servir à comunidade, identificando o sistema de ensino com a empresa. Bobbit afirmava que os alunos deviam ser modelados pela escola de acordo com os desejos das empresas, e que o processo de trabalho dos professores podia ser organizado e normalizado da mesma forma como Taylor o fez com os trabalhadores nas empresas. Spaulding introduziu a análise de custo-benefício e propôs avaliar os resultados das escolas de acordo com a proporção de jovens nela matriculados, os dias de frequência no ano, a porcentagem de promoções, etc. Cubberley incentivou a introdução nas escolas da figura do especialista em educação (Mariano Fernández Enguita. *In*: GENTILI/SILVA, org. 1995:99).

No Brasil, temos o trabalho pioneiro de Querino Ribeiro (1978), de 1938, sobre o fayolismo na administração da escola pública

A partir de Querino Ribeiro, muitos foram os que procuraram vincular a escola ao sistema produtivo, buscando racionalizá-la segundo os princípios do modo de produção capitalista.

“Nas décadas de 60 e 70, tais preocupações cristalizaram-se em uma política educacional que propunha a modernização administrativa como a principal estratégia para se racionalizar os sistemas de ensino. Inserida em uma política sócio-econômica mais ampla, vigente a partir de meados da década de 50, a política educacional brasileira passou a considerar a educação como um fator de desenvolvimento econômico e social, e a escola como formadora de recursos humanos e criadora de tecnologia para o sistema produtivo (...). Desta forma, através da modernização administrativa objetivou-se dotar os sistemas de ensino e as escolas de estruturas administrativas semelhantes às das empresas produtivas, bem como introduzir métodos e modelos tidos como válidos na administração de tais

empresas. Assim, assistimos a uma verdadeira taylorização da educação, é implantação de uma forma de organização de trabalho que pretendeu separar a concepção do trabalho pedagógico da execução” (TEIXEIRA, 1985:439).

Adota-se uma pedagogia tecnicista cujas propostas pedagógicas incorporam os conceitos de neutralidade, objetividade, racionalidade e eficiência. Propõe-se a formulação de objetivos que possam ser quantificados, a mecanização do processo ensino-aprendizagem e a especialização de funções. A administração é vista como um processo constituído “de fases e funções das quais se destacam as de planejar, organizar, dirigir e controlar”. Os sistemas de ensino intensificam sua burocratização, provocando maior centralização e divisão do trabalho. “Deste processo se origina uma camada intermediária de funcionários técnicos e administrativos que passa a se responsabilizar pelo planejamento e controle do trabalho realizado na escola, inclusive do trabalho do diretor que é visto como uma ‘autoridade escolar’ a serviço do sistema de ensino. O papel do diretor é o de mediador entre o sistema e a escola particularmente no que se refere aos assuntos administrativos. Aumenta-se, com isso, cada vez mais a distância entre o pedagógico e o administrativo” (TEIXEIRA, 1987:77)

Neste final de século, os modelos taylorista e fordista - baseados na necessidade quantitativa do trabalho vivo, realizado através de um conjunto de máquinas fixas, com programação rígida e seqüencial de movimentos para produtos padronizados e em grande escala - entram em crise.

As mudanças tecnológicas baseadas na microeletrônica exigem alterações na produção, na organização e divisão do trabalho. A necessidade qualitativa do trabalho vivo se impõe, provocando uma valorização do trabalhador. Deste espera-se participação, formação polivalente, capacidade de abstração e de trabalhar em equipe. “O novo padrão tecnológico calcado em sistemas informáticos projetam o processo de produção com modelos de representação do real e não com o real. Estes modelos, quando operam, entre outros intervenientes, face a uma matéria prima que não é homogênea, podem apresentar problemas que comprometem todo o processo. A intervenção direta de um trabalhador com capacidade de análise torna-se crucial para a ‘gestão da variabilidade e dos imprevistos produtivos” (Gaudêncio Frigotto. *In*: GENTILI/SILVA, org. 1995:50). Mas não é suficiente apenas a capacidade de identificar e solucionar os problemas e os imprevistos, necessita-se também que o trabalhador saiba resolvê-los coletivamente. O sistema produtivo atual é constituído de sistemas altamente integrados. Se um determinado setor é afetado, automaticamente todo o conjunto o será. O trabalhador especializado em apenas um setor, sem conhecimento global do processo de produção, dificulta a busca de soluções, prejudicando o desenvolvimento do trabalho. Em função dessas mudanças, a administração empresarial ganha novos contornos, surgindo, por exemplo, W. Edwards Deming com seu programa de *Total Quality Control* (TQC).

Novas mudanças nas formas de organização da produção e novas

exigências feitas aos trabalhadores, porém, permaneçam os antigos objetivos. Mais uma vez assistimos a uma reformulação da administração empresarial a serviço da incessante busca da reprodução e ampliação do capital. Nesse sentido, Frigotto destaca a importância de se “mostrar primeiramente que os novos conceitos abundantemente utilizados pelos homens de negócio e seus assessores - globalização, integração, flexibilidade, competitividade, qualidade total, participação, pedagogia da qualidade e a defesa da educação geral, formação polivalente e ‘valorização do trabalhador’ - são uma imposição das novas formas de sociabilidade capitalista tanto para estabelecer um novo padrão de acumulação quanto para definir as formas concretas de integração dentro da nova reorganização da economia mundial. A súbita redescoberta e valorização da dimensão humana do trabalhador está muito mais afeta a sinais de limites, problemas e contradições do capital na busca de redefinir um novo padrão de acumulação com a crise de organização e regulação fordista, do que a autonegação da forma capitalista de relação humana” (Gaudêncio Frigotto. *In*: GENTILI/SILVA, org. 1995:41).

A partir da década de 90, o discurso da reengenharia organizacional do campo produtivo é transplantado ao campo educacional. Dessa forma, ganha força na esfera do ensino o debate sobre a *Escola de Qualidade Total*. Passa-se a difundir dentro dos espaços educacionais o ideário de Deming expresso no seu célebre “Método de 14 pontos”, impondo-se à administração escolar a implantação de seus princípios. Nesse sentido, a gestão escolar deve ser democrática ou por liderança da escola e das salas de aula, o diretor deve ser o líder da comunidade educativa e o professor o líder dos alunos, a escola deve ser um ambiente que considere a satisfação das necessidades de seus membros, o ensino deve se dar considerando o aprendizado cooperativo, o aluno deve participar na avaliação de seu próprio trabalho. Todas essas ações devem objetivar a construção de uma Escola de Qualidade. Entendida aqui como aquela capaz de formar o trabalhador adequado às exigências do mercado competitivo e globalizante (Pablo A. A. Gentili. *In*: GENTILI/SILVA, org. 1995).

Pablo Gentili (1995) afirma que esta experiência “constitui no intento mais sistemático para transformar a escola em uma instituição produtiva e imagem e semelhança das empresas. Daí que nela se façam referência aos alunos sempre em condição de ‘clientes-alunos’ e que se transponha - sem matizes - a semântica dos negócios e dos processos pedagógicos” (p. 147). O autor mostra ainda que este programa desconsidera qualquer tipo de referência ao contexto político. “Tudo se resume na boa vontade dos ‘atores’ (estudantes, professores e diretores) para instalar, criar e reproduzir as condições institucionais da qualidade em suas próprias escolas” (p. 145).

### **3 - A escola democrática na sociedade capitalista**

Segundo a compreensão que fizemos da leitura de Vitor Paro (1991), quando se fala em administração escolar, deparamo-nos com **duas**

**posições fundamentais:** uma que defende a adesão ao emprego dos princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa capitalista, e outra que nega a necessidade e conveniência da própria administração na situação escolar. Vamos nos ater a uma delas: a que defende que os procedimentos - que tanto sucesso conseguem em relação à produtividade e eficiência - adotados na administração empresarial devem ser assumidos, com algumas adequações, pela administração escolar.

Não podemos negar a necessidade de a escola se organizar e administrar racionalmente o seu trabalho; pois, ainda segundo PARO, em qualquer sociedade e em qualquer momento histórico o homem sentiu necessidade da atividade administrativa. Ao se propor objetivos, característica exclusiva do homem, ele precisa utilizar racionalmente os meios de que dispõe para realizá-los. Dentre os meios disponíveis, deverá selecionar aqueles que mais servem à atividade a ser desenvolvida com vistas à realização dos fins a que se propôs. Não só deve escolher os elementos materiais e conceituais como também deve observar como despender esforços na sua relação com outros homens. “Ao relacionar-se com a natureza, o homem não o faz como indivíduo isolado, mas em contato permanente com outros homens. O relacionar-se dos homens entre si é condição essencial da existência humana” para agir sobre a natureza em seu melhor proveito (PARO, 1991:22).

A atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos materiais e humanos para atingir fins, é, portanto, condição necessária à vida do homem. Ela sempre existiu sob as mais diversas formas de organização social. É porque o homem é capaz de agir administrativamente que ele foi conseguindo produzir sua existência material de maneira cada vez mais eficaz e foi produzindo a si próprio como realidade diferenciada da natureza (PARO, 1991).

“Reconhecer, entretanto, que o homem sempre precisou - e sempre precisará - utilizar racionalmente os recursos com vistas à concretização de fins, **não implica dizer que a atividade administrativa é imutável em todos os tipos de sociedade ao longo da história** (grifo nosso) (...) como não podia deixar de ser, a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas, culturais etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada. Por isso, sua realização concreta determina, ao mesmo tempo em que é determinada por essas forças” (PARO, 1991:31).

A organização da escola segundo princípios da administração empresarial capitalista - com excesso de burocratização, centralização do poder, hierarquia definida a partir de relações técnicas baseadas na impessoalidade, etc. - não contribui com a transformação social. Conceber a escola com papel transformador no interior do sistema capitalista, significa conceber novas formas de organização - sem burocratização opressora, sem relações hierarquizadas - de mando e subordinação - baseadas na impessoalidade etc. - comprometidas com a construção da escola e da

sociedade democráticas.

A negatividade apresentada no bojo da sociedade capitalista pode ser aproveitada para, a partir das diversidades, dos antagonismos entre os interesses das classes sociais, ir estabelecendo relações de força favoráveis à classe trabalhadora e, gradativamente, ir construindo essa nova realidade, tal como nos sugere Gramsci quando fala em “guerra de posição”. Segundo Martin Carnoy, para Gramsci, “a ‘guerra de posição’ se baseia na idéia de sitiar o aparelho do Estado com uma contra-hegemonia, criada pela organização da massa da classe trabalhadora e pelo desenvolvimento das instituições e da cultura da classe operária” (CARNOY, 1994:110).

Se a escola abrir espaços de participação à população, estará ganhando autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado, apropriado pelas elites econômicas. Pais e alunos, ao participarem ativamente da administração escolar, poderão “sitiar este âmbito do aparelho estatal” (Martin Carnoy), e tomar decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los. O controle do trabalho aí desenvolvido não pode se dar à revelia dos interesses da população à qual a educação pública se destina. A escola, explícita ou implicitamente, através dos conteúdos que ensina e das formas como é organizada e administrada, educa e colabora para a criação de identidades: democráticas e participativas ou alienadas e autoritárias. viabilizar esta concepção política: Conselho Municipal do Idoso (Lei Municipal nº 11.242/92), Conselho Municipal da Pessoa deficiente (Lei Municipal nº 11.315/92), Conselho de Habitação Popular (Decreto nº 29.947/91), Coordenadoria Especial da Mulher (Decreto nº 28.245/89) (DALLARI e outros, 1996:51).

## **Capítulo 3**

### **INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO ESCOLAR**

Neste capítulo, analisaremos a história da participação da comunidade na gestão escolar através das ações implementadas pelos governos, começando pelas Caixas Escolares, passando pelas Associações de Pais e Mestres - APM - até a criação do Conselho de Escola - consultivo ou deliberativo, observando as contribuições dessas instituições para a criação de uma cultura participativa no interior das escolas e em que medida a proposta de participação do governo de Luíza Erundina avançou em relação às experiências anteriores.

## **1 - As Caixas Escolares e as Associações de Pais e Mestres**

Segundo Belmira Oliveira Bueno (1987), a única instituição escolar que contou com a participação de pessoas externas à escola antes da existência das APMs foram as Caixas Escolares. O início do funcionamento destas se deu a partir de 1920 e sua finalidade era apelar para a comunidade no sentido de auxiliar na assistência às crianças pobres. Não objetivavam nenhuma integração entre pais, alunos e escola e nem tão pouco pretendiam discutir questões educacionais.

De 1920 a 1940, elas não foram obrigatórias, adquirindo esse caráter só a partir de 1941, data em que foram instituídas em todos os grupos escolares. Ainda que o objetivo de sua existência continuasse o mesmo - angariar fundos para suprir as necessidades dos alunos mais pobres - seu regulamento passou a apresentar orientações mais detalhadas para seu funcionamento, prevendo, entre outras coisas, a criação de um Conselho Fiscal e Protetor. Esse Conselho Fiscal Protetor era um “órgão da diretoria, constituído por professores do estabelecimento e pessoas gradadas da localidade: Juiz de direito, prefeito municipal, promotor público, delegado de polícia, maior autoridade eclesiástica, juiz de paz, bem como outras autoridades e demais pessoas gradadas. O objetivo era que esse entrosamento resultasse o máximo benefício para as Caixas Escolares” (BUENO, 1987:28).

Ao longo do tempo, essas instituições foram sofrendo adaptações de ordem administrativa, que resultaram, em 1957, na criação de um novo regulamento que, entre outras mudanças, previa a participação de alunos. Participação essa restrita aos “cinco melhores da escola”. Com esse critério, ela pretendia selecionar os estudantes que apresentavam melhor poder aquisitivo e conseguir, assim, através do empenho deles e de seu grupo de relacionamento, reforçar a contribuição das Caixas Escolares (BUENO, 1987).

Para Belmira Bueno, a presença dessas instituições nas escolas foi muito mais um imperativo do que uma opção. Imperativo, porque, por um lado, as escolas não podiam prescindir dessa ajuda - elas precisavam das

Caixas Escolares para suprir necessidades. Por outro, porque as questões burocráticas ficavam sob total responsabilidade da escola - as pessoas que contribuía, não interferiam na administração da verba arrecadada; isso significava sobrecarga de trabalho para os funcionários, principalmente para os diretores e, por fim, porque elas adquiriram o caráter de obrigatoriedade a partir de 1941, não restando à escola outra opção senão a de instituí-las (BUENO, 1987).

A existência dessas instituições perdurou até 1971 quando o governo de São Paulo baixou um Decreto fundindo as Caixas escolares às **Associações de Pais e Mestres** (APMs), instituição que passou a funcionar no interior das escolas desde 1931.

Lourenço Filho, assumindo a Diretoria de Ensino, logo após a instalação do Governo Provisório, promoveu uma reforma educacional através da qual “reorganizou todos os graus de ensino, da pré-Escola à Escola Normal. Introduziu também uma série de alterações de caráter administrativo e pedagógico, visando a agilizar os serviços e renovar o ensino público dentro das diretrizes estabelecidas pelo escolanovismo - incorporadas pelo movimento renovador” (BUENO, 1987:15). Dentre essas alterações de caráter administrativo e pedagógico, estava a criação de bibliotecas, de cinema educativo e de instituições auxiliares da escola tais como as APMs. Estas últimas receberam maior atenção, pois os escolanovistas esperavam, através delas, consolidar uma relação mais estreita entre o meio social e a escola. “A partir de suas concepções, criticavam a escola tradicional, considerando-a obsoleta para responder às necessidades da moderna sociedade industrial e defendiam uma escola em conexão com o meio social, capaz de se adequar às especificidades de cada localidade. Sem um questionamento dos determinantes sócio-econômicos que geravam a desigualdade, acreditavam que uma educação renovada, preocupada com as diferenças individuais e regionais, poderia promover a estabilidade social, adaptando cada cidadão à função que correspondesse às suas aptidões naturais” (RIBEIRO, 1989:16).

Sendo assim, com os objetivos acima definidos, a partir de 1931, coexistindo com as Caixas Escolares, começaram a funcionar as primeiras APMs. Num primeiro momento, não se exigiu nenhuma organização burocrática ou estatutos sofisticados. Também não era obrigatória para os pais a contribuição financeira. Prevalencia o discurso da integração entre comunidade e escola e da contribuição dos pais para as atividades educativas. “De fato, ao propor a organização das Associações de Pais e Mestres, Lourenço Filho não estabeleceu um estatuto padrão propriamente dito. Traçou apenas oito diretrizes gerais para permitir ‘adequada adaptação às condições particulares do meio’, aconselhando a criação das Associações em cada município ‘ao menos com o fim específico de estabelecer mútuo entendimento entre pais e mestres acerca dos problemas locais de educação’” (BUENO, 1987:17).

Devido às poucas exigências burocráticas para seu funcionamento e

ao grande incentivo por parte de Lourenço Filho, as APMs inicialmente tiveram sucesso. Mas, logo após o período de euforia, o sucessor de Lourenço Filho, Sud Menucci, que não defendia as mesmas propostas educacionais, deixou de oferecer incentivo a elas, contribuindo, assim, para seu escasseamento e gradativo esmorecimento do entusiasmo inicial.

Segundo Belmira Bueno, “de 1002 associações registradas no ano de 1931 esse número caiu para 340 em 1933, o que significa que muitas foram apenas fundadas mas não funcionavam. Daí para frente a tendência foi diminuir cada vez mais” (BUENO, 1987:23).

Em 1934, na gestão de Fernando de Azevedo, foi criado um Estatuto-Padrão subordinando as APMs à Diretoria de Ensino e imprimindo às mesmas um caráter burocratizante e padronizador. Essas associações deveriam, então, dar ênfase à constituição de patrimônio financeiro, contribuindo, por exemplo, com as bibliotecas, gabinetes dentários e assistência técnica.

Apesar de tentativas de imprimir um controle maior às APMs, o quadro de crescimento e de participação não se alterou significativamente, predominando o espírito formal e burocrático e a acentuada preocupação com a arrecadação de dinheiro, mantendo-se dessa forma até o final da década de 60.

Os diretores e os professores que deveriam contribuir para que se estreitassem as relações entre escola e família não eram receptivos às idéias de participação e condenavam as condições e modos de vida das populações que não pertenciam aos mesmos estratos sócio-econômicos que os seus. O governo propunha mudanças, mas os profissionais que trabalhavam nas escolas não as acompanhavam, ora ignorando as orientações, ora simulando aplicá-las, ora aplicando apenas aquelas com as quais concordavam.

Os pais, vivenciando a experiência da participação, foram percebendo que sua presença na escola era desejada apenas para contribuir financeiramente e que não tinham poder de intervenção na condução das questões educativas, por isso, gradativamente o entusiasmo inicial foi diminuindo.

Para Belmira Bueno, as APMs “não se tornaram obrigatórias e nem mesmo foram reivindicadas ou propostas por pais e professores como um órgão que pudesse representar um espaço de trocas culturais, em vista de um projeto educacional comum. Aliás, isto implicaria que a escola nesse período tivesse desempenhado um papel efetivo de mudança social em direção à democratização da sociedade. Ao contrário, a sociedade não se democratizou e a escola como reflexo do meio social no qual está inserida também não se transformou, tendo permanecido assentada nos valores culturais tradicionais e conservadores e avessa a quaisquer medidas que implicassem em maiores aberturas à participação. As Associações de Pais e Mestres, como de resto as demais ‘instituições auxiliares’, refletem a própria estrutura da escola, porque nela estão inseridas. Deste modo uma escola

conservadora como a que prevaleceu durante todas essas décadas não poderia ter acolhido uma instituição que teria se destinado a abrir a escola à participação de pais, ainda que dentro de certos limites” (BUENO, 1987:32).

Durante a década de 60, foram muitas as iniciativas do Estado incentivando a criação das APMs, gerando condições para sua **obrigatoriedade** a qual foi determinada com a aprovação da Lei 5692/71. Pela LDB de 1971, elas continuavam tendo o objetivo de colaborar com os estabelecimentos de ensino para que tivessem um eficiente desempenho, além de colaborar com a integração entre família-escola-comunidade e com o aperfeiçoamento do processo educacional.

Mas, entre o discurso e a realização concreta dos objetivos, constatamos, mais uma vez, uma grande distância. Na realidade, as APMs voltaram-se exclusivamente aos problemas financeiros. A partir dessa época, todo tipo de atividade (festas, rifas, bazares, excursões etc.) que gerasse recursos para as escolas, passou a fazer parte do dia-a-dia das instituições do ensino. Embora o Estado destacasse as intenções de integração, as APMs continuaram direcionando seu trabalho para a arrecadação de recursos que contribuíssem com a manutenção dos prédios, contratação de funcionários e até ampliação das unidades de ensino.

Como consequência desse desempenho, os problemas aumentaram e os conflitos se acirraram: os pais, sentindo-se cada vez mais pressionados a contribuir financeiramente com as escolas, começaram a manifestar-se desfavoravelmente: reclamavam das altas taxas cobradas, da não prestação de contas das APMs de modo transparente, da má aplicação das verbas arrecadadas, dos problemas de desvio dos recursos da escola, da discriminação dos alunos que não podiam pagar as taxas e também das dificuldades que a escola impunha à intervenção deles nas questões educativas.

Os diretores também estavam insatisfeitos, pois não só se viram sobrecarregados com mais atribuições administrativas como também tinham que enfrentar os conflitos surgidos a partir de iniciativas isoladas de grupos de pais que, fazendo valer o Estatuto das APMs, intervinham nas questões educacionais da escola.

Os professores também se mostravam descontentes, pois além de serem obrigados a trabalhar nas escolas, sem remuneração extra, durante o período em que as festas para arrecadação de fundos eram realizadas, sentiam-se inseguros com a possibilidade concreta de interferência dos pais no desenvolvimento de suas atividades em sala de aula.

As escolas situadas em bairros mais pobres não conseguiam arrecadar muito dinheiro e, conseqüentemente, não davam conta de suprir suas necessidades que invariavelmente eram muitas.

Dessa forma, o que se verificou foi a presença de APMs pobres em escolas onde as carências eram maiores e a população mais necessitada e, APMs ricas, com condições de oferecer melhor atendimento ao ensino, em escolas de clientela mais rica. Sendo assim, na prática, as APMs acabaram

proporcionando a criação de desníveis entre escolas de uma mesma rede, oferecendo aos filhos dos trabalhadores de baixa renda uma escola de qualidade inferior e aos filhos das classes mais favorecidas escolas de boa qualidade.

A proposta de APMs voltadas para as questões educacionais e de integração entre pais e escola foi sendo cada vez mais desacreditada pelos pais. Sua história concreta revela que elas foram criadas não para abrir espaços à participação e sim para transferir à população responsabilidades não assumidas por um Estado que historicamente não tem demonstrado efetivos compromissos com a educação da maioria da população. “Vê-se, portanto, que o Estado lança mão do discurso de participação popular, da descentralização e do incentivo às iniciativas locais para escamotear uma política educacional que, em sua essência, é antipopular. O Estado não consegue anular a constante pressão da população que reivindica a expansão do ensino público, mas realiza essa expansão de modo inadequado e precário, utilizando-se de estratégias como a das APMs para reduzir ao mínimo os gastos no setor social, de modo a privilegiar os setores que interessam mais diretamente ao grande capital” (RIBEIRO, 1989:17).

Na realidade, o projeto de desenvolvimento econômico da década de 70 não prescindia de mão de obra mais especializada, por isso era fundamental a expansão da rede escolar e a ampliação dos anos de escolaridade. Entretanto o investimento na educação não podia competir com setores determinados pelo Governo Federal como prioritários para o desenvolvimento econômico (grandes obras viárias, usinas hidrelétricas e siderúrgicas etc.). Dessa forma, a política econômica adotada nos anos 70 concentrou recursos na área federal e sacrificou Estados e Municípios reduzindo suas verbas, impossibilitando-os para grandes investimentos. Daí a necessidade do apoio financeiro da população para viabilizar o projeto de expansão da rede escolar.

Belmira Bueno destaca, ainda, que além de as APMs contribuírem financeiramente, interessava ao governo a participação controlada, ou seja, “ao propor a participação num programa que já vinha pronto e integrado ao planejamento global de desenvolvimento econômico essa estratégia poderia também funcionar como controle social. Isto é, uma vez instituídas as APMs, não se criariam outras formas associativas para os pais intervirem na escola e a participação só poderia se dar através das normas já estabelecidas na prática” (BUENO, 1987:150). Em relação a essa questão, Marília Spósito esclarece-nos que “sob a ótica dos sujeitos aos quais se destinava o projeto de integração da escola com o meio social - os pais - a ausência de participação mais efetiva não configura a omissão ou falta de conscientização como pretendiam seus idealizadores, porém graus diversos de resistência e de recusa às regras vigentes emanadas do Estado para disciplinar e submeter a controle sua presença no interior da unidade escolar” (SPÓSITO, 1988:289).

Por outro lado, se a criação das APMs era útil, “quer para fazer os pais

arcarem com a manutenção da escola, quer para evitar que outros mecanismos de participação surgissem, quer ainda para dissimular os antagonismos existentes, as APMs não tardaram para mostrar uma contrapartida. Tão logo os pais passaram a freqüentar a escola, começaram a sentir os problemas: a precariedade das instalações, a falta de materiais, a merenda não servida ou mal servida, as faltas constantes dos professores, enfim, as deficiências do ensino” (BUENO, 1987:151). A constatação da precariedade de funcionamento das escolas por parte dos pais, levou-os - através das Associações de Pais e Mestres - a reivindicar junto aos Órgãos Públicos uma solução para a realidade com a qual se depararam. No entanto, sob o ponto de vista da totalidade dos encaminhamentos, a sua participação foi inexpressiva, atingindo apenas 5% (cinco por cento). “Nas regiões de maior organização política dos moradores, algumas APMs conseguiram, diante das situações de urgência frente à ausência de equipamentos educacionais, romper com as características predominantes de suas atividades rotineiras e conseguiram aliar-se às forças que agiam nos bairros periféricos” (SPÓSITO, 1988:292). Mas, ainda que tenham tido algum caráter reivindicativo ou tenham conquistado alguma integração com os movimentos organizados, a grande maioria significou fundamentalmente um meio de apelar aos pais para a colaboração em torno de questões relativas ao funcionamento da escola e à sua manutenção. Não se constituíram em organismos de efetiva participação e intervenção dos pais nas questões educacionais, e não contribuíram com a construção da escola que interessa à maioria da população.

## **2 - Dos Conselhos de Escola Consultivos aos Conselhos de Escola Deliberativos**

A primeira experiência de Conselhos de Escola na rede pública de São Paulo foi implantada a partir dos decretos n. 10.623 de 26/10/77 e 11.625 de 23/05/78 que aprovaram os Regimentos Comuns das Escolas Estaduais de 1º e 2º graus, definindo que a “Direção da Escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, ordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar” (Art. 5) e estabelecendo como integrantes da direção: o diretor, o assistente de diretor e o Conselho de Escola enquanto órgão consultivo.

De acordo com aqueles decretos, os CEs de 1º grau se constituíram, inicialmente, sob a presidência do diretor, pelo Assistente de Diretor, Coordenador Pedagógico, Orientador Educacional, um professor representante de cada uma das séries, Orientador de Educação Moral e Cívica, Secretário de Escola e o representante da Associação de Pais e Mestres. As escolas de 2º grau incluíam em seus Conselhos dois representantes do corpo discente e a representação docente observava a proposta de um para 5 (cinco) professores, respectivamente, das partes de Educação Geral e Formação Especial, eleitos anualmente por seus pares,

garantida a representatividade das diferentes áreas curriculares. Quanto às suas atribuições, elas se limitavam à assessoria à direção, propondo diretrizes e metas de atuação e colaborando nas tarefas administrativas e pedagógicas. O poder de decisão continuava concentrado nas mãos do/da diretor/a. Os Conselhos eram apenas consultivos.

A situação precária em que se encontrava o sistema educacional brasileiro, o insucesso das instituições criadas como canais de participação da população em busca de melhores condições de ensino e o processo de reabertura política instaurado a partir do final da década de 70 e início da década de 80 obrigaram os partidos que concorreram às eleições de 1982 a pensar novas formas de superação do problema.

Dessa forma, a vitória eleitoral do PMDB em São Paulo, em 1982, encerrava, para muitos, um perspectiva de mudança frente às orientações predominantes que visavam à participação popular na escola. “Além da política de democratização da educação pública expressa na garantia de oportunidades de acesso e da melhoria da qualidade de ensino, oferecendo possibilidades reais de permanência na escola, a gestão peemedebista na área educacional deveria incorporar as propostas de participação e descentralização que constituíram a plataforma eleitoral do partido. Assim, criava-se um conjunto de expectativas, expressas pela idéia de que a melhoria da qualidade de ensino e a construção de uma educação democrática, não poderiam prescindir da presença dos pais no interior das escolas públicas” (SPÓSITO, 1988:317).

Nesse mesmo período, inconformados com o autoritarismo dominante na gestão escolar e com o desempenho insatisfatório dos organismos de participação criados até então, educadores mais progressistas e organizados através da APEOESP (Sindicato Estadual dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), reivindicavam a restrição dos poderes dos diretores e a abertura de maior espaço para a participação de pais, alunos e professores na gestão das escolas.

O PMDB viu-se obrigado a apoiar tal reivindicação, pois ia ao encontro das propostas de descentralização contidas na sua plataforma eleitoral. Sendo assim, depois de um processo longo de organização e luta, essa reivindicação se concretizou em dezembro de 1984, quando a Assembléia Legislativa aprovou Lei Complementar nº 375, de autoria do então deputado estadual pelo PT Paulo Frateschi, que transformou os Conselhos de Escola em colegiados deliberativos, contando com representantes dos segmentos dos professores, da equipe administrativa e operacional, ampliando a participação também para pais e alunos. As decisões que diziam respeito à escola não mais se concentravam na figura do diretor. O Conselho de Escola, desta data em diante, deveria definir diretrizes a serem seguidas pela escola.

Com a aprovação do **Estatuto do Magistério do Estado de São Paulo** em 1985, novas alterações foram feitas. O caráter deliberativo tornou-se mais explícito e, embora o cargo de presidente do Conselho continuasse

pertencendo ao diretor, a composição do colegiado ficou mais representativa, apresentando um número igual de pais e alunos, por um lado, e, por outro, professores, assistente de direção e demais funcionários, devendo cada segmento eleger, por voto direto, seus representantes, isto é, os pais, por eleição direta, deveriam escolher seus representantes no CE, e assim sucessivamente.

No início do ano letivo de 1986 esses Conselhos deliberativos, já com as novas alterações incorporadas, começaram a funcionar nas escolas. Entre suas atribuições não estava a função arrecadadora que as APMs tiveram e que tanto contribuiu para que elas se tornassem impopulares. Os Conselhos deliberativos podiam decidir, a partir de sua implantação, sobre aspectos vitais do funcionamento das escolas, podendo, por exemplo, decidir sobre o destino de verbas da escola, o calendário de atividades e, principalmente, participar da elaboração do Plano Escolar.

A **reação da comunidade**, intra e extra escola à implantação dos conselhos ficou caracterizada pela desconfiança e pela resistência.

O CE não garantiu uma ampla participação dos moradores do bairro em que a escola está inserida, restringindo-a apenas aos seus servidores - pais e alunos de uma determinada escola - isso quando eles têm participado, porque não são poucos os que ainda se mostram desconhecedores da existência desse colegiado no interior da escola. Grupos organizados que já tiveram uma atuação política mais direta junto à escola, afirmam que o Conselho deliberativo não promoveu mudanças significativas.

Segundo Vera Masagão Ribeiro, “as críticas que os grupos populares organizados fazem ao Conselho são de fato semelhantes às referentes à APM, excetuando-se, evidentemente, a questão da cobrança de taxas. Esses grupos afirmam que as eleições não são realizadas como deveriam, sendo o diretor quem indica quase sempre os pais que irão participar, através do que alguns chamaram de eleição ‘dedo-crática’. As reuniões não se realizam com a freqüência devida e, o que é mais grave, normalmente são marcadas durante a semana em horários em que a grande maioria dos pais e alunos que trabalham está impedida de participar. Militantes do movimento popular que se elegeram conselheiros e puderam estar presentes em algumas reuniões apontam que os assuntos tratados no Conselho não diferem muito dos tratados na APM: consertos de prédio, festas e trabalho de funcionários. O resultado das discussões também não são muito diferentes pois é o diretor quem no final decide o que vai ser feito, desconsiderando opiniões em contrário. O aspecto inovador do novo Conselho, seu caráter deliberativo, não se realiza na prática; o diretor pode atuar à revelia do Conselho sem que a população encontre os canais para denunciar esse desrespeito ao que está garantido na lei” (RIBEIRO, 1989:31).

Há, ainda hoje, **professores** que desconhecem as atribuições dos CEs e a sua capacidade de intervenção. Muitos se mostram contrários à participação de alunos e pais, não assumindo para si a tarefa de contribuir na divulgação e incentivo desses segmentos nas decisões da escola. “A

diretoria da entidade (APEOESP) reconhece que, mesmo entre a massa dos professores, a consciência do avanço que uma direção colegiada pode significar para a escola é muito difusa” (RIBEIRO, 1989:29).

Muitos **diretores**, por sua vez, colocaram toda sorte de resistência à presença dos Conselhos de Escola, pois não queriam ver ameaçados seus poderes. Afirmavam que alunos menores não tinham respaldo legal para tomada de decisões, que algumas deliberações do Conselho chocavam-se com o Regimento-Padrão e que pais e alunos não estão capacitados para decidirem sobre questões educativas etc. Nesse sentido, Vera Masagão Ribeiro relata que, por época da implantação dos Conselhos de Escola, “eram realizadas reuniões por regional onde se tentava convencer os diretores da positividade da nova proposta. Entretanto, as resistências que eles colocavam em relação a um conselho paritário e deliberativo eram bastante grandes, principalmente no que ele significava de ameaça a seus poderes dentro da escola” (RIBEIRO, 1989:29). Apesar de ter sido a principal protagonista da aprovação do Conselho deliberativo, a APEOESP propôs poucas medidas para o acompanhamento sistemático de sua implantação.

“Houve sim a tentativa de difundir e defender a proposta do Conselho através de seus órgãos de divulgação, o jornal APEOESP em Notícias e a Revista de Educação, ainda que não como tema de destaque. Logo depois de sua aprovação, o escritório central distribuiu folhetos informativos para as diversas regionais, incentivando-as a trabalhar pela implantação do novo Conselho junto a suas bases. A sub-sede de Guarulhos, por exemplo, tentou uma aproximação com sindicatos, associações de bairro e grupos ligados à igreja, divulgando a proposta e a importância da participação da comunidade. As respostas da população a esse tipo de apelo foram bastante restritas” (RIBEIRO, 1989:29).

Por parte dos órgãos do governo o acompanhamento foi bastante pontual. Nem todas as Delegacias de Ensino encaminhavam medidas de apoio e incentivo à participação de pais e alunos. Como entendiam que o maior entrave à participação dos pais e alunos eram os diretores, davam cursos e palestras para sensibilizá-los sobre a positividade da proposta. Mas a equipe responsável pelo acompanhamento da implantação dos Conselhos era pequena e não havia condições concretas de desenvolver um trabalho mais efetivo junto às escolas.

Para Marília Spósito, “as experiências observadas no acompanhamento de grupos populares revelam que, rapidamente, os Conselhos tenderam a ser incorporados nas rotinas administrativas das escolas, comportando-se como mais uma das instituições auxiliares sem vínculos estreitos com os seus representados em meio a uma estrutura de poder que resiste a qualquer alteração mais significativa” (SPÓSITO, 1988: 332). Entretanto, como observa Vera Masagão Ribeiro (1989:28), “A partir de sua implantação, percebem-se avanços em algumas escolas, ainda que não se manifeste nada mais consistente no sentido da democratização do sistema escolar como um todo”.

Para Marília Spósito (1988:332), a “mudança dessa situação dependerá do jogo das forças políticas e sociais, bem como do seu poder de organização e de pressão junto à burocracia escolar. Figuras indesejadas nas práticas tradicionais da rede pública, os Conselhos poderão apresentar alguma vitalidade nas escolas em que estiverem articulados organicamente aos movimentos de professores e aos grupos populares organizados nos bairros”.

### **3 - Necessidade de uma cultura política de participação**

A história da participação popular na gestão escolar até a década de oitenta revela-se, como pudemos perceber, marcada por iniciativas que, na prática, não se traduziram em efetiva participação. Mesmo quando o discurso propagado pelo governo mostrava-se favorável à intervenção da população no interior da unidade escolar, as medidas tomadas para que concretamente a participação se desse ou foram tímidas ou não existiram. A ausência dos pais na participação da vida interna da escola se dá muito mais devido a resistências internas da escola e à falta de compromisso político dos governos do que devido ao desinteresse dos pais.

Essa história também nos convence de que a construção de uma escola que garanta a permanência da maioria da população no interior dela e que conte com o envolvimento ativo das pessoas envolvidas no processo educativo exige a criação de uma cultura política de participação, com sério investimento na formação de sujeitos participativos e autônomos, ou “sujeitos coletivos” como afirma Jair Militão da Silva (1989). Esta luta não pode ficar restrita a pequenos grupos esparsos. Os pais, isoladamente, tornam-se frágeis diante das possíveis manipulações dos órgãos centrais, da estrutura burocrática das escolas, dos diretores e de todos os funcionários contrários a sua intervenção na vida interna das instituições de ensino. Isso vale também para os estudantes. A luta não pode ser *de um grupo de uma* determinada escola. Ela é coletiva.

Por outro lado, as experiências vivenciadas revelam também a necessidade de a escola se reconhecer enquanto **espaço de conflitos**, pois nela coexistem interesses diversos e Projetos político-pedagógicos antagônicos. Não é possível continuar com a idéia equivocada de que todos os segmentos sociais presentes na escola constituem uma comunidade. Já nos alertou Marília Spósito que “quanto mais diversificados foram os grupos sociais que tiveram acesso à escola pública, mais se consagraram as diferenças culturais e sociais existentes entre a unidade escolar, a família e o meio de origem” e que “ao elidir as diferenças e trabalhar com categorias que não expressam o real, as propostas de integração da escola com seus usuários instrumentam, com eficácia, certas estratégias de dominação e reforçam a desigualdade” (SPÓSITO, 1988:376).

Os conflitos - ao invés de serem vistos como sinais de desorganização e ineficiência e, por isso, serem condenados e evitados - devem ser

enfrentados em busca da construção democrática do projeto político-pedagógico da escola.

Nesse sentido, os Conselhos de Escola representam um espaço privilegiado do exercício democrático do poder - um espaço onde os conflitos ser expostos para que as diferentes expectativas sejam consideradas na construção da escola pública popular.

## **Capítulo 4**

### **O ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OS CONSELHOS DE ESCOLA**

Neste capítulo abordaremos o processo de criação da Rede Municipal de Ensino na cidade de São Paulo e a implementação dos Conselhos de Escola. Entendemos que o conhecimento de como se constituiu o Sistema Municipal de Ensino é importante na medida em que nos oferece elementos que possibilitam compreender que princípios e prioridades político-pedagógicas e organizacionais foram priorizados pelas administrações anteriores à gestão da Luíza Erundina e em que medida dificultaram ou facilitaram a gestão democrática da escola pública.

## **1 - Criação da Rede Municipal de Ensino de São Paulo**

O vertiginoso crescimento populacional no município de São Paulo a partir da década de 40 aumentou a demanda por escolas na capital. Município e Estado firmaram convênios através dos quais “o Município assumia o encargo da elaboração de um programa intensivo de construções escolares destinadas a abrigar grupos escolares e o Estado se obrigava a criar e instalar classes e escolas, nomeando os respectivos professores para atender à população infantil em idade escolar (...)” (Carlos Correa Mascaro. *In*: FISCHMANN, 1987:125).

Como ficou a cargo do Estado a nomeação de professores, era este que mais se beneficiava politicamente da ampliação de ofertas. Este fato gerou inúmeras discussões entre os poderes estadual e municipal, principalmente em anos eleitorais.

Aproveitando-se das mazelas do Estado que não dava conta da demanda por escolas no município de São Paulo, criou-se o ensino primário mantido e administrado pelo Poder Municipal. “Expedia-se, então, o Decreto nº 3.185, de 02 de agosto de 1956, que acabou por modificar toda a feição estrutural da Secretaria de Educação e Cultura” (FISCHMANN, 1987).

O texto legal do referido decreto tratava de “escolas ou classes singulares ou agrupadas”. Segundo Roseli Fischmann (1987), obedecia-se, assim, a uma terminologia dúbia, em que escola podia ser tanto um agrupamento de classes quanto uma única classe. O texto legal definia, ainda, que a admissão dos professores dar-se-ia por provas de seleção, mas, dada a urgência de contratação, pois o decreto deveria ser cumprido “de imediato”, admitiram-se professores conforme as necessidades urgentes das unidades escolares que foram sendo instaladas.

“A própria formulação das justificativas para a criação do Ensino Municipal, bem como a destinação dos recursos financeiros do Fundo do Convênio Escolar para esse fim, concorreram para que houvesse, desde seus primórdios, uma rivalidade acirrada entre a Rede Municipal e a Rede Estadual - esta considerando-se superior quanto à organização e resultados, aquela temerosa de que esta a encampasse.

Já a questão da instalação de classes, conjugada à admissão de professores,

levou a situações em que praticamente se comercializavam as nomeações: se o professor conseguisse listar 40 alunos e obter local para as aulas, seria admitido. Como resultado imediato houve quem pagasse aluguel de, por exemplo, uma garagem, para servir como sala de aula (...) Como resultado mediato, tornou-se comum entre os 'pioneiros', 15 a 20 anos depois, menosprezar os recém-concursados por 'encontrarem tudo pronto', não haverem 'lutado pela causa do Ensino', nem 'amassado barro à procura de alunos'; o que há, portanto, aqui, é o preconceito 'interno', onde o simples fato de ser 'antigo' vale para 'contar pontos'..." (FISCHMANN, 1987:128).

Verificamos, portanto, que o início da Rede Municipal de Ensino definiu-se sem concursos para contratar os professores, sem prédios apropriados para instalar os alunos, sem uma proposta político-pedagógica claramente definida. O fato de as classes terem se constituído antes de toda a estrutura administrativa educacional não garantiu que esta fosse organizada a partir das exigências concretas de cada escola. "Ao contrário, tornaram-se, até meados de 70, instâncias onde se exercitava o poder de influência de vereadores e de lideranças políticas de educadores a eles vinculados, o que possibilitou a constituição de feudos onde poucos nomes revezavam-se ao sabor do prefeito indicado" (PEPE, 1995:17).

Somente em 29 de dezembro de 1975, através da Portaria nº 5.697 da SME, instituiu-se o Primeiro Regimento Comum das Escolas Municipais de Primeiro Grau. Por meio dele, ficou determinado que as escolas seriam dirigidas por profissionais com habilitação específica em Administração Escolar, ficando sob a responsabilidade exclusiva do diretor a coordenação, promoção e supervisão de todas as atividades desenvolvidas na escola. Tanto a organização da Secretaria quanto das unidades escolares constituíram-se de maneira hierarquizada e centralizadora.

Através do Decreto Municipal nº 15.002, de 31 de março de 1978, a Secretaria Municipal de Educação sofreu uma reorganização que implicou em unificação de todos os níveis de ensino - antes subordinados a diferentes departamentos -, conformando assim, com pequenas diferenciações, a Rede Municipal de Educação tal qual a encontrou a gestão de Luíza Erundina.

Assim se constituíram os órgãos da Secretaria de Educação após a vigência do decreto nº 15.002/78:

Superintendência Municipal de Educação (SUPEME) - responsável pela operacionalização administrativa da Secretaria;

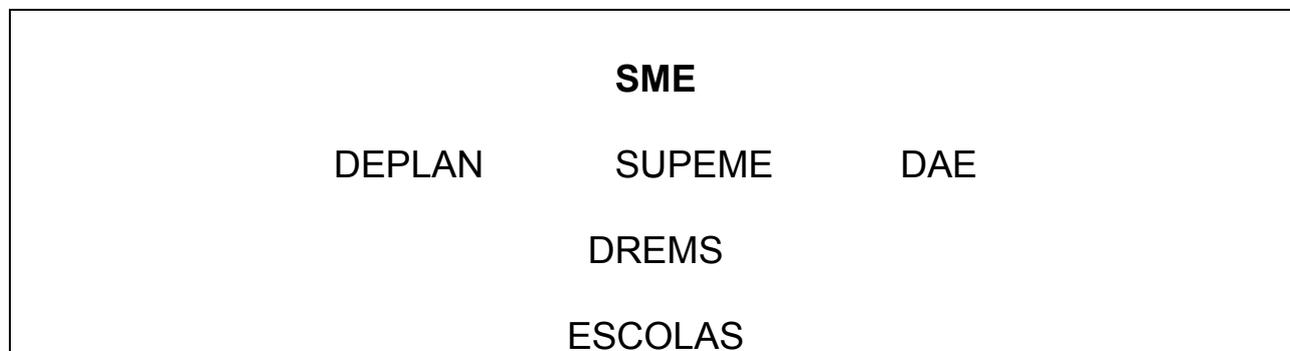
Departamento de Planejamento, Orientação e Controle (DEPLAN) - ao qual caberia a elaboração e orientação pedagógica, bem como o controle dos bens e serviços encaminhados à Unidade Escolar (UE);

Departamento de Assistência Escolar (DAE) - responsável pelo desenvolvimento de ações assistenciais: merenda, diagnóstico médico e atendimento odontológico.

Instituem-se também órgãos intermediários de cunho regional, substituindo as antigas chefias por região, responsáveis pela implementação, acompanhamento e fiscalização da política educacional da Secretaria

Municipal de Educação junto às escolas sob sua jurisdição. Tais órgãos, em número de cinco, foram chamados de Delegacias Regionais de Educação Municipal (DREM).

O organograma a seguir, de maneira sintética, possibilita perceber a distribuição e localização dos órgãos então criados, bem como a relação que se estabelecia entre eles:



A forma hierarquizada de estabelecer o funcionamento da Secretaria manteve-se presente em todos os seus departamentos, divisões e unidades escolares. “A legislação que reestruturou a Secretaria Municipal de Educação a partir de 1978 apresenta órgãos superpostos, indefinições quanto a competências e, em alguns casos, omissões que têm concorrido para criar conflitos entre diferentes órgãos, de diferentes níveis (FISCHMANN, 1987:152).

O Regimento de 1982 criou o Conselho de Escola na Rede Municipal de Ensino, constituindo-o da seguinte forma: pelo Diretor - que era também presidente-, pelo Assistente Pedagógico, pelo Orientador Educacional, por um representante por série do Corpo Docente, pelo Secretário de Escola e por um representante dos Pais por turno. Não se respeitava nenhum critério de proporcionalidade ou paridade na sua composição e o Conselho era apenas Consultivo.

Segundo Maria Tereza Adrião Pepe,

“ao diretor cabia, enquanto membro nato, a presidência do Conselho sendo também membros natos o Assistente de Diretor, o Assistente Pedagógico e o Orientador Educacional. Além disso, os professores eram representados de acordo com o número de séries (no caso do 1º grau, em número de oito) sendo eleitos por seus pares, e aos pais cabia a representação de acordo com o número de turnos de funcionamento da escola a serem escolhidos também por seus pares. O único elemento do Núcleo de Apoio ou das Atividades Complementares representado era o Secretário da unidade escolar, também ele, membro nato. (Portaria nº 9.517/ 1982, Art. 14). Dessa forma uma escola de 1ª à 8ª séries que funcionasse em três turnos (manhã, intermediário e tarde) teria aproximadamente a seguinte configuração para o Conselho:

|                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| <b>FUNCIONÁRIOS</b> | <b>USUÁRIOS</b> |
|---------------------|-----------------|

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Diretor                | 3 Pais           |
| Assistente de diretor  |                  |
| Assistente Pedagógico  |                  |
| Orientador Educacional |                  |
| 8 Professores          |                  |
| Secretário de Escola   |                  |
| <b>TOTAL = 13</b>      | <b>TOTAL = 3</b> |

As atribuições do Conselho de Escola limitavam-se ao assessoramento da direção escolar em suas decisões e ao fornecimento de subsídios que facilitassem a fixação das diretrizes e metas de atuação da escola (...) A elaboração do Plano escolar, síntese do projeto pedagógico da escola de acordo com as 'normas e prazos estabelecidos pelos órgãos técnicos da SME', era responsabilidade apenas da equipe escolar sob a coordenação do diretor da escola" (Portaria nº 9.517/82 Art. 94, 95, 96) (PEPE, 1995:26-27)

## 2 - O Governo de Mário Covas e os Conselhos de Escola

Indicado pelo Governador Franco Montoro, assume, em 1983, a prefeitura de São Paulo, Mário Covas Júnior tendo como Secretária da Educação Guiomar Namó de Mello.

A política educacional adotada por seu governo vai em direção contrária à que historicamente vinham adotando os prefeitos anteriores a ele. Depois de 16 anos de Regime Militar - ao qual Mário Covas e seu partido, então PMDB, fizeram oposição, vivíamos o início do processo de abertura política. Seu governo tentou considerar os anseios da população de maior participação na definição das políticas públicas.

Na área da educação, tanto o Regimento Comum das Escolas como a Carreira do Magistério sofreram modificações contemplando algumas reivindicações feitas pelo sindicatos, pelos servidores e pelos usuários da escola: "em que pese o pouco tempo destinado às escolas para conhecer e apresentar propostas para a alteração do texto apresentado pelo governo - apenas dois dias nas escolas - foi a primeira vez que um projeto de Regimento foi discutido por aqueles que viveriam no cotidiano as conseqüências das modificações. Pela primeira vez, também, as discussões envolveram alunos das últimas séries do 1º grau" (PEPE, 1995:29).

Uma consulta aos trabalhadores da Rede Municipal - que não contou com a participação dos usuários - revelou a posição contrária das escolas à implantação do Conselho de Escola deliberativo. Mesmo assim, "no Decreto nº 21. 811 de 27 de dezembro de 1985, o então prefeito instituiu o Regimento aprovado pelo Conselho Estadual de Educação e nele o Conselho de Escola Deliberativo" (PEPE, 1995:29).

O **Regimento de 1985** apresentou alguns avanços na compreensão da gestão escolar. Pela primeira vez estabeleceu-se a diferença entre gestão e direção. "A primeira compreendia o processo de elaboração de metas e diretrizes para a atividade escolar, bem como o acompanhamento e avaliação das mesmas. No entanto, não era especificado o instrumento a ser

utilizado para tais ações. Já a direção da escola era entendida como o processo de integração das ações desencadeadas na escola, sendo exercida pelo Diretor da unidade escolar. A gestão da escola englobava sua direção” (PEPE, 1995:31). Estabeleceu como responsáveis por ela não só o diretor, mas também a Equipe Escolar, o Grêmio Estudantil, a APM, o Conselho de Escola e os profissionais que prestassem assistência aos educandos.

A antiga prática clientelista foi substituída pela primazia da competência técnica como critério para ingressar nos cargos hierarquicamente superiores. “Daí a defesa intransigente do concurso público como instrumento de medida de competência, capaz de superar a lógica da indicação política” (PEPE, 1995:30). Em relação à estrutura da Secretaria não houve significativas alterações, permanecendo a mesma estrutura hierárquica.

Ao Conselho de Escola atribuíram-se, entre outras, as seguintes responsabilidades: a adequação, para a realidade específica da escola, da política traçada pela Secretaria de Educação para todo o Município de São Paulo, a análise e avaliação do Plano Escolar e de projetos pedagógicos existentes, o estabelecimento de diretrizes que viabilizassem a melhoria das relações entre escola e comunidade, a fixação de critérios para o empréstimo do prédio escolar e eleição para os cargos de especialistas (Diretor, Coordenador Pedagógico e Assistente de Direção) e orientador de Sala de Leitura que viessem a ficar vagos, ou disponíveis enquanto outro profissional não escolhesse por meio de concurso ou remoção.

Embora o Conselho tenha passado a contar com uma participação maior de pais e incluído a de alunos, Maria Tereza esclarece-nos, no entanto, que “a ênfase dada pela Administração ao caráter técnico do educador, na ‘especificidade’ do trabalho pedagógico, não permitia supor que usuários da escola pública pudessem contribuir na elaboração do Plano Escolar ou mesmo de Projetos Pedagógicos: a comunidade poderia interferir apenas em questões para as quais tivesse ‘competência’ para opinar, o que não se aplicava à natureza mesma da escola: qual seja, a garantia do acesso ao conhecimento sistematizado. Para isto existiam os especialistas. Assim, a atribuição de fiscalização das ações por parte dos usuários, constante no Regimento, pouco efeito tinha na prática” (PEPE, 1995:32).

Em relação à constituição do Conselho, não havia paridade entre os representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

“Eram membros natos com direito a voz e voto o Diretor da Escola, o Assistente de Direção, o(s) Coordenador(es) Pedagógico(s) e o Secretário. Os setores Operacional e Administrativo possuíam um representante para cada quatro funcionários. A representatividade dos alunos era definida em até 5 alunos da 4ª à 8ª séries do 1º grau e das 3 ou 4 séries do 2º grau.

A título de ilustração, o exemplo a seguir apresenta a proporção funcionários/ usuários presente na constituição do Conselho de uma escola com três turnos de funcionamento, contando com dez classes em cada turno perfazendo um total de trinta classes:

| <b>FUNCIONÁRIOS</b>  | <b>USUÁRIOS</b>   |
|--|---|
| Diretor  | Até 5 alunos<br>(a partir das quartas séries<br>do 1º grau) |
| Coordenadores Pedagógicos<br>(em número de dois)   | 15 pais   |
| Secretário de Escola   |   |
| 15 Professores<br>(cinco docentes por turno)   |   |
| 2 representantes do Pessoal<br>Administrativo<br>(caso o número de profissionais<br>desse setor não superasse 10)        |   |
| 2 representantes do Pessoal<br>Operacional<br>(caso o número de profissionais<br>desse setor não fosse superior a<br>10) |   |
| <b>TOTAL = 23</b>  | <b>TOTAL = 20</b>   |

Obs.: Com direito a voz poderiam participar das reuniões os membros dos setores de atendimento médico-odontológico” (PEPE, 1995:32).

### **3 - O governo de Jânio Quadros e os Conselhos de Escola**

A gestão 1986-1988 ficou marcada pelo seu caráter centralizador e autoritário. Assumindo o governo, o prefeito Jânio Quadros revoga o Regimento implantado no governo Mário Covas, aglutina as Secretarias de Educação e do Bem Estar Social e reformula estruturas, funções e divisões das instâncias burocráticas daquelas secretarias, privilegiando suas atividades-meio (seções e setores responsáveis pela infra-estrutura administrativa) em detrimento de sua função educativa junto às escolas. (Decreto nº 22.365 de 26 de junho de 1986 e Decreto nº 25 de julho de 1986). Além disso, recolhe todo material pedagógico distribuído no governo anterior e revoga o caráter deliberativo do Conselho de Escola (PEPE, 1995).

Em documento oficial de 1986, a administração assim se pronunciava sobre a questão: “O que é evidentemente inviável é dar ao CE um pretensão papel deliberativo, numa estrutura em que o Diretor de Escola é, por tal, aquele que responde, em última instância, por todas as ações desenvolvidas em sua escola. Essa Administração valoriza, como vem ocorrendo já há vários anos, o CE em seu papel consultivo de órgão de indispensável assessoramento à Direção de Escola, com representatividade legítima da equipe escolar e da comunidade a que serve” (Doc. “Plano de Ação”, SUPEME, maio/1986, pp. 7-8). Observa-se, a partir de tal pronunciamento, uma clara posição política contrária à idéia de um coletivo estar à frente da

organização e controle do trabalho escolar.

Clara divisão técnica do trabalho - acentuando a separação entre os que concebem e os que executam o processo educacional - falta de transparência na implementação das políticas públicas, controle burocrático das unidades escolares estão também entre as características que marcaram a gestão janista.

Além dessas medidas, na definição do orçamento municipal de cada ano do governo de 86-88, a educação não se constituiu como um setor fundamental. Priorizou-se o investimento na construção de grandes obras viárias, reduzindo-se os recursos financeiros destinados às áreas sociais. Em relação à educação, essa política resultou em escolas abandonadas à própria sorte, sem ampliação ou reforma e manutenção da rede escolar, em ausência de cursos de aperfeiçoamento a todos os trabalhadores do magistério, em desvalorização dos profissionais da educação, principalmente, os professores que, paralelamente à perda da incipiente conquista de relações mais democráticas no governo Covas, viam o poder aquisitivo de seus salários despencando a cada mês. A política educacional adotada pelo governo janista levou os professores municipais, em 1987, à primeira e maior greve específica de educadores do município de São Paulo. Depois de 19 dias de paralisação, o prefeito Jânio Quadros demitiu mais de dois mil funcionários, silenciando a Rede Municipal até as eleições seguintes que, em novembro de 1988, deram a vitória à candidata Luíza Erundina (PEPE, 1996).

#### **4 - O Governo de Luíza Erundina e os Conselhos de Escola**

O diagnóstico feito durante o mês de dezembro de 1988 pela administração de Luíza Erundina no Município de São Paulo (1989-1992), cujo Secretário de Educação foi Paulo Reglus Neves Freire (1989-1991), substituído, em seguida, por Mário Sérgio Cortella (1991-1992), revelou o quadro crítico das, então, 703 escolas municipais. Faltavam mais de 30.000 conjuntos de carteiras e cadeiras para os alunos e mesas para os professores; a conservação dos prédios era muito deficiente; 40% dos professores estavam exercendo suas funções precariamente em comissão; o atendimento era inferior à demanda, deixando fora das escolas muitas crianças, jovens e adultos (Doc. "Construindo a Educação Pública Popular" fev., SME, 1989).

Nas unidades escolares, predominava a prática da reprodução dos conteúdos fragmentados e compartimentalizados; a comunidade, como vimos, pouco interferia na realidade escolar; o Plano Escolar era elaborado e desenvolvido sem considerar a experiência social e cultural dos educandos e da comunidade.

A gestão de Luíza Erundina proclamava a vontade e o compromisso político de realizar uma escola voltada para a transformação social, que se contrapusesse à escola organizada e administrada segundo os princípios da

Administração Geral, que “encarasse o ato de ensinar e de aprender como um ato prazeroso”, que fosse um espaço de “educação popular e não apenas o lugar de transmissão de alguns conhecimentos cuja valorização se dá à revelia dos interesses populares; uma escola cuja boniteza se manifeste na possibilidade da formação do sujeito social”, que fosse capaz de “imprimir uma fisionomia cujos traços principais são os da alegria, da seriedade na apropriação e recriação dos conhecimentos, da solidariedade de classe e da amorosidade, da curiosidade e da pergunta” (PMSP/SME, 1989:5).

A fim de construir a escola desejada, a administração municipal de 1989-1992 baseou sua política educacional, como já esclarecemos no início desta dissertação, em **três princípios básicos**: participação, descentralização e autonomia, desenvolvidos no âmbito de **quatro grandes prioridades**: Democratização da Gestão, Democratização do Acesso, Nova Qualidade de Ensino e Política de Educação de Jovens e Adultos.

Vamos nos ater a um aspecto dessa política educacional: **a gestão democrática**.

A gestão de 1989-1992 entendia que “a melhoria do ensino público municipal também passa por **mudanças na relação inter-escola e escola-população**. Abrir a escola para que a população possa recriá-la, animando-a, dando-lhe mais vida e, principalmente, reconstruindo o saber, é um dos pilares para superar a crise da educação pública no Brasil”. Sendo assim, a política pedagógica adotada pressupunha, “entre outros aspectos, a **incorporação da experiência cultural e social vivida pela comunidade escolar** como objeto de reflexão e elaboração no interior da escola”. Para isso era “preciso democratizar a gestão da escola, trazendo pais, alunos, professores e demais trabalhadores para discutir e decidir os seus rumos”. Isto implicava em “**autonomia**, ou seja, liberdade para que as escolas tomem decisões em conjunto com as demais instâncias da Secretaria” ( Doc. “Construindo a Educação Pública Popular” - Caderno 22 meses, SME, 1990:8).

De início, em conformidade com tais objetivos, a Secretaria sofreu uma **reorganização administrativa**, cujos pontos principais, entre outros, foram:

a transformação das DREMs (Delegacias Regionais de Ensino) em NAEs (Núcleos de Ação Educativa). Aquelas possuíam um caráter mais burocrático e fiscalizador, como vimos anteriormente, enquanto que estes, pautados na visão de autonomia das escolas, buscavam “se organizar como instâncias efetivas de política educacional, propondo e incentivando ações pedagógicas, substituindo a preocupação burocrática por outra marcadamente pedagógica” (Doc. “Construindo a Educação Pública Popular” - Caderno 22 meses, SME, 1990:9);

fusão da SUPEME (Superintendência Municipal de Ensino) e do DEPLAN (Departamento de Planejamento) em Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE);

criação de várias instâncias colegiadas para democratização das decisões:

- **Colegiado Central**, que reunia o Secretário, representantes de seu Gabinete, da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa e da Diretoria de Orientação Técnica;

- **Colegiado Intermediário**, que reunia representantes dos NAEs, da DOT, da CONAE e do Gabinete;

- **Colegiado dos NAEs**, que reunia os integrantes da equipe dos NAEs;

- **Conselhos de Escola**, que reunia representantes de pais, alunos e educadores em cada unidade escolar.

O Conselho de Escola constituiu-se na base da proposta de gestão democrática. Era necessário consolidá-lo como órgão deliberativo, ampliando seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas das escolas para que pudessem interferir organizadamente nos destinos do ensino municipal (Doc. "Construindo a Educação Pública Popular" - Caderno 22 meses, SME, 1990:9).

Para que os Conselhos de Escola atingissem os objetivos pretendidos pela SME, "no início de 1990, a Secretaria encaminhou a campanha 'Aceita um Conselho', cujo objetivo era esclarecer e sensibilizar a população acerca dos Conselhos. Vídeos, cartilhas e mais de duzentas atividades - atos públicos, plenárias, reuniões e visitas às escolas - foram encaminhados pelos NAEs para mostrar à população como os Conselhos surgiram, seus objetivos e, principalmente, os benefícios que podem trazer para a melhoria das escolas" (Doc. "Construindo a Educação Pública Popular" - Caderno 22 meses, SME, 1990:9).

Em cada NAE foi criada uma equipe responsável pela implantação e acompanhamento dos Conselhos de Escola nas unidades escolares.

Em dezembro de 1991, foi aprovado o Regimento Comum das Escolas Municipais - elaborado com a participação da comunidade escolar - entre cujas normas estabelecidas destaca-se a reorganização do Conselho de Escola que, a partir de então, ocupou um lugar de destaque no âmbito da unidade escolar. Entre outras, ele passou a ter as seguintes **atribuições**:

- 1ª. definir as diretrizes, prioridades e metas da ação da escola para cada período escolar, que deveriam orientar a elaboração do Plano Escolar;

- 2ª. elaborar e aprovar o Plano Escolar, acompanhando a sua execução;

- 3ª. avaliar o desempenho da escola em face das diretrizes, prioridades e metas estabelecidas;

- 4ª. analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pela Equipe Escolar e/ou pela comunidade escolar, para serem desenvolvidos na escola.

A **gestão democrática** tinha como objetivo garantir também maior autonomia às escolas. Este objetivo está claramente defendido na *Exposição de Motivos do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de São*

*Paulo - Proposta para discussão - SME - SP - 1991*: “Sem democracia interna e autonomia, a escola abandona o seu papel básico de produção do conhecimento e criatividade, reproduzindo repetitivamente procedimentos, a partir de decisões tomadas de cima para baixo”.

Maria Tereza Adrião Pepe (1996:78), estabelece uma comparação entre os Regimentos das Escolas Municipais do governo Mário Covas e do governo de Luíza Erundina que revela alguns avanços em relação à proposta de governo:

**Regimento Comum das Escolas Municipais:  
comparação da estrutura do Conselho de Escola 1985-1991**

| <i>Regimento de 1985 - Artigo 43</i>  | <i>Regimento de 1991 - Artigo 14</i>  |
|---|---|
| eleger substitutos para os cargos técnicos bem como destituí-los, caso seja necessário;                                       | eleger e, quando necessário, destituir substitutos para os cargos técnicos;   |
| adequar para o âmbito da escola as diretrizes da política educacional da SME;   | adequar, para o âmbito da escola, as diretrizes da política educacional de SME;   |
| aprovar o Plano Escolar, elaborado pela equipe escolar;<br>definir metas e prioridades para a elaboração do Plano Escolar;    | elaborar o Plano Escolar;<br>definir diretrizes, prioridades e metas para a elaboração do Plano Escolar;  |
| analisar o desempenho da escola;  | avaliar o desempenho da escola;   |
| aprovar medidas adotadas pela escola para acomodação da demanda;  | decidir sobre a acomodação da demanda;  |
| analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pelos educadores da escola;                                     | analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pela equipe escolar ou pela comunidade;   |
| fixar critérios para empréstimo do prédio escolar;  | decidir sobre empréstimo do prédio escolar;   |
| arbitrar sobre impasses de natureza pedagógica ou administrativa, desde que, esgotadas as possibilidades pela equipe escolar; | propor soluções para problemas de natureza administrativa ou pedagógica pelo CE detectados, ou a ele encaminhados;                                    |
| traçar normas disciplinares para todos os componentes da Comunidade Escolar, de acordo com a legislação em vigor;             | discutir e arbitrar sobre critérios e procedimentos de avaliação do processo educativo e das atuações dos diferentes segmentos da comunidade escolar; |
| decidir sobre procedimentos de  | decidir sobre a integração com as   |

|  |   |
|--|---|
| integração com as instituições auxiliares; | instituições auxiliares e com outras Secretarias; |
| assessorar e apoiar o diretor da escola;   | não faz menção                                    |
| não faz menção                             | decidir sobre aplicação de verbas;                |
| não faz menção                             | eleger os representantes no CRECE.                |

Pelos verbos utilizados na descrição de algumas atribuições - analisar (1985)/ avaliar (1991) o desempenho da escola; aprovar (1985)/ decidir (1991) sobre a acomodação da demanda; fixar critérios (1985)/ decidir (1991) sobre o empréstimo do prédio escolar etc., percebemos mudanças na natureza do Conselho. Algumas ações que antes possuíam caráter consultivo passaram a ter caráter deliberativo, atribuindo aos Conselhos maior poder de decisão. Além disso, atribuições antes inexistentes passam a ser incorporadas ao regimento: decidir sobre aplicação de verbas, eleger representantes do CRECE, elaborar o Plano Escolar, a apresentação de projetos pedagógicos pela comunidade etc.

A proporção - antes desigual - entre os funcionários e os usuários da escola passou a ser a mesma: Art. 17 do Regimento Comum de 1992 - A representatividade do Conselho deverá contemplar o critério da paridade e proporcionalidade: § 1º - A paridade numérica será definida de tal forma que a soma dos representantes dos pais e dos alunos seja igual ao número dos representantes da Equipe Escolar. Art. 18 - A fixação do critério de proporcionalidade deverá contemplar todos os graus e modalidades de ensino da seguinte forma: I- Nas EMPGs, EMPSG e EMEDAS: a) 25% de pais ou responsáveis; b) 25% de alunos; c) 25% de professores; d) 25% das Equipes: Técnica e Auxiliar da Ação Educativa, incluindo o membro nato. Parágrafo único - Na composição do agrupamento a que se refere a alínea (d), as duas Equipes deverão estar representadas e, havendo vagas remanescentes, serão preenchidas, a partir de critérios estabelecidos em conjunto pelas referidas equipes. II- Nas EMELs: a) 50% de pais ou responsáveis e, quando houver, alunos das classes de outras modalidades de ensino; b) 25% de professores, inclusive os de classes de outras modalidades de ensino, quando houver; c) 25% das Equipes Técnica e Auxiliar da Ação Educativa, incluindo o membro nato.

Pelo Regimento de 1985, cabia ao diretor a articulação de todos os trabalhos desenvolvidos pelas diferentes equipes que atuavam na escola. Com o Regimento de 1991, atribuiu-se ao Conselho de Escola a unidade do processo educativo. As decisões, seja em relação ao projeto pedagógico da escola, seja em relação aos procedimentos mais administrativos, partiam das diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Escola: Art. 12 - O Conselho de Escola terá natureza deliberativa, cabendo-lhe estabelecer para o âmbito da escola diretrizes e critérios gerais relativos à sua ação, organização, funcionamento e relacionamento com a comunidade, compatíveis com as

orientações e diretrizes da Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação, participando e se responsabilizando social e coletivamente pela implementação de suas deliberações.

Vimos, portanto, que, em relação à gestão democrática, em termos de proposta de governo, a administração de Luíza Erundina avançou significativamente se comparada com as experiências anteriores, pois ampliou a participação através da reorganização administrativa e da aprovação do Regimento Comum e responsabilizou-se pela capacitação dos segmentos, principalmente pais e alunos, incentivando-os e preparando-os à participação através de inúmeras atividades: realizou campanhas, criou vídeos, cartilhas, organizou atos públicos, plenárias, reuniões e visitas às escolas, bem como grupos de formação nas escolas e NAEs e instituiu, em cada NAE, uma equipe responsável pela implantação e acompanhamento dos Conselhos de Escola nas unidades escolares.

## **Capítulo 5**

### **O COTIDIANO DE UM CONSELHO DE ESCOLA**

A partir das reflexões teóricas feitas e da prática vivenciada por nós enquanto membro ativo do Conselho de Escola durante os anos de 1989-1992, pretendemos relatar a experiência vivida, refletindo sobre os limites e avanços da gestão democrática no governo de Luíza Erundina.

Éramos um grupo de mais ou menos dez professores que estava insatisfeito com a prática escolar vivenciada. Estávamos saindo da administração de Jânio Quadros (1986-1988), que conseguira imprimir sua marca autoritária em todas as esferas das relações interpessoais dentro e fora das unidades escolares: de um lado estavam os que concebiam a educação, os autorizados a falar e planejar e, de outro, estávamos nós, professores e demais funcionários, a quem cabia a execução dos projetos; deste lado estavam também os alunos que não passavam de meros consumidores de nosso saber fragmentado e os pais que eram constantemente solicitados para contribuir financeiramente com a APM, participar de mutirões - quando a prefeitura se dispunha a mandar algum material de construção -, limpar a escola, ajudar a cuidar das crianças na hora do recreio e trabalhar para as festas realizadas na escola para angariar fundos para aumentar o muro, colocar grades nas janelas, cadeados nos portões, evitando dessa forma a entrada inconveniente de “elementos estranhos e perigosos ao bom andamento da escola”.

O que predominava na prática educativa era a reprodução dos conteúdos fragmentados e compartimentalizados. O livro didático era, em muitos casos, o único material usado como fonte de informação, como instrumento principal do fazer pedagógico. Fazer esse, alheio à experiência sócio-cultural dos educandos com os quais trabalhávamos. Além disso, na clara tentativa de transformar a maioria dos diretores em fiéis cumpridores das ordens de seus superiores hierárquicos, a política salarial acentuou a diferença de salários entre direção e docência. O poder, em nível de unidade escolar, estava centralizado na figura do diretor.

Como se não bastasse o caráter centralizador e autoritário, tínhamos ainda problemas seriíssimos de infra-estrutura na unidade escolar: faltavam carteiras e cadeiras, as janelas das salas de aula não possuíam vidros, faltava merenda escolar, não havia uma sala de professores apropriada, nossa Sala de Leitura estava sem professor responsável, mal conservada e com acervo desatualizado, havia falta de água constante na escola, etc.

Era esse o quadro que se nos apresentava. Não era essa a escola desejada por nós.

No início de 1989, ao tomarmos conhecimento da política educacional que a gestão de Luíza Erundina pretendia colocar em prática, ficamos tomados por muita **esperança** e infinita **vontade de trabalhar** pela construção de uma outra escola, diferente da que tínhamos vivenciado.

Não sabíamos direito como fazer, mas sabíamos da necessidade de se

fazer algo e sabíamos também aonde queríamos chegar. Achávamos que um bom começo seria via **Conselho de Escola**. Talvez uma participação mais efetiva nas decisões pudesse levar a todos ânimo e crença na possibilidade de construir uma escola viva e democrática.

O grupo mais comprometido em levar a luta adiante estava ligado às redes estadual e municipal, morando e trabalhando em lugares diferentes e, às vezes, bastante distantes. Encontrar horários comuns para reuniões foi nosso primeiro obstáculo. Durante a semana não era possível. Mas as dificuldades não se sobrepuseram à nossa vontade de construir a nossa escola desejada.

Tirando o horário das reuniões exigidas pela militância político-partidária é qual quase todos do grupo estávamos ligados, tirando as horas reservadas para a preparação das aulas - sempre fomos muito sérios nesse aspecto -, ainda sobrava um pouco de tempo do nosso final de semana. Foi aí que encontramos a possibilidade de nossas reuniões. Esse grupo e essas reuniões sempre foram importantes na caracterização de nossa identidade. Nesse sentido, concordamos com Jair Militão da Silva (1989) quando diz que a nossa identidade se constrói pelo pertencer concreto a um grupo que nos comunica uma visão de nós e do mundo.

Começamos nos reunindo para ler e entender os documentos publicados pela Secretaria Municipal de Educação (SME), tentando esclarecer nossas dúvidas e verificando a melhor maneira de montar o nosso Conselho de Escola.

## **1 - Primeiro ano do Conselho - 1989**

Iniciamos, principalmente junto aos pais e alunos, um trabalho de divulgação sobre o que era o Conselho de Escola e qual a sua importância. Não dávamos aulas em todos os períodos, nem em todas as salas; conseguíamos passar mais facilmente as informações aos alunos com os quais trabalhávamos. Tentávamos, na medida do possível, sensibilizar os colegas para que divulgassem a necessidade da participação no Conselho. A **diretora** se mostrava contrária à ideia da formação do Conselho de Escola, não só se omitindo quando devia divulgar as informações de reuniões sobre o C.E. vindas de órgãos superiores a todos os segmentos da escola, como também posicionando-se contra a sua constituição, uma vez que se criaria dentro da escola, segundo ela, um poder paralelo formado por pessoas que nada entendiam de educação e que, portanto, tenderiam a emperrar o desenvolvimento dos trabalhos. Além disso, segundo a diretora, lugar de professor era na sala de aula dando aula, de aluno era sentado na carteira aprendendo e o dos pais era comparecer às reuniões de pais para saber como estavam os filhos e contribuir com a escola quando fosse solicitado. Daí, foi de fundamental importância a nossa pressão para que fossem cumpridas as determinações da política de democratização da gestão escolar implementada pela administração de 1989-1992, assim como foram

importantes as cobranças dos próprios órgãos superiores para que suas determinações fossem encaminhadas. Deparamo-nos, no cotidiano escolar, com alguns dos fatores dificultadores do processo de descentralização, apontados por Pedro Jacobi - apresentados no primeiro capítulo deste trabalho - dos quais destacamos a inércia do “modus operandi do status quo burocrático”.

Apesar das **divergências**, a idéia do Conselho começou a tomar corpo. Cobrávamos da diretora a convocação dos pais para a discussão sobre a formação daquele colegiado. Como ela alegava que estava sobrecarregada de tarefas e vivia adiando o compromisso, conversamos com ela e nós mesmos nos propusemos a fazer os convites, por escrito, e enviar aos pais. Marcamos uma reunião à noite para explicar a eles a importância da formação do Conselho de Escola e para saber quem tinha interesse em participar. Nesta reunião não pudemos contar com a presença da diretora, pois ela já tinha cumprido seu horário durante o dia. Quem a preparou e realizou-a fomos nós mesmos, comparecendo à escola num dia em que não dávamos aula. Estiveram presentes mais ou menos 90 pais. Para nós foi um número satisfatório. Explicamos o que era Conselho e levantamos o nome das pessoas interessadas em participar. Elas se apresentaram aos demais e fizemos, naquele mesmo dia, a **eleição dos pais** que seriam membros do Conselho.

Para a **escolha de professores** não houve eleição porque havia menos interessados do que o necessário exigido. Encontramos dificuldades para **eleger os alunos**. Levantamos o nome das pessoas interessadas desde as quartas séries até as oitavas. A escola funcionava em quatro turnos, por isso tivemos que conseguir professores nos quatro períodos que garantissem a divulgação a todos os alunos. Constatamos aí mais um dos fatores dificultadores da descentralização e da participação: a escola não está preparada para facilitar a comunicação, seja no nível interno seja no nível externo.

Depois de ter os nomes dos interessados de todas as séries, fizemos eleição de um aluno por série, isto é, todos os alunos das quartas séries escolheram um representante da quarta série para o C.E. e assim por diante. Uma mesma série funcionava em mais de um período, então os candidatos da quinta série, por exemplo, que funcionava de manhã, à tarde e à noite, tiveram que comparecer na escola nesses três períodos para serem eleitos por todos os seus pares. Isso significou ter que convencer os pais a permitirem que o filho, estudante do período matutino, viesse à noite para participar das eleições e, por outro lado, garantir que o aluno do noturno que trabalhava não fosse excluído da participação da eleição nos outros períodos. Além desses problemas, era necessário sensibilizar os professores para que parassem suas aulas e explicassem a importância daqueles votos e daquelas escolhas, tornando a votação num ato consciente.

Só no dia 27 de abril de 1989 conseguimos reunir todo o Conselho para a **eleição do presidente**. Nós imaginávamos que não deveria ser a

diretora, independente de ser uma pessoa democrática ou não, pois pensávamos que ficaria mais claro para pais e alunos a descentralização do poder se fosse uma pessoa representante de outros segmentos do Conselho.

A diretora não manifestou interesse em assumir a presidência. Acabou sendo eleita uma professora.

Pronto. Estava formado nosso primeiro Conselho de Escola. Era só começar a trabalhar.

### 1.1 - Atividades realizadas

Sem muita clareza do que poderíamos estar fazendo, começamos organizando um **debate** sobre “Educação Popular” com pais e alunos do Conselho e todos os funcionários da escola interessados em participar. Quem o coordenou foi Reinaldo Matias Fleuri, então, professor da PUC de São Paulo, que se dispôs a ir até a nossa escola. Foi interessantíssimo na medida em que proporcionou uma reflexão coletiva sobre a escola que cada um de nós desejava naquele momento. Constatamos que existiam divergências e que era importante definir, entre nós, **o que esperávamos da escola** para que pudéssemos traçar uma linha de trabalho sabendo aonde queríamos chegar. Entendemos, como diz Jair Militão da Silva (1989), que a escola, ao buscar o homem, deve necessariamente, ter presente quem seja esse homem: um ser que age e sabe que age; um ser que atribui significados às coisas, aos outros homens, a si próprio, e, por isso, precisávamos determinar qual era o “homem” que buscávamos construir.

Ficou clara a necessidade de definirmos os nossos **objetivos** e que essa definição devia se dar de forma coletiva, mas ficou mais claro ainda a dificuldade de operacionalizar este trabalho. A organização do tempo, dos espaços físicos, da distribuição dos turnos na escola não favorecia a participação, o diálogo, o encontro.

Para realizar o debate tivemos que dispensar os alunos. Sabíamos que num único debate não esgotaríamos um assunto como o que nos propusemos a discutir. Muitas outras reuniões seriam necessárias. Como fazê-las envolvendo as mesmas pessoas, sendo que trabalhavam em períodos diferentes, em dias diferentes e tinham outros compromissos considerados mais importantes? Como sensibilizá-las a continuar o trabalho, se só para comparecer àquela reunião tiveram que enfrentar alguns problemas como largar filhos, marido, aulas em outras escolas etc.? Como nos constituirmos em grupo se não nos víamos com frequência para amadurecermos juntos? Como ampliar a participação? Como repor a aula do noturno cujos alunos foram dispensados para que o debate fosse realizado? Poderíamos ter feito o debate no pátio com todos os alunos, professores e demais convidados, assim consideraríamos dia letivo e ampliaríamos a discussão, mas não havia espaço suficiente, não havia som, nem microfone. Tínhamos consciência da necessidade de construir essa escola

coletivamente, mas fugia do nosso controle a possibilidade de realizar um trabalho minimamente articulado entre nós. Mesmo assim, começamos com um grupo pequeno na esperança de ampliá-lo com o tempo.

Paralelamente a essas discussões das quais faziam parte apenas alguns professores, fomos organizando outras atividades.

Por indicação de alguns pais do Conselho, fizemos uma **pesquisa na comunidade** e constatamos que havia muitos analfabetos na região, principalmente na favela ao lado da escola. O Conselho aprovou, então, a implantação de um curso de **Suplência I**, aproveitando 5 salas ociosas na nossa unidade.

Alguns professores, independentemente do Conselho, resolveram organizar o **Grêmio Estudantil** na escola.

Foram eleitos mais de 100 alunos entre 10 e 20 anos, 4 alunos por série a partir da quarta série até a oitava e alunos da Suplência. Fizemos um encontro de um dia inteiro, começando às 8h e terminando às 17h30min. Para que não fôssemos cansativos e pudéssemos sensibilizá-los adequadamente sobre a importância da organização dos estudantes dentro da escola, preparamos diferentes atividades durante o dia: palestras com representantes de movimentos estudantis, filme sobre a UNE, reuniões em grupos, debate e plenária.

Para a realização do encontro, necessitamos de **verba**, por isso procuramos a direção para pedir a colaboração da APM. Ouvimos da diretora que “o dinheiro da APM deve ser gasto com outras necessidades da escola e que a função de uma instituição de ensino não é a de tirar aluno de sala de aula para ser conscientizado de seus direitos. Isso ele aprenderá com a vida lá fora. Os alunos não podem ser muito críticos porque depois vão querer exigir as coisas lá fora e não vão parar em emprego porque patrão nenhum vai querer empregado deste tipo”.

Marcamos nova reunião do Conselho e explicamos a situação. Havia concordâncias e discordâncias em relação à nossa posição. O assunto foi levado a voto e nós ganhamos: a APM deveria colaborar com a realização do nosso encontro.

A partir dessa pequena experiência começamos a questionar a possibilidade de realizar os nossos projetos sem verbas e a entender que não adianta só ter **poder de decisão**, sem ter **autonomia financeira** para realizar nossas propostas. Isso não se constitui num poder real.

Não tínhamos o hábito de controlar com seriedade a verba da APM. Não sabíamos quanto havia em caixa e tínhamos dificuldades de ter acesso a essas informações. Pedir prestação de contas era, às vezes, tomado como ofensa e desconfiança em relação à diretora. Mas, com o tempo, aprendemos que era um direito nosso ter acesso às informações e passamos a exigí-lo sem constrangimentos.

Embora o Conselho tivesse deliberado que a APM colaboraria com o encontro do Grêmio, a diretora tinha o poder de protelar a ajuda. Nós trabalhávamos à noite e quase não a víamos. Éramos obrigados a ligar

durante o dia ou a comparecer na escola fora do nosso horário para conversar sobre o assunto. Ela dizia que ia verificar quanto tinha em caixa e que deixaria o dinheiro. Assim agiu mais de uma vez.

Para evitar maiores transtornos naquele momento, acabamos cobrando uma quantia mínima de cada aluno para cobrir as despesas menores e procuramos encontrar formas de solucionar os outros problemas. A maior parte do alimento oferecido aos alunos no dia do encontro conseguimos entrando em contato com a SEMAB (Secretaria Municipal de Abastecimento) que nos enviou frango, arroz e bolacha. As mães e pais do Conselho colaboraram cozinhando, ajudando na limpeza e na organização. Esta participação contribuiu para gerar nos alunos uma idéia positiva em relação à presença dos pais/mães na escola. A idéia de pais na escola estava comumente associada à idéia de entrega de notas e de possíveis repreensões, conforme os resultados entregues.

Fizemos o encontro em agosto de 1989. Explicamos o que era Grêmio, como funcionava, como podia ser organizado e, felizes e satisfeitos, ficamos esperando que os alunos se organizassem. O ano chegou ao final e o Grêmio não se constituiu. Onde erramos? Entendíamos que o Grêmio era livre e que a nossa função era só de esclarecer sobre a sua existência. Assim fizemos e os **alunos** não se organizaram. Na época, tínhamos a ilusão de que os alunos não participavam por não saberem que aquele espaço existia. Descobrimos que a participação exige um processo de construção diária. Era necessário nos educar e educá-los à participação. Era necessário caminhar com eles, proporcionar encontros constantes com outros estudantes já organizados para troca de experiências, sugerir formas de participação e abrir espaços na escola para que elas se concretizassem etc. Como exigir de pessoas que não tinham a menor experiência de participação, o melhor desempenho na primeira tentativa?

Outro momento importante no nosso primeiro ano de Conselho foi uma reunião feita para avaliar o desempenho dos guardas municipais responsáveis pela **segurança** de nossa escola. Havia muitas reclamações tanto dos alunos quanto dos pais devido a algumas atitudes dos guardas: “eles ficam paquerando as meninas na porta da escola”, “eles estão se envolvendo com problemas disciplinares internos”, “ficam girando a arma no dedo só para amedrontar as crianças”, “agrediram um aluno do noturno que foi dispensado mais cedo e ficou em frente a escola em vez de ir para casa” etc.

Diante das reclamações, convocamos uma reunião do Conselho para discutir qual era o papel deles na escola. Participaram da reunião não só os membros eleitos como todos as pessoas envolvidas com os problemas apresentados: alunos agredidos, pais insatisfeitos e o próprio chefe dos guardas. Cada um expôs suas críticas e os guardas puderam se explicar. Discutimos todos juntos e chegamos a um acordo em relação a todas as dificuldades que vínhamos enfrentando. Todos saíram muito satisfeitos da reunião com exceção do chefe dos guardas que interpretou nossa atitude

como desacato a autoridade deles e apoio aos “malandrinhos” da escola e da assistente de direção que dissera, antes da reunião, que não devíamos “brincar com guardas, pois eles são piores que marginais”.

Essa reunião do Conselho foi de suma importância porque seus membros, principalmente pais e alunos, começaram a perceber que podiam **avaliar** um serviço prestado pelo Estado e interferir na sua forma de conduzi-lo sempre que este não estivesse de acordo com seus interesses. Foi discutido na reunião que os guardas municipais estavam a serviço da segurança da comunidade e que esse serviço é pago com dinheiro público e, portanto, devia ser usado em benefício público e não contra ele.

Por infelicidade nossa, dois dias depois, o guarda que vivia girando a arma no dedo e que, mesmo depois de alertado sobre o perigo, continuava com o mesmo comportamento, acabou matando acidentalmente seu colega de trabalho na porta da escola. Como não havia testemunhas, a versão oficial sobre a morte do guarda foi a de que ele tinha sido morto por um dos moradores da comunidade em represália ao seu comportamento na reunião do Conselho. O chefe deles, depois da morte do guarda, compareceu à unidade dizendo que os moradores vizinhos à escola podiam assinar o atestado de óbito porque eles iam se vingar da morte do colega. Era a oportunidade que a direção queria para descaracterizar o Conselho. Começou uma campanha mais declarada contra o mesmo. Alguns pais, com o apoio da direção, queriam se desligar do Conselho com medo de represálias. O Conselho começou a sofrer pressão para que não se envolvesse mais com questões semelhantes. Convocamos uma reunião extraordinária para discutirmos os problemas. Não compareceram à mesma a diretora e a assistente. Ficou claro para todos que as decisões tomadas ali, naquele colegiado, não eram fruto da vontade de uma única pessoa e que todas as decisões eram discutidas e votadas democraticamente, por isso, todos eram corresponsáveis por elas. Nesse momento houve um amadurecimento do Conselho no sentido de entender a seriedade de nossas atitudes, de nossas opções naquelas reuniões e de nos reforçarmos enquanto grupo. Conseguimos, com muito desgaste emocional, manter a continuidade do Conselho. Depois de alguns dias, o guarda responsável pela morte do colega assumiu o acidente, esclarecendo o fato, mas, mesmo assim, a versão que ficou para a maioria dos alunos e pais era de que alguém da comunidade matara o guarda por revolta.

Também foi importante a discussão sobre o **Sistema Disciplinar** elaborado pelos alunos e submetidos à aprovação do Conselho. Naquele momento pudemos verificar, com mais clareza, como os pais eram autoritários na relação com os filhos. Tínhamos uma visão ingênua da participação deles, achando-os todos iguais e com os mesmos interesses.

Constatamos que é **cultura autoritária** presente na escola havia uma correspondência a uma cultura autoritária presente na comunidade. O fato de o indivíduo ser explorado e dominado não o imuniza da adoção de concepções e comportamentos autoritários predominantes em nossa

sociedade. Já disse Paulo Freire que o dominado tende a reproduzir a figura do dominador. Nesse sentido, havia que se preparar não só os alunos, mas também pais para o exercício democrático, para a exigência do respeito aos direitos fundamentais enquanto ser humano.

## 1.2 - Avaliação do desempenho do Conselho

Logo no primeiro ano de funcionamento do Conselho, coletivamente pudemos decidir sobre o uso das salas ociosas da escola, garantindo a ampliação da oferta de vagas com a criação de cinco salas de Suplência I.

Contar com a presença do segmento de pais na realização do encontro do Grêmio Estudantil também foi de extrema importância na medida em que aproximou os pais dos alunos, fazendo com que vissem a escola também na perspectiva do corpo discente. Todo o processo de preparação do encontro proporcionou momentos de rica discussão sobre os problemas da escola em relação aos alunos.

Ainda que tenhamos realizado atividades significativas, em 1989, na maior parte das vezes, o Conselho de Escola se reuniu para discutir questões relativas à vida material e organizativa da escola como, por exemplo, eleger uma encarregada da Sala de Leitura, um inspetor, um Auxiliar de Secretaria, discutir o uso da verba da APM, a cessão do prédio escolar, o uso do uniforme, a formatura das oitavas séries etc.

Ainda que o **aspecto organizativo** seja importante, a ênfase dada a ele muito nos incomodava. Algumas pessoas se sentiam mais à vontade para discuti-los porque achavam que não mexiam muito com questões político-ideológicas. Mas nós estávamos insatisfeitos com o nosso desempenho, pois muito pouco havíamos contribuído para a quebra das relações autoritárias dentro da U.E. e o trabalho de conscientização do grupo se dava predominantemente nas reuniões do Conselho e de maneira superficial. Não nos reuníamos para aprofundar as discussões surgidas ali.

No final do ano de 1989, fizemos uma avaliação do desempenho do Conselho e nos propusemos, para o ano seguinte, trabalhar mais intensamente a questão do **Ciclo Didático** (planejamento, execução e avaliação), melhorar a comunicação na escola e melhorar também a **representatividade** uma vez que estávamos ali muito mais representando nossas próprias vontades do que a de nossos pares que na maioria das vezes nem eram consultados. Começamos a entender que participação não se resume a um voto ou a uma escolha. Era necessário que todos participassem e influenciassem nas decisões tomadas.

Nesse primeiro ano de trabalho, começamos a notar alguns **descontentamentos** na escola em relação ao nosso procedimento. Aqueles professores que não concordavam com a presença de pais ou alunos que pudessem estar interferindo no processo pedagógico ou aqueles que apresentavam um discurso favorável, mas por vários motivos não se comprometiam efetivamente com a implantação do Conselho em nossa

escola, sentiam-se incomodados com a nossa atuação. Não faziam e se incomodavam com quem fazia. Interpretavam nosso comportamento como se estivéssemos nos sobrepondo à figura da diretora.

Tentávamos trazer à tona essas insatisfações que sentíamos ora num olhar de desaprovação, ora nos comentários irônicos, ora em acusações im procedentes ao C.E., atribuindo ao mesmo a responsabilidade por problemas que não lhe diziam respeito tal como uma conversa presenciada por nós entre a assistente de direção e alguns pais que reclamavam da falta de limpeza na escola. A assistente explicou-lhes que a escola se encontrava naquela situação por causa do Conselho de Escola que ainda não havia decidido em que gastar o dinheiro da APM e que ela, enquanto assistente, mesmo vendo o problema, não tinha mais o poder de decisão, tendo que esperar a reunião do Conselho para tomar uma atitude. Dificilmente as pessoas chegavam até nós e cobravam alguma explicação para aquilo que viam como desrespeito, mas nós sabíamos dessas insatisfações e, por não concordarmos com elas, provocávamos discussões para que as pessoas se manifestassem e, assim, pudéssemos superar os mal-entendidos. Apesar de nossa insistência, as pessoas se esquivavam e não enfrentavam o conflito. Maria Cecília Sanchez Teixeira (1990:146), citando Maffesoli, afirma que “a duplicidade e o fantástico, como elementos estruturantes da vida social, permitem que a vida cotidiana seja aceita sem que para isso haja grande dispêndio de energia no combate aos poderes constituídos. Por isso, não se percebe uma recusa absoluta ou uma adesão arrebatada em relação aos valores, mas uma resistência astuciosa e silenciosa”.

Ainda segundo Maria Cecília Sanchez Teixeira (1990:147), Maffesoli nos fala também que “se com o jogo duplo se constata que a vida social não se funda na autenticidade, também não se deve ver na duplicidade um sintoma de perversão moral ou de hipocrisia. Simplesmente trata-se da forma como cada indivíduo tenta assegurar a soberania sobre a sua própria vida, face às imposições sociais”.

Acreditamos que **agir com duplicidade** como forma de resistência frente ao poder opressor, que não nos dá nenhuma outra opção é, como diz Maffesoli, um dado de “saúde social”. Mas quando agimos com duplicidade porque nos sentimos incapazes de enfrentar os conflitos que a relação democrática coloca em pauta, preferindo o silêncio e a astúcia, não se pode aceitar esse comportamento como um índice de “saúde social”. Se o conflito não se estabelece para que, a partir dele, as forças antagônicas, ou divergentes, coexistam e procurem uma superação dos problemas, ficaremos protelando e camuflando relações que não nos levam às transformações da sociedade. Poderemos cair na absolutização do relativo, da duplicidade, do silêncio e nos acomodarmos, fazendo uso desses mecanismos, não para resistir temporariamente a fim de, em seguida, avançar na mudança, mas para não nos comprometermos e levarmos a vida de maneira acomodada e conservadora.

## 2 - Segundo ano do Conselho - 1990

Ainda funcionando o Conselho de 1989, pois não havia sido feita a eleição para o colegiado de 1990, logo no início do ano, ficamos sabendo que uma das coordenadoras pedagógicas pediria licença para resolver um problema de saúde e teríamos que eleger uma substituta. Passamos uma lista para levantar o nome dos interessados. Como só havia uma pessoa interessada e não tínhamos naquele momento mais nada para decidir na reunião do Conselho, entendemos que não valia a pena convocar uma reunião para referendar um nome. Resolvemos, então simplesmente mandar um bilhete aos pais explicando o problema e pedindo que dissessem, por escrito, se concordavam ou não com o nome indicado para substituir a coordenadora pedagógica.

Enquanto preparávamos os papezinhos para enviar aos pais, surgiu mais uma pessoa interessada. Decidimos colocar o nome das duas e o pai votaria, assinalando um dos nomes. Quando os papéis estavam prontos, surgiu mais um candidato. Colocamos, à mão, o nome do terceiro candidato e enviamos os papéis a todos os membros do Conselho para que votassem. Como não estávamos o dia inteiro na escola, deixamos os papéis na direção para que o inspetor, a auxiliar de secretaria ou qualquer outro funcionário pudesse estar entregando-os aos representantes do Conselho. Chegávamos à escola à noite e perguntávamos se haviam entregue. Entregavam para um e se esqueciam de dez. Tínhamos que cobrar diariamente a entrega dos papéis. Numa noite, uma das mães chegou muito nervosa à escola procurando a presidenta do C.E. e dizendo que “não ia participar mais daquela palhaçada”. Tentamos entender o que havia acontecido e, conversando com a mãe, descobrimos que ela havia recebido o papel já votado, tendo apenas que assinar. Fomos averiguar o que já havia acontecido e constatamos que a assistente de direção mandara os papéis já votados para os pais, pedindo aos mesmos que simplesmente assinassem. Fomos pedir explicações e ouvimos que ela, a assistente de direção, achava que só um dos candidatos era responsável e tinha condições de ocupar o cargo e ela tinha obrigação de orientar os pais. Descobrimos também que ela fora a algumas classes dos outros períodos induzir os alunos a votarem na candidata por ela defendida. Este fato revela mais uma das **dificuldades** que enfrentamos para a implantação dos Conselhos: falta de confiança da burocracia escolar na capacidade da população - diga-se pais/mães - de emitir opiniões e tomar decisões concernentes à escola.

Invalidamos todo o processo e convocamos uma reunião do Conselho para que pudéssemos escolher um substituto democraticamente. Nesse momento a coordenadora pedagógica já havia se afastado da escola e ainda não tínhamos um nome para indicar. As pessoas contrárias ao funcionamento do Conselho se aproveitavam da situação para reforçar a

idéia de que o Conselho tinha vindo para emperrar o andamento da escola. Tentamos explicar a situação e alguns interpretaram nosso comportamento como indelicadeza contra a pessoa da assistente de direção.

Resolvido o problema, começamos a **divulgar** o Conselho mais intensamente dentro da escola para a eleição do novo grupo que coordenaria os trabalhos de 1990. Nós mesmos fizemos transparências sobre o Conselho para explicarmos aos pais sobre seu funcionamento e sua importância. Insistimos com a diretora para que os convocasse para fazermos uma reunião. Verificamos que, apesar do nosso intenso trabalho, o Conselho era desconhecido por uma ampla maioria. Aproveitamos a primeira reunião bimestral de pais para falar sobre o Conselho e, logo em seguida, marcamos outra para a eleição dos interessados em participar.

O processo de escolha dos alunos foi o mesmo de 1989. Novamente não houve eleição para a escolha dos professores, pois não havia mais interessados que o número exigido. Constituímos o Conselho com praticamente as mesmas pessoas de 1989, inclusive com reeleição da presidenta. Para nós, de certa forma, era positiva a permanência de quase todos os representantes do ano anterior, uma vez que o aprendizado do grupo ia se aperfeiçoando; o grupo ia se conhecendo melhor e ia amadurecendo sua atuação; mas sabíamos também que era importante ampliar a participação.

## **2.1 - Atividades realizadas**

Realizamos em 1990 o **I Encontro Cultural** cujo tema central foi o Conselho de Escola. Fizemos uma espécie de Feira de Ciências, dando atenção especial ao C.E. Para ver a exposição dos trabalhos realizados pelos alunos, necessariamente os visitantes tinham que passar por uma casinha construída com “varetas” feitas de jornal que simbolizava o local de reuniões do Conselho. Nas paredes dessa casa pusemos cartazes explicando o que era Conselho de Escola e na entrada havia alunos que também davam as devidas explicações para os visitantes.

Elegemos o Grêmio Estudantil, mas não conseguiram encaminhar proposta alguma. Tiveram a idéia de melhorar o acervo da biblioteca indo às editoras e livrarias pedindo doações, mas os pais não os liberaram para andar sozinhos na cidade. Tentaram organizar um campeonato, mas desistiram por causa de brigas entre os colegas. Para o grupo mais envolvido, era difícil encaminhar tantas “frentes de trabalho” ao mesmo tempo: sala de aula, Conselho de Escola, Grêmio Estudantil, atividades extra-classe, etc.

Começamos a nos aproximar dos **movimentos organizados** do bairro, principalmente o Movimento de Saúde. Iniciamos um trabalho integrado com o Posto de Saúde. As psicólogas do posto foram até a nossa escola e realizaram debates com os pais sobre os problemas da adolescência. Os profissionais do Posto de Saúde passaram a auxiliar no desenvolvimento de

alguns trabalhos da professora de Ciências.

Foi feito também um **debate político**. Convidamos representantes de todos os partidos para discutirmos as propostas educacionais de cada um para as eleições de 1990. Fomos pessoalmente a 15 diretórios convidá-los. Fizemos panfletagem nas feiras do bairro, afixamos cartazes em açougues, supermercados, farmácias e divulgamos também nas missas. No dia do debate, caiu um temporal tão violento que provocou enchentes na região e impediu o comparecimento das pessoas. Tinha mais político presente do que platéia para debater. Mas, apesar disso, o processo de organização permitiu discussões na escola sobre a importância de debates desse tipo naquele espaço.

Discutimos dois **projetos pedagógicos** que foram implantados na escola em 1991: *Projeto do Noturno* e *Projeto da Interdisciplinaridade*. Quando da discussão desses projetos no Conselho, encontramos grandes dificuldades para explicá-los aos pais e alunos. Como esclarecê-los em uma reunião do Conselho? Quantas seriam necessárias para que os pais e alunos entendessem os projetos? Alguns membros do Conselho diziam que os pais e alunos não tinham condições de votar, pois não entendiam a dimensão das propostas. Percebemos a necessidade de esses segmentos entenderem um pouco sobre o processo educacional para que pudessem discutir o projeto, mas não estava claro para nós como se daria esse processo de aprendizagem dos pais. A quem cabia a responsabilidade de capacitá-los e em que momentos isso se daria?

Na época achávamos que era via Conselho e levamos a discussão para aquele grupo. Discutimos e, apesar das inúmeras dúvidas, aprovamos a implantação, pois não podíamos ficar marcando muitas reuniões do Conselho, dada a falta de disponibilidade de tempo das pessoas e da urgência para se fazer alguma coisa para melhorar as condições de ensino, principalmente do noturno.

Quanto à **representatividade**, tentamos reservar um tempo das reuniões bimestrais aos pais para que eles mesmos discutissem com seus pares os problemas do Conselho de Escola. Mas eles não se sentiram seguros para encaminhar a reunião com os outros pais.

Nem todos os professores coordenadores de classe e responsáveis pela condução das reuniões de pais participavam das reuniões do Conselho, por isso se sentiam despreparados para explicar e discutir as pautas das reuniões do C.E. Os que tentaram discutir sentiram que havia inibição por parte dos pais frente aos professores, pois temiam represálias caso colocassem o que realmente pensavam. Eram poucos os que apontavam as falhas e se dispunham a discuti-las. Chegamos à conclusão que o melhor seria os pais fazerem suas próprias assembleias, sob a coordenação deles mesmos, para que se sentissem à vontade para falar, mas não conseguimos encontrar pais que se dispusessem a realizá-las.

Em relação ao **acesso às informações**, pelo menos no que dizia respeito ao Conselho, tentamos em 1990 insistentemente garanti-lo.

Colocávamos cartazes em papel manilha no pátio e nos corredores da escola, avisando com antecedência a data e a pauta das reuniões do Conselho e, depois das reuniões, fazíamos um síntese das decisões tomadas, colocávamos em papel manilha e afixávamos os cartazes em locais de fácil acesso a todos para que pudessem ler e tomar ciência do que se decidira.

Ainda no ano de 1990, a assistente de direção ficou doente e foi obrigada a se afastar do cargo. O Conselho teve que eleger um substituto. Foi eleita uma professora indicada pela diretora. Devido ao seu despreparo, principalmente para lidar com os alunos do noturno, ela, alguns meses depois, pediu demissão. A assistente continuava de licença, por isso tivemos que fazer nova eleição. A diretora tentou apresentar um candidato de fora da escola, mas o Conselho rejeitou a proposta e aprovou a indicação feita por alguns professores e apoiada pela maioria dos alunos. Nessa época a diretora também fica doente e se afasta da escola. O Conselho teve, portanto, que eleger também um diretor.

## **2.2 - Avaliação do desempenho do Conselho**

No final do segundo ano de Conselho, apesar de termos realizado algumas atividades importantes, continuava não havendo uma participação geral de todo o grupo. Nossa representatividade continuava precária e pouco ampliamos a participação além dos limites do Conselho. Ainda que tivéssemos começado a discutir questões ligadas ao Ciclo Didático, continuávamos dando ênfase ao aspecto organizativo da escola, elegendo funcionários ou decidindo sobre verbas e cessões do prédio escolar.

Aprendemos, no entanto, que, em relação às eleições de funcionários, precisávamos mudar nosso comportamento, pois, no início, escolhíamos sem discutir entre nós os critérios que utilizaríamos no processo de escolha. Os candidatos se apresentavam, cada um fazia a pergunta que quisesse e depois havia a votação.

Aos poucos fomos aprendendo a exigir uma **proposta de trabalho** de cada candidato e a escolher aquela que melhor atendia aos nossos interesses. Aprendemos também a avaliar o desempenho desses funcionários eleitos pelo Conselho de Escola.

## **3 - Terceiro ano do Conselho - 1991**

Começamos o ano de 1991 com assistente e diretor, duas pessoas comprometidas com a construção de uma escola democrática, eleitos pelo Conselho de Escola. O diretor, apesar de ser um democrata, estava com mais de 60 anos e com alguns problemas de saúde, por isso, não possuía muita resistência física para assumir todas as atividades exigidas por uma escola realmente viva, mas o assistente compensava a falta de resistência, assumindo, ele mesmo, grande parte das tarefas do diretor. O diretor

garantia o aspecto legal e a abertura para a realização das determinações do Conselho. O Assistente operacionalizava as decisões.

Elegemos o terceiro grupo a constituir o Conselho. Aumentou um pouco o interesse dos professores, embora não tenha sido necessária a realização de eleição. Também houve maior interesse por parte dos alunos. A presença dos pais continuava a mesma. Mais ou menos 50% das pessoas do Conselho de 1991 já haviam participado dos Conselhos dos anos anteriores.

### **3.1 - Atividades realizadas**

Os problemas da escola passaram a ser realmente enfrentados e de forma coletiva. Constantemente as pessoas eram chamadas para participar e opinar sobre as decisões a serem tomadas, mesmo fora das reuniões do Conselho.

Além dos projetos de Orientação Sexual e da Horta Escolar que já existiam na escola, implantamos o Projeto do Noturno e o Projeto da Interdisciplinaridade como havia sido combinado no Conselho de 1990. Os professores já não estavam mais simplesmente executando tarefas. Havia a possibilidade de conceber **projetos educacionais**. Fizemo-los seguindo um metodologia de trabalho que sempre procurava considerar a realidade cultural e social da comunidade em que a escola estava inserida.

A implantação dos projetos obrigou-nos a lidar com questões antes pouco consideradas no Conselho.

Como os projetos mexeram com alguns comportamentos cristalizados na maioria dos professores e alunos, acabou havendo uma repercussão na escola e conseqüente intervenção dos pais no Conselho.

O planejamento das aulas deixou de ser uma elaboração mecânica, com cópias sistemáticas de ano para ano. Montávamos o programa coletivamente e avaliávamos cada passo dado.

Introduzimos a **avaliação** do trabalho dos professores pelos alunos e a comissão de classe com alunos e professores, pois acreditamos na importância da participação do corpo discente nesse processo a fim de conscientizá-los. Como diz Pedro Demo (1988:53) “educação que não leva à participação já nisto é deseducação, porque consagra estruturas impositivas e imperialistas, transformando o educador manipulador em figura central do fenômeno, em vez de elevar o educando a centro de referência”.

Por ser uma experiência nova, criou ansiedades e desestruturou muito as relações solidificadas entre professores e professores, alunos e professores etc. Os alunos começaram a ficar mais críticos e alguns pais do Conselho reclamaram que seus filhos estavam querendo saber muito o porquê das coisas e que não estavam mais obedecendo, além de o conteúdo estar muito diferente do da escola estadual. Alguns professores começaram a se sentir incomodados com a intervenção, nem sempre de maneira apropriada, dos alunos no trabalho que vinham desenvolvendo. Isso chegou

até o Conselho também. Numa reunião de duas horas, voltamos a discutir e resolver os problemas criados com a implantação dos projetos. É claro que não esgotamos as discussões e nem conseguimos dar os devidos esclarecimentos, mas mesmo assim optou-se pela continuidade dos projetos.

Também neste ano entrou na escola, na oitava série, um aluno com 26 anos com experiência de direção de Sindicato. Ele se entusiasmou com a idéia de formar o Grêmio Estudantil na escola. Conseguiu formar um **Grêmio** pela primeira vez realmente **participativo**. Promoveram campeonatos, excursões, bailes, um debate sobre a privatização do ensino, confeccionaram o jornalzinho do Grêmio, elegeram o Grêmio Júnior cujo objetivo era preparar os interessados em participar do Grêmio nos anos seguintes etc.

A escola foi “escancarada” para a **comunidade**. Todos tinham acesso à sala do diretor, do assistente, da secretaria e sentiam-se à vontade para opinar e sugerir. Nesse ano é que descobrimos a existência da verba de escalão, a existência de uma quantidade enorme de material pedagógico estocado que o NAE enviara à escola para distribuir aos alunos menos favorecidos, do material para trabalhar na Sala de Leitura, a quantidade enorme de material de limpeza numa salinha cuja chave só alguns possuíam. Passamos a ter acesso a todas as informações da Secretaria da Educação, do NAE, sobre os cursos, concursos, congressos, encontros, reuniões do CRECE etc. antes só conseguidas se houvesse muita insistência de nossa parte.

Participamos da **6ª. CBE com exposição dos trabalhos** desenvolvidos por nossos alunos e uma fala sobre o Projeto da Interdisciplinaridade na nossa escola. Participamos também do **I Congresso Municipal de Educação** com uma fala sobre Conselho de Escola e outra sobre Grêmio Estudantil feita pelos nossos alunos. Participamos de Encontros Regionais entre as escolas que desenvolviam projetos especiais para que houvesse troca de experiências e avaliação coletiva do que se estava desenvolvendo. A nossa presença nesses eventos, além de fazer com que nos sentíssemos importantes e valorizados pela administração em função dos esforços que estávamos realizando no âmbito escolar para melhorar o processo de ensino-aprendizagem, possibilitava-nos aprender ainda mais e aperfeiçoar os projetos que vínhamos desenvolvendo.

Intensificamos o nosso contato com os movimentos sociais do bairro, chamando-os para participar de nossas reuniões.

Realizamos, em conjunto com a creche estadual, com o movimento de moradores da favela, com o movimento da saúde e com a igreja a **II Festa Comunitária do Bairro** para angariar fundos para pagar os ônibus que foram a Brasília no final de 1991 para exigir o repasse de verbas para Educação, Saúde e Moradia do Governo Federal aos municípios.

No ano de 1991, também garantiu-se no Conselho espaço para a discussão do **Estatuto do Magistério** e do novo **Regimento Comum das Escolas Municipais**. Nessas discussões pudemos constatar o quanto ainda

a escola estava despreparada para o diálogo, para a aceitação do diferente, para o respeito mútuo. Presenciamos, em nome de um corporativismo, a recusa de propostas sérias para a superação de problemas enfrentados no nosso cotidiano escolar. Muitos professores, ao divergirem das propostas apresentadas nos documentos citados - eleição para diretor, introdução de ciclos, de conceitos, mudanças na forma de avaliação, opção por jornada única.-, não aceitavam discutir suas divergências. Quando questionados, sentiam-se ofendidos e agredidos. Foi com muito desgaste emocional que se levou a discussão até o final.

### **3.2 - Avaliação do desempenho do Conselho**

Em 1991 houve uma participação muito mais efetiva dos alunos na escola, pois o Grêmio conseguiu, pela primeira vez, encaminhar um trabalho mais sério. Ouvíamos em sala de aula depoimentos dos alunos, manifestando satisfação e alegria por estarem participando de uma escola mais aberta e que os ouvia.

Alguns membros do Conselho, como foi dito anteriormente, mostraram-se preocupados com a implantação dos projetos na nossa escola e também com o desempenho do Grêmio, pois segundo eles, nossos alunos estavam muito questionadores e atrevidos.

Sabíamos que sair de uma escola autoritária e centralizadora - onde qualquer mudança era conquistada com muita persistência e grande desgaste emocional - para outra, aberta, democrática, que ouvia todos os segmentos, que abria as portas da escola para a comunidade, poderia gerar alguns problemas. Tínhamos consciência de que só avançaríamos com o tempo, pois implicava uma reeducação de todos, reeducação essa que não se constrói em um ano letivo. Por isso concordamos com Pedro Demo (1988:53) quando diz que “a formação da cidadania é um processo lento e profundo, que leva gerações. Planta-se uma geração e não um pátio. É outra dimensão aquela comprometida em construir gente, para além de trabalhadores treinados, pessoas bem-comportadas, seres informados. Esta tarefa se realiza por baixo do torvelinho diário, efêmero e rotineiro, perdendo-se no horizonte das dimensões infinitas da sociedade”.

Os **alunos**, acostumados a respeitar pelo medo, ameaças ou punições, não iam aprender uma nova relação, baseada no diálogo, na compreensão, na autodisciplina em curto espaço de tempo. Essa abertura fez com que muitos deles confundissem liberdade de expressão com liberdade para agredir professor, colegas e até liberdade para destruir coisas da escola sempre que se sentissem injustiçados. Mas, aos poucos, foram aprendendo a trocar a destruição do prédio escolar e a agressão verbal pelo uso de canais como o Grêmio Estudantil ou Conselho de Escola para expressar suas insatisfações, apresentar propostas de solução para os problemas que vivenciavam e a se tornar co-responsáveis pela concretização das mesmas.

Os **professores**, por sua vez, também não estavam preparados.

Muitos, acostumados mais com a punição, a advertência, a suspensão, do que com a conversa, a explicação, a reflexão, também não se reeducariam em um ano de trabalho diferenciado. Pela dificuldade de encaminharem suas aulas, começaram a se sentir extremamente insatisfeitos com a direção e com os rumos que a escola estava tomando. Tentávamos discutir os problemas, explicitar as angústias de cada um e resolvê-las coletivamente, mas a maioria não assumia e se furtava das discussões. Reclamavam pelos corredores ou entre os colegas que sentiam os problemas da mesma forma. Omitiam-se quando viam alunos se agredindo ou destruindo a escola, pois queriam mesmo que ela ficasse bastante destruída para comprovar a tese de que dar liberdade ao aluno não faz com que a escola melhore. No tocante a esse aspecto, esclarece-nos Maurício Tragtenberg (1989:41) que “a organização complexa, profundamente conservadora, resiste à mudança; tudo que pretender mudar é visto como desordem ou agressão”.

Na última reunião do Conselho, ouvimos de alguns membros que não podíamos nos esquecer de que estávamos formando pessoas que iam estudar em outras escolas onde provavelmente os alunos não teriam a mesma liberdade. Além disso, disseram que a nossa escola não estava isolada da sociedade e que não podíamos formar pessoas despreparadas para a vida que, “lá fora”, não é democrática, compreensiva e solidária. É claro que discutimos essas colocações, mas conceitos e concepções de vida não se mudam em algumas horas de reunião.

Além desses problemas, as discussões sobre o Estatuto do Magistério e sobre o Regimento Comum muito fragilizaram o relacionamento dentro do C.E. em função das divergências explicitadas.

Apesar do enorme desgaste emocional, nós avaliávamos que todo o processo era muito positivo, pois através desses conflitos estávamos nos educando, aprendendo a lidar com as diferenças, e construindo uma escola mais democrática, mais verdadeira.

#### **4 - Quarto ano do Conselho - 1992**

No ano de 1992, uma diretora efetiva se removeu para a nossa escola. O diretor que foi eleito pelo Conselho, que era favorável à participação e à construção coletiva do projeto pedagógico da escola, teve que voltar para a sala de aula.

Um ano de exercício democrático, sob a direção daquele diretor e do Assistente, não nos permitiu consolidar as práticas democráticas vivenciadas por nós.

A diretora, que para lá se removeu, contrária a todo o processo que havíamos vivenciado, tentou resgatar o controle da escola, alegando que estava uma grande bagunça, um entra e sai sem parar, a sua sala virou a casa da mãe Joana, ninguém sabe se colocar no seu lugar, os alunos são extremamente agressivos, não usam uniforme, os professores não usam avental, as paredes estão pichadas, os portões estão abertos, o muro

precisa ser um pouco mais alto, os professores estão insatisfeitos, as mães querem mais rigidez, a 'Inter' - Projeto da Interdisciplinaridade - não trabalha devidamente os conteúdos, o Conselho está viciado..."

O assistente de direção, eleito pelo Conselho, apesar de nossos pedidos para que não desistisse, pediu demissão do cargo, por não agüentar a pressão: a diretora discordava dele o tempo inteiro e procurava todas as oportunidades para depreciar o trabalho que ele vinha fazendo.

A tomada de uma decisão, contando com a participação, com certeza, exige mais tempo do que quando se decide sozinho. A decisão coletiva exige explicações, esclarecimentos, às vezes vários encontros, até que todos se sintam razoavelmente esclarecidos e seguros para fazer opções. A diretora dizia que o ritmo da escola estava lento demais. As soluções precisavam se dar rapidamente, afinal os problemas eram muitos.

Ela conseguiu fazer uma campanha contra os professores e alunos mais progressistas. Juntou-se àqueles que estavam insatisfeitos com o andamento da escola e foi tentando descaracterizar todo o trabalho desenvolvido até então. Convocou os pais para falar sobre a formação do Conselho de 1992 e revelou do presidente de 1991, que continuava a ser presidente até que se elegeesse o novo colegiado. Incentivou os professores que coadunavam com seu perfil de trabalho a participarem do Conselho para que pudesse encaminhar mais facilmente seu projeto pedagógico: pela primeira vez, nos quatro anos de Conselho, realizamos eleição para professores.

A diretora passou a visitar alguns pais do Conselho em suas casas para convencê-los de que a escola só melhoraria se todo mundo parasse de dar palpites, porque eram essas intervenções que atrapalhavam o andamento "normal" da escola. Falava ainda que ela, mais algumas mães, sabiam muito bem quais eram as necessidades da escola e que alguns professores só tumultuavam a escola. Como em 1991 a escola ficou bastante aberta à comunidade, acabamos enfrentando problemas por conta dessa abertura: alunos que se sentiam no direito de ocupar a quadra quando bem entendessem; professores que não cumpriam seus deveres; mães que chegaram a entrar em salas de aula de alguns professores para verificar se estavam dando aula segundo as expectativas delas. Muitas coisas foram resolvidas, outras ficaram sem solução, mesmo porque não era possível solucioná-las a curto prazo, pois dependia da reeducação de todos nós. Tarefa árdua para a qual, muitas vezes, sentimo-nos impotentes e incapacitados. Havíamos nos envolvido com tantas atividades na escola que estavam absorvendo-nos mais do que podíamos.

Mas, apesar de todo o trabalho da diretora, os membros do nosso grupo foram reeleitos e continuamos atuando no Conselho, perseguindo os mesmos objetivos pelo que lutamos durante quatro anos.

#### **4.1 - Atividades realizadas**

A diretora propôs ao Conselho a elaboração de um novo Sistema Disciplinar, pois, segundo ela, o que existia era flexível demais e omissivo em relação a alguns aspectos que ela julgava fundamentais.

Muitas atividades do Conselho de 1992 giraram em torno da reforma a que a escola seria submetida no ano de 1993: se os muros seriam levantados ou não, se o estacionamento onde ficavam os carros dos professores seria separado com grades ou não, se construiríamos uma área específica para a horta escolar, se recuperaríamos a guarita onde ficavam os guardas vigiando a escola, se ampliaríamos o número de salas de aula, se existiria uma sala especial para vídeo e debates, etc.

Realizamos encontros com supervisores e equipe pedagógica do NAE para discutirmos o Plano Escolar e debatermos sobre a importância do processo de avaliação.

Continuamos elegendo funcionários para alguns cargos na escola, avaliando e referendando a continuidade do trabalho daqueles que tinham sido eleitos em anos anteriores.

Como no ano anterior havíamos descoberto a existência da verba de escalão, passamos a cobrar a discussão do seu uso.

Discutimos sobre como garantir a democracia dentro do Conselho: definição da pauta das reuniões coletivamente, respeito à fala de todos, preocupação em adequar o nível lingüístico ao contexto para que todos pudessem compreender o conteúdo das discussões, etc.

Discutimos ainda sobre a verba da APM, excursões promovidas pela escola, problemas de segurança, rotatividade dos professores que dificultava a continuidade dos trabalhos na escola.

Uma das reuniões mais polêmicas foi quando a mãe de que falamos anteriormente relatou a pressão que pais e mães vinham sofrendo por parte da diretora que as visitava em suas casas para pressioná-las a tomar as decisões no Conselho conforme o desejo da própria diretora. A mãe revelou ainda que a diretora investigava para saber se alguns professores faziam visitas para “fazer a cabeça delas”. Esta reunião acabou desencadeando outras duas, exigindo até a presença de representantes do NAE para contornar os conflitos que surgiram daí.

## **4.2 - Avaliação do desempenho do Conselho**

Através do Conselho, ficava cada vez mais clara a existência de representantes de diferentes projetos de sociedade e de diferentes formas de se conceber a educação.

O Conselho se tornou de certa forma mais atuante. As pessoas passaram a se posicionar mais. Aqueles professores que normalmente se omitiam, sob o apoio da diretora, passaram a se manifestar e a defender claramente suas propostas contrárias à democratização da gestão escolar e à consulta aos pais em relação às questões pedagógicas.

Elaborar o novo sistema disciplinar sob aquela direção deu muito mais

trabalho no sentido de garantir a liberdade de organização dos alunos do que sob a direção anterior.

No final do ano, o Conselho foi submetido à avaliação e, apesar das inúmeras discussões e dificuldades enfrentadas, todos os membros foram favoráveis à sua existência e reconheceram a importância desse espaço coletivo de decisão, mesmo aqueles que em certas situações se posicionaram contra a democratização da gestão escolar.

## **5 - Gestão democrática, autonomia e qualidade do ensino**

Embora a administração de Luíza Erundina tenha proposto a gestão democrática como uma das formas de superação do caráter centralizador, hierárquico e autoritário que a escola vem assumindo ao longo dos anos, não podemos afirmar que a administração avançou muito em relação à autonomia escolar. Continuamos dependendo, por exemplo, de recursos financeiros liberados pela S.M.E. Que autonomia existe quando não se tem os recursos financeiros? Podemos decidir autonomamente nessas condições?

No Regimento Comum, artigo 14, inciso V, está garantido “o direito de decidir sobre os procedimentos relativos à priorização da aplicação de verbas”. Mas, por outro lado, um outro documento encaminhado às escolas: *Instruções do uso de verba de adiantamento, conforme legislação vigente*, limitava a utilização dos recursos mensais para o atendimento das despesas de manutenção de bens imóveis a uma lista de materiais e a um valor bem limitado.

Diante de tais determinações nós nos questionamos sobre os limites do nosso poder de decisão na escola. Passamos por situações na nossa escola em que precisávamos, com urgência, de materiais (por exemplo, lâmpadas) que não constavam na lista de materiais que podiam ser comprados, pois seriam oferecidos pelo DEMAT (Departamento de Materiais responsável pela compra e fornecimento às escolas de materiais de manutenção das escolas tais como: lâmpadas...). Entrando em contato com DEMAT, informaram-nos que não havia no estoque o material solicitado e que nós deveríamos aguardar até que eles fizessem nova licitação para renovar o estoque. Tínhamos urgência, a “verba de escalão” estava à disposição e não podíamos gastá-la na compra daqueles materiais. O tempo entre a chegada da verba de escalão e a prestação de contas de seu uso é mínimo. Espremidos pelo tempo e amarrados pelas determinações do uso desse dinheiro, podíamos escolher entre:

1§. usar o escasso dinheiro da APM e devolver a verba de escalão, 2§. usá-la em outra necessidade da escola deixando de lado o que era prioritário, ou 3§. fazer o que muitas escolas fazem, pedir “nota fiscal fria”, comprando uma coisa e prestando contas de outra.

No artigo 14 do Regimento Comum, inciso II, também está determinado que o Conselho de Escola poderá estar “analisando, aprovando, e acompanhando projetos pedagógicos propostos pela Equipe Escolar e/ou

pela comunidade escolar, para serem desenvolvidos”. Tivemos a oportunidade de elaborar, analisar e aprovar projetos com a participação do Conselho, enviando-os ao Núcleo de Ação Educativa (NAE) - em 1993 voltou a se chamar Delegacia de Ensino - para que fossem destinadas as verbas para a realização dos mesmos. Para alguns a verba chegou, para outros não. Não foi possível estabelecer uma comunicação mais freqüente entre NAE e escola. Muitas decisões foram tomadas sem que chegasse até nós as razões das mesmas. Eles determinaram o que devia ser ou não aprovado. A frustração gerada em algumas situações de certa forma contribuiu, em alguns momentos, para arrefecer a participação tão defendida por aquela administração.

Ainda no artigo 14, do R.C., está determinado que o Conselho de Escola pode arbitrar “sobre impasses de natureza administrativa e pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela Equipe Escolar”. Mas como podemos arbitrar sobre impasses de natureza administrativa e pedagógica se, em muitos casos, existem leis determinando os procedimentos?

Por exemplo, num dado momento em nossa escola, contávamos com apenas dois vigias. Entendíamos que eles deveriam priorizar determinados períodos uma vez que não conseguiam garantir segurança durante as 24 horas todos os dias da semana. A direção não concordava com a nossa proposta. Levamos a discussão para o Conselho e constatamos que no próprio Regimento está determinado (Art. 32, inciso X) que **cabe ao diretor** (grifo nosso) a organização desse horário, respeitando a lei vigente. Consultando a lei vigente, verificamos que a Portaria 8/90 de 04/05/90 considera, entre outras coisas, que **cabe à chefia imediata** (grifo nosso) o estabelecimento do horário de trabalho dos servidores do Quadro de Natureza Operacional (Decretos 20.695/85 e 29.180/89). O diretor contava com o apoio legal para suas decisões e nós só conseguimos mudar porque a administração passada intercedeu a nosso favor, considerando as necessidades específicas de nossa escola. Dependendo da administração, poderemos estar ouvindo um: “Cumpra-se a lei!”, mesmo que no Regimento esteja garantido que o Conselho decide sobre impasses criados.

Como fixar a fisionomia e a identidade de cada escola, como direcionar o trabalho escolar para que ele esteja voltado para as necessidades da população para a qual ele se destina, se as escolas se vêm obrigadas a cumprir normas administrativas pré-definidas pelo aparelho burocrático desrespeitando as suas especificidades?

Na realidade, o Regimento Comum ainda é centralizador, pois em muitos aspectos continuamos dependendo de diretrizes pré-determinadas pela administração municipal, correndo o risco de, numa administração, como a atual (1993-1996), com propostas de uma política educacional conservadora e elitista, termos que enfrentar atitudes autoritárias e contrárias aos princípios democráticos.

Resgatamos aqui a afirmação de Pedro Jacobi (1990:10), destacada

por nós no início deste trabalho: é necessário que “a administração se configure enquanto efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis”. Descentralizar, diz ele, “não significa só a delegação de funções, mas também a fragmentação do poder” (1990:8). Em relação à descentralização financeira, o poder do Conselho ficou muito restrito.

Entendemos ser relevante esclarecer que não defendemos a gestão democrática e a autonomia escolar para desobrigar o Estado de suas responsabilidades ou para criar uma “escola de qualidade inferior para os carentes, respaldada na participação da comunidade, resultando no barateamento do currículo especialmente no ensino da leitura e da escrita” (CUNHA, 1991:395).

Defendemos a autonomia escolar para mudarmos o caráter da escola atual, para mudarmos sua função social, reconhecendo e assimilando a diversidade não como ponto de chegada, mas como ponto de partida para a superação das desigualdades sociais. Como já dissemos em outro momento do nosso trabalho, a autonomia é defendida como forma de contribuir para a superação do caráter elitista da escola, promovendo a “escola feita pelo povo e não para o povo, ou como dizia Florestan Fernandes (*In*: GADOTTI, 1990:160), uma escola na qual o engajamento do educador saiba associar a luta pela socialização do saber com a luta principal da classe trabalhadora, que é a luta pelo fim da dominação política e da exploração econômica da burguesia sobre os trabalhadores”. Sendo assim, “a questão da hegemonia da classe trabalhadora passa pela organização direta das massas, pelos conselhos de trabalhadores e pela **autonomia** que é a negação da centralização e, ao mesmo tempo, da ideologia dominante. A escola é peça importante na conquista do poder autônomo, cultural, social e político dos trabalhadores” (GADOTTI, 1990:161).

Nesse sentido, entendemos que a autonomia escolar precisava ter sido assumida com mais ousadia por aquela administração, permitindo a possibilidade de nos aproximarmos mais efetivamente dos reais interesses das camadas populares.

A gestão democrática não visa apenas à melhoria do gerenciamento da escola, visa também à melhoria da qualidade do ensino. Não há dúvida de que, pela experiência que nós vivemos numa escola municipal de São Paulo, quanto melhor era o clima de cooperação criado pela gestão colegiada, melhoravam também, proporcionalmente, as relações entre alunos e professores, facilitando o ensino e a aprendizagem.

A qualidade de ensino - outra prioridade da SME - dependia da construção coletiva de uma proposta pedagógica. Isto se deu através do Movimento de Reorientação Curricular, que consistiu em estimular e apoiar **projetos próprios das escolas** e desenvolver um projeto pedagógico com vistas à interdisciplinaridade.

Esta proposta pedagógica pretendia garantir o respeito à identidade

cultural do aluno; a apropriação e produção de conhecimentos relevantes e significativos para o aluno de forma crítica, na perspectiva de compreensão e transformação da realidade social; a mudança da compreensão do que é ensinar e aprender; o estímulo à curiosidade e criatividade do aluno; o desenvolvimento do trabalho coletivo na escola; a democratização das relações na escola; o resgate da identidade do educador e a interação comunidade-escola como espaço de valorização e recriação da cultura popular.

A sustentação necessária à construção dessa proposta foi dada através da formação permanente dos educadores, tentando resgatar a identidade do educador a partir de sua prática.

Sabemos que as práticas pedagógicas “não mudam só pela implantação de um novo currículo ou pela introdução de um novo modelo pedagógico uma vez que são práticas culturalmente arraigadas que requerem ser modificadas pela vontade consciente dos atores do processo educativo, particularmente dos docentes” (NUÑEZ, 1990:33). Como provocar essa mudança nos profissionais da educação tão distantes da postura crítica, da reflexão sobre sua prática, da aquisição de novos conhecimentos, da competência técnica, enfim tão descaracterizados de sua função? Segundo Antônio Joaquim Severino (1991:33) “a preparação do professor deve realizar-se de maneira que ele se torne um profissional qualificado, de tal modo que, plenamente consciente do significado da educação, possa, mediante o exercício de sua função, estender essa consciência aos educandos, dando-lhes uma dimensão coletiva e solidária. A substância de todo processo educativo é, com efeito, uma atividade de conscientização. A consciência que reflete é mediação imprescindível e insubstituível, no plano humano, para a compreensão da realidade e para a intervenção humanizadora nela. É só mediante atividades conscientemente concebidas, planejadas e executadas que as condições de existência dos homens, em todas as suas dimensões, podem ir se tornando cada vez mais humanizadas. É, pois, através da consciência que o homem intencionalizará sua ação contra as forças da alienação que tendem a dominá-lo a cada instante e em cada quadrante de sua existência histórica”.

A administração de Luíza Erundina, na tentativa de transformar as relações de trabalho na unidade escolar e na tentativa de superar as lacunas na formação do professor, proporcionou a participação dos docentes em Congressos da APEOESP, SINPEEM, da Educação no Município, em conferências, em cursos, em encontros, enfim, dispensou um grande número de professores para a participação nesses eventos, procurando contribuir com a conscientização dos mesmos. Paralelamente a essa abertura à participação, foram instituídos nas escolas projetos específicos, segundo opção de cada unidade escolar, visando à melhoria da qualidade de ensino. Esses projetos previam o trabalho coletivo dos professores fora do horário de aula - ainda não existia a Jornada de Tempo Integral, criada quando da implantação do Estatuto do Magistério Municipal - , ou seja, os professores

passaram a ganhar de 4 a 10 horas semanais de aulas excedentes, além das aulas efetivamente dadas em sala, para planejar o trabalho coletivo, aperfeiçoando sua prática pedagógica.

Em nossa escola, implantamos vários projetos: de *Orientação Sexual, da Horta Escolar, da Interdisciplinaridade e do Noturno*. Esses projetos, principalmente o da Interdisciplinaridade, exigiam uma postura crítica, democrática, compromissada com uma educação transformadora e uma competência técnica voltada para esses objetivos. Ao vivenciá-los em nossa escola percebemos o quanto estamos distantes desses pré-requisitos.

No início, achávamos que conseguiríamos encaminhar o projeto ainda que contando apenas com a adesão superficial da maioria dos professores, bastante céticos a essa proposta. Poderíamos afirmar, pelas diversas colocações nas reuniões coletivas, que muitos estavam ali muito mais pelo aumento salarial provocado pelas aulas excedentes do que pelo compromisso real com um jeito inovador de educar.

Tentávamos ignorar as posturas autoritárias e conservadoras dos colegas para que não houvesse uma quebra do trabalho coletivo para que todos fizessem parte do projeto. Tínhamos receio de enfrentar os diversos conflitos surgidos ora pela omissão em relação ao trabalho programado coletivamente - o que se definia em grupo, não era encaminhado na sala de aula por alguns professores -, ora devido às posturas autoritárias e conservadoras na relação professor-aluno - o professor não permitia submeter sua prática pedagógica à avaliação, alegando que o aluno não tinha maturidade para avaliá-lo -, ora em função das divergências em relação às metodologias empregadas e aos conteúdos dados. Todos tinham um enorme cuidado, evitando constantemente o aflorar dos conflitos. Sustentamos essa situação por um ano. Todo mundo sentia, mas ninguém se dispunha a enfrentá-la. Uns por temerem o debate em si, outros por quererem a qualquer preço garantir “o trabalho coletivo”, garantir o trabalho interdisciplinar.

No final daquele ano, o NAE convidou-nos para apresentar a **nossa experiência** a outras escolas da região. Tivemos que preparar uma fala. O que diríamos aos nossos colegas? Que estava sendo bom trabalhar daquela forma? Foi nesse momento que os conflitos, adiados e abafados, foram postos à mesa. Nada mais difícil para quem não foi criado para o diálogo, não foi criado para criticar e fazer críticas. Nada mais desalentador do que perceber que o profissional que se dispõe a formar cidadãos conscientes e críticos é capaz até de agressão física por ter ouvido críticas ao seu trabalho? O que as universidades têm feito para formar esse cidadão crítico, consciente, participativo e democrático? Foi tão difícil quanto enriquecedor. Ficou claro a partir dali que era possível aprender com aquelas reuniões coletivas. Nós nos comprometemos a nos educar, por mais penoso que fosse, para o debate, para a troca, para o respeito, para os conflitos.

Enfrentamos muitos problemas por conta dessas divergências, mas a postura para encará-los foi mudando positivamente a cada experiência

vivida. Embora o mesmo grupo de professores não tenha permanecido por muito tempo - o velho problema da rotatividade! -, atrapalhando a continuidade do trabalho, conseguimos amadurecer algumas práticas. Por esta vivência e por contatos com outras escolas, passamos a acreditar muito na força do trabalho coletivo e na capacidade de aprendizado através dele. Pudemos constatar que eles têm sido muito mais positivos que a ida a cursos de “reciclagem”, por isso concordamos com Iván Nuñez quando afirma que podemos resgatar a identidade do educador não só pela disposição individual é inovação educativa, mas também pelo trabalho grupal, por coletivos de educadores dispostos a refletir sobre suas próprias práticas, a vencer suas resistências subjetivas é mudança e ensaiar formas não autoritárias de ensino, a promover aprendizagens críticas e autônomas em seus alunos. No mesmo sentido, pode operar um novo tipo de aperfeiçoamento de docente sob a condição de que seja um “aperfeiçoamento em serviço, estritamente ligado é modificação das práticas e assumindo grupalmente na base do magistério no espaço da cotidianidade escolar” (NÚÑEZ, 1990:34).

A escola convive com as alunas e com os alunos diariamente e, de maneira consciente ou não, ensina não só através do conteúdo com o qual trabalha em sala de aula, mas também através das relações que estabelece com eles no dia-a-dia. Se a aluna só ouve, dificilmente aprenderá a falar; se fala no momento que bem entende, apresentará dificuldade para ouvir o outro; se só é avaliada, não aprenderá a avaliar; se só realizar tarefas individuais, dificilmente aprenderá a pensar e decidir coletivamente; se só cumprir ordens, não aprenderá a estabelecer seus limites, se suas tarefas forem sempre dirigidas, não aprenderá a ser criativa etc. A forma como a escola **organiza seu tempo** - definição do calendário, distribuição das aulas, dos dias de prova, do tempo reservado a cada área do conhecimento, ao recreio, ao contato com os pais - e a forma como a escola **organiza seu espaço** - salas de aula, salas de reunião, distribuição das carteiras etc. - também ensinam algo é alunas e aos alunos. Por isso, a escola não educa só quando educadoras e educadores escrevem ou falam. Querendo ou não, a prática cotidiana, os atos do dia-a-dia contribuem para reforçar ou superar determinadas formas de agir e pensar que poderão contribuir para reforçar ou superar determinado tipo de sociedade. É necessário que os educadores tenham consciência de sua prática e saibam a serviço de que projeto de sociedade ela está. O conteúdo com o qual a escola trabalha e a prática que adota estão contribuindo para formar que tipo de ser humano? Para viver em que sociedade? O aluno aprende quando ele se torna sujeito de sua aprendizagem. E, para ele se tornar sujeito de sua aprendizagem, ele precisa participar das decisões que dizem respeito ao projeto da escola, projeto esse inserido no projeto de vida do próprio aluno. Não há educação e aprendizagem sem sujeito da educação e da aprendizagem. A participação pertence é própria natureza do ato pedagógico .



## CONCLUSÃO

A partir da nossa vivência da política educacional adotada pela administração de Luíza Erundina em relação à gestão democrática, mais especificamente em relação aos Conselhos de Escola, pudemos constatar que muitos avanços foram conquistados no sentido de termos uma escola mais democrática e de melhor qualidade.

Os avanços foram bastante significativos. Isso não significa dizer que não enfrentamos **dificuldades**. Entre elas, destacamos: a ausência de canais mais ágeis e eficazes para facilitar a comunicação entre os diferentes segmentos dentro da escola e entre a escola e a comunidade e a escola e as outras instâncias da estrutura administrativa; a resistência por parte de alguns segmentos, ora porque sentiam seu poder ameaçado (diretora), ora porque não se reconheciam capazes de desafiá-lo (professores, pais, alunos); a dificuldade de manter o poder de intervenção no cotidiano da escola; a ausência de uma cultura de participação (poucas pessoas possuíam acúmulo de participação em movimentos de reivindicação); a limitada autonomia financeira que impedia o encaminhamento das decisões com mais rapidez; a não definição de prioridades em relação à nossa atuação (envolvemo-nos com muitas coisas ao mesmo tempo causando-nos um desgaste, às vezes, quase insuportável); falta de confiança da burocracia escolar na capacidade da população de emitir opiniões e tomar decisões concernentes à escola; a ausência de uma linguagem acessível a todos, principalmente aos pais e alunos (tanto dos documentos oficiais quanto na fala dos professores).

Os **aspectos positivos** da experiência foram muitos. Os professores tiveram a oportunidade de vivenciar o trabalho coletivo através do projeto da Interdisciplinaridade e de outros projetos especiais apresentados por escolas que tiveram interesse em elaborá-los. Embora nem todos tenham sido aprovados, o fato de as escolas poderem criar seus **próprios projetos**, obrigando os professores a ler, a buscar informações para a elaboração dos mesmos e depois experienciá-los coletivamente, avaliando seus resultados, favoreceu de certa forma o resgate da identidade do professor, tão distante de atividades de elaboração do seu próprio trabalho. Em relação à nossa experiência, ainda que de maneira incipiente, poder realizar projetos contando com a participação de pais e alunos, restituiu-nos a crença em nossa capacidade de criar algo segundo nossos interesses. Sentimo-nos positivamente desafiados. Saímos da posição de quem só recebe as coisas prontas e passamos à posição de quem cria.

Os eventos promovidos pela Secretaria de Educação (encontros de pais, de representantes dos Conselhos de Escola, Congressos Municipais de

Educação), além de fazer com que nos sentíssemos importantes e valorizados pela administração em função dos esforços que estávamos realizando no âmbito escolar para melhorar o processo de ensino-aprendizagem, possibilitava-nos aprender ainda mais e aperfeiçoar os projetos que vínhamos desenvolvendo.

Também a possibilidade de interferência na administração da unidade escolar, via C.E., descentralizando o poder, antes concentrado na figura do diretor, muito contribuiu para a formação de sujeitos participativos e mais autônomos e para que víssemos a escola como um todo. Essa participação permitiu, principalmente aos membros ativos do C.E., o desvelamento da aparência falsa de neutralidade que permeiam as decisões políticas tomadas quer seja em nível de unidade escolar, quer seja em instâncias superiores da burocracia, fazendo aparecer o jogo de interesses que envolve a realização de um projeto favorável a este ou àquele grupo social. Ainda que estejamos distantes da escola que defendemos, avançamos em relação à construção de uma escola mais participativa e democrática. Nesse sentido, afirma Vítor Paro (1991:165-166): “é preciso, pois, partir da atual maneira em que está o trabalho organizado na escola, para propor e implementar novas formas de administração que sejam não apenas mais democráticas mas também mais eficazes na busca dos objetivos educacionais(...). Um processo de mudança só se inicia com medidas no nível da prática, que levem a romper com as condições presentes. Por mais modestas que sejam essas medidas, elas têm de começar por desenvolver-se, oferecendo condições para que as pessoas possam realmente participar do processo e levá-lo adiante”.

Apesar dos problemas enfrentados, sempre tivemos um C.E. bastante atuante, alguns membros mais, outros menos, mas com um conselho sempre presente e interessado em conduzir os destinos da escola. Alguns alunos foram se mostrando a cada ano mais receptivos à idéia da participação e mais conscientes das reais causas dos problemas enfrentados no cotidiano escolar.

Ao perguntarmos aos **alunos** da 8ª série que estavam se formando para que escola iriam em 93, ouvimos comentários do tipo: “não sei se vou para aquela escola. Eu andei conversando com uma prima minha e ela disse que lá não tem Grêmios, nem Conselho. Deve ser daquelas escolas que mandam o aluno calar a boca e pronto. Se bem que a gente pode criar o Grêmios lá né, professora?” Durante o ano também ouvimos falas como esta: “lá na escola dos meus colegas não tem C.E., nem Grêmios. Eles nem sabem o que é isso; por isso ficam aceitando tudo que a escola manda fazer. Eu disse pra eles que na nossa escola não é assim”. “Uma professora lá da EMEI onde minha irmã estuda, um dia, na entrada dos alunos, eles estavam olhando a cabeça de todas as crianças e acharam piolho na cabeça da minha irmã e mandaram eu levar ela de volta e cuidar dos piolhos dela. Não precisa falar na frente de todo mundo né, professora? Conte pra minha mãe e ela mais outras mães foram na reunião do Conselho e falaram um monte para aquelas professoras, que elas não têm educação e que colocaram

vergonha nas crianças para elas irem pra escola de novo”.

Na fala de muitos alunos, nós começamos a perceber que o fato de haver C.E. ou Grêmio nas escolas era um dado positivo para eles. Por passarem da 5ª à 8ª série, ouvindo falar de Conselho e Grêmio e participando de suas atividades, foram assimilando tais formas de participação e valorizando-as. Nesse sentido, a escola contribuiu para mudar mentalidades e levar o aluno a valorizar a **cidadania ativa** e a ter consciência de que é cidadão com deveres e com direitos.

Os **pais** também sempre se mostraram presentes. Aqueles que acompanharam os quatro anos demonstraram significativa compreensão do funcionamento da escola. Puderam perceber as contradições existentes no seu interior e começaram a refletir sobre o tipo de educação que desejavam para seus filhos, deixando de se preocupar somente com o aspecto organizativo da escola para interferir na questão do Ciclo Didático: planejamento, execução e avaliação do ensino.

Não só pais e alunos aprenderam com a experiência vivida. Professores e direção também repensaram sua prática. Houve um crescimento dos educadores envolvidos no processo. O Conselho de Escola mostrou-se como um dos espaços possíveis para o **resgate da identidade do professor** que recuperou sua condição de sujeito no processo educacional. A realização do trabalho coletivo, ainda que uma experiência incipiente, possibilitou aos educadores a experiência de uma nova prática pedagógica, com a qual aprenderam muito. Prática essa que levava em consideração o estudo da realidade como referência para o trabalho escolar, contava com a participação da comunidade e introduzia novos hábitos na relação educador-educando, tais como a auto-avaliação e a avaliação dos alunos em relação ao trabalho dos professores.

É claro que, em alguns momentos, quando os conflitos se acirravam, havia um desânimo de nossa parte no sentido de não acreditar que pudessemos avançar, mas com o tempo fomos reconhecendo que **tinha valido a pena** desafiar e que tinha sido positivo enfrentar o conflito, pois ele era esclarecedor e educativo. No final de 92 foi feita uma avaliação do Conselho de Escola e todos se manifestaram favoráveis à sua existência.

As relações interpessoais e a relação indivíduo-coletivo por vezes se tornaram bastante problemáticas. Vimos que o sujeito coletivo, tão necessário a esta proposta de escola, ainda está longe de ser hegemônico. Não havia a primazia do coletivo sobre o individual. Por época da discussão do Regimento Comum e do Estatuto do Magistério vimos o quanto os professores agiram com corporativismo em detrimento dos interesses da comunidade escolar. Mas aquelas discussões proporcionaram reflexões que provocaram mudanças no decorrer do tempo.

O C.E. permitiu contato com os movimentos sociais do bairro, possibilitando a troca de experiências e a união das lutas. Com o tempo, as pessoas foram aprendendo a sustentar suas opiniões e a defendê-las. Capacitaram-se alguns membros do Conselho, principalmente pais e alunos

para o exercício da democracia, aumentando o nível de consciência que os fez reivindicar e lutar por uma escola melhor para seus filhos.

Ainda que não tenhamos solidificado a experiência, percebemos, no terceiro ano de Conselho, a fundamental importância de ampliarmos a organização e participação na gestão da unidade escolar **para além dos muros escolares**. Com a presença de pessoas ligadas aos movimentos populares no nosso Conselho, ficou claro para nós que a participação de elementos com essas experiências acrescentam significativa contribuição na medida em que transferem sua experiência aos outros membros e ampliam as discussões travadas no interior do Conselho.

Pudemos perceber que a eleição do assistente de diretor e do diretor comprometidos com a democratização da gestão escolar e a presença dos movimentos organizados do bairro contribuíram com a participação da comunidade na gestão escolar, assim como a presença, no Grêmio Estudantil, de um aluno com experiência em sindicato possibilitou uma efetiva participação dos alunos. Daí concordamos com Jair Militão da Silva (1989) quando destaca a importância de contar com pessoas com história de luta, com acúmulo de experiências em várias situações da vida social para que haja a transferência dessas experiências para o âmbito escolar, gerando maior facilidade no trato com as questões surgidas no interior da mesma e nas relações desta com a rede mais ampla.

A escola pública, como dissemos no início do nosso trabalho, está organizada com vistas a manter relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais de cooperação e solidariedade entre as pessoas, onde todos possam participar da gestão da instituição. A administração de Luíza Erundina propôs-se a quebrar essas relações de mando e autoritarismo, mas a construção dessa escola requer de todos uma competência quase inexistente entre nós. Ao **professor**, ao **diretor** e aos demais **funcionários** exigem-se habilidades técnicas para o cargo, mas na nossa prática pudemos constatar que a competência técnica não basta por si só. É fundamental, para este novo caráter dado à escola, a competência política. Competência essa que, com certeza, no caso do diretor, por exemplo, não é adquirida num curso de Habilitação de Administração Escolar baseado em teorias da administração empresarial ou em concurso público que se, por um lado, é democrático aos candidatos ao cargo, por outro, não é, pois a escola e a comunidade que deverão se “submeter” à sua administração não o escolheram.

Sendo assim, somos obrigados a nos deparar com pessoas descomprometidas com os interesses da comunidade em que a escola está inserida. Quando pudemos eleger na escola em que trabalhamos, conforme foi relatado anteriormente, o diretor e o assistente do diretor, a participação e a condução dos problemas escolares se deu de maneira muito mais satisfatória - ainda que não sem conflitos - porque escolhemos pessoas comprometidas com os interesses dos usuários.

O C.E. permitiu que “suspendêssemos” a vida cotidiana da escola e,

nestas suspensões, as singularidades se conheceram como partícipes de uma universalidade. Ainda que esporádicas e sem contar com a participação da grande maioria dos membros da comunidade escolar, elas permitiram uma apreensão mais plena dos problemas e, em alguns casos, ganhos de consciência e possibilidade de transformação dos sujeitos e do cotidiano em que estávamos inseridos.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Perseu. "O PT e os Conselhos Populares". *In: A educação como ato político partidário*. São Paulo, Cortez, 1988.
- ANDRADE, Carlos Drummond. **Carlos Drummond de Andrade**. Seleção de textos, notas, estudos biográfico, histórico e crítico por Rita de Cássia Barbosa. 2. ed., São Paulo, Nova Cultural, 1988.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. "A pesquisa no cotidiano escolar". *In: FAZENDA, Ivani. Metodologia da pesquisa educacional*. 3. ed., São Paulo, Cortez, 1994.
- ANTUNES, Ricardo e Arnaldo Nogueira. **O que são Comissões de Fábrica?** São Paulo, Brasiliense, 1981.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino: avaliação preliminar. *In: Revista Educação Municipal*, São Paulo, Cortez/Undime/Cead, Ano 2, n. 4, pp. 67-76, mai. 1989.
- AVANCINE, Sérgio Luís. **Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola pública**. São Paulo, Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1990.
- AZANHA, José Mário Pires. "O ensino superior e sua articulação com os ensinos fundamental e médio". *In: Revista Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 266-270, jul./dez. 1989.
- BENEVIDES, Maria Vitória. "Democracia e Cidadania". *In: Revista Pólis - Participação Popular nos Governos Locais*, Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, n. 14, pp. 11-19, 1994.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed., São Paulo, Brasiliense, 1994.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.) **Pesquisa participante**. 5. ed., São Paulo, Brasiliense, 1985.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed., Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.
- BRUNO, Lúcia (org.). **Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo: leituras selecionadas**. São Paulo, Atlas, 1996.
- BUENO, Belmira Oliveira. **As associações de pais e mestres na escola pública do Estado de São Paulo (1931-1986)**. Tese de Doutorado. São Paulo, FE-USP, 1987.
- CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo**. Tese de Doutorado, São Paulo, USP-FFLHC, 1983.
- "As lutas sociais e a educação". *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 79, pp. 56-74, nov. 1991.

- CAMPOS, Rogério Cunha de. **A luta dos trabalhadores pela escola**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, UFMG-FE, 1985.
- CARDOSO, Beatriz. "Trabalho em equipe: condição para o aperfeiçoamento da prática docente". *In: Revista ANDE*, São Paulo, n. 16, pp 72-77. 1991
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed., Campinas, São Paulo, Papirus, 1994.
- CARVALHO, Marília Pinto de. "Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular". *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 70, pp. 38-61, ago. 1989.
- . **Uma identidade plural: estudo de uma escola pública na região metropolitana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado, São Paulo, FE-USP, 1991.
- CARVALHO, N. V. **Autogestão: o governo pela autonomia**. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CASASSUS, Juan. "Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica". *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, pp 11-19, ago. 1990.
- CORTELLA, Mário Sérgio. "A reconstrução da escola: a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1991. Brasília, INEP, **Em Aberto**, ano 11, n. 53, pp. 54-63, jan./mar. 1992.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo, Cortez/ Niterói - RJ, Editora da Universidade Federal Fluminense/ Brasília - DF, LASCO do Brasil, 1991.
- DALLARI, Pedro e outros. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. São Paulo, IBAP, 1996 (Série Cadernos nº1)
- DANIEL, Celso. "Participação Popular". **Revista Teoria & Debate**. São Paulo, n. 2, pp 45-49, mar. 1988.
- DAMASCENO, Alberto. **A educação como ato político partidário**. São Paulo, Cortez, 1988.
- DEMO, Pedro. "Elementos Metodológicos da Pesquisa Participante". *In: Carlos Rodrigues Brandão (org.). Repensando a Pesquisa Participante*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- . **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo, Atlas, 1985.
- . **Participação é conquista**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1988.
- . "Participação comunitária e constituição: avanços e ambigüidades". *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 71, pp. 72-81, nov. 1989.
- . **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. rev. ampl., São Paulo, Atlas, 1989.
- DIATCHENKO, Vitali. **Os primeiros passos do poder soviético**. Lisboa, Editora Lisboa, s/d. (Cadernos de iniciação ao marxismo-leninismo).
- DOMMANGET, Maurice. **Os grandes socialistas e a educação: de Platão a Lênin**. Braga, Publicações Europa-América, 1964.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do**

- Estado.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- EZPELETA, Justa e ROCKWELL, Elsie. **Pesquisa participante.** São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.
- FALCÃO, Maria do Carmo. **Cotidiano: conhecimento e crítica.** São Paulo, Cortez, 1989.
- FISCHMANN, Roseli. **Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo (um estudo de fatores condicionantes).** Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Educação, USP, 1987.
- FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** São Paulo, Cortez, 1991.
- GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação.** São Paulo, Cortez, 1983.
- . "Associação de Pais e Mestres (APM)". *In:* Alberto Damascento e outros. **A educação como ato político partidário.** São Paulo, Cortez, 1988, pp. 25-33.
- . "Educação municipal e poder popular". *In:* **Revista Educação Municipal.** São Paulo, Cortez/Undime/Cead, Ano 2, n. 4, pp. 60-66, mai. 1989a.
- . **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito.** São Paulo, Cortez, 1989b.
- . **Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar.** Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1990.
- . **Escola vivida, escola projetada.** Campinas, São Paulo, Papirus, 1992.
- e Pedro Jacobi. "Participação e descentralização: a experiência educacional do Município de São Paulo na gestão de Luiza Erundina". *In:* Bárbara Freitag (org.). **Anuário de Educação 1994.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994, pp.237-259.
- GALLETTA, Ricardo. Conselhos populares e administração petista. Campinas, abr. 1989 (mimeo).
- GATTI, Bernadete A. "As pesquisas sobre formação de professores". *In:* Revista **Educação Municipal.** São Paulo, Cortez/Undime/Cead, n. 2, pp. 67-72, set. 1988.
- GENTILI, Pablo A. A. & Tomaz Tadeu da SILVA. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - visões críticas.** Petrópolis, Vozes, 1995.
- GIROUX, Henry. **Teoria crítica e resistência em educação: para além das teorias de reprodução.** Petrópolis, Vozes, 1986.
- GOHN, Maria da Glória. "Conselhos Populares: participação e gestão de bens públicos", Trabalho apresentado no XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-Minas Gerais, 1989 (mimeo).
- . **Movimentos Sociais e Educação.** São Paulo, Cortez, 1992 (Questões da nossa época; v.5)
- GRAMSCI, A. e Amadeo BORDIGA. **Conselhos de Fábrica.** São Paulo, Brasiliense, 1981.
- HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história.** 3. ed., Rio de Janeiro, Paz e

Terra, 1989.

JACOBI, Pedro. "Administração municipal, descentralização e participação". Revista **Educação Municipal**. São Paulo, Cortez/Undime/Cead, n. 6, pp. 7-19, 1990.

JARA, Oscar. **Para sistematizar experiências**. San José, Alforja, 1994.

LE BOTERF, Guy. "A participação das comunidades na administração da educação". **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, pp. 107-142, jan/mar. 1982.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LOBO, Thereza. "Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental". *In*: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n 74, pp. 5-10, ago. 1990.

LUXEMBURGO, Rosa. **Rosa, a vermelha: vida e obra de Rosa Luxemburgo**. Biografia por Luiz Pilla Vares. 2. ed., rev. ampl., São Paulo, Busca Vida, 1988.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação: da antigüidade aos nossos dias**. São Paulo, Cortez, 1989.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo, Abril Cultural, v.1, t.1. 1983.

MONTENEGRO, Neísse. **O conselho de escola e a gestão participativa**. São Paulo, PUC-SP, 1991.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes. **Organização e poder: empresa, estado e escola**. São Paulo, Atlas, 1986.

NUÑEZ, Iván. "Educação e democracia: formas de participação popular". Revista **Educação Municipal**. São Paulo, Cortez/Undime/Cead, pp. 29-34, 1990.

OLIVEIRA, Rosiska y Miguel Darcy. **La observación militante**. Quito, Fundación Fernando Velazco, Cuadernos Pedagógicos, n. 5, 1984.

PALÁCIOS, Jesus. **La question escolar: críticas y alternativas**. Barcelona, Laia, 1978.

PARO, Vitor Henrique. "A utopia da gestão escolar democrática". *In*: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 60, pp. 51-53, fev. 1987.

----- . **Administração escolar: introdução crítica**. 5. ed., São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1991.

----- . "Situação e Perspectivas da Administração da Educação Brasileira: uma contribuição". *In*: **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 9, n. 1, pp. 9-36, jan./jun, 1993.

----- . "A natureza do trabalho pedagógico". *In*: **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 19, n. 1, pp. 103-109, jan./jun. 1993.

PEPE, Tereza M. de Freitas Adrião. **A gestão democrática nas escolas da Rede Municipal de São Paulo: 1989-1992**. São Paulo. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da USP, jun. 1995.

Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Educação. **Construindo a Educação Pública Popular**. São Paulo, Diário Oficial

do Município, 01-02-1989. (Suplemento).

----- . **Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de São Paulo**. São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, 1991.

PONTUSCHKA, Nídia Nacib (org.). **Ousadia no Diálogo: interdisciplinariade na escola pública**. São Paulo, Loyola, 1993.

PROKHOROV, Vassili. **Os sindicatos soviéticos**. Lisboa, Editora Lisboa, n. 9, s.d., (Cadernos de iniciação ao Marxismo-Leninismo).

RIBEIRO, José Quirino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo, Saraiva, 1978. (Edição Revista, anotada e ampliada por João Gualberto de Carvalho Menezes).

RIBEIRO, Vera Masagão. "Associações de Pais e Mestres". *In*: RIBEIRO, Vera Masagão (org) Participação popular e escola pública: movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis. São Paulo, CEDI, **Cadernos do CEDI**, n 19, pp. 15-24, jan. 1989.

----- . "O novo Conselho de Escola". *In*: RIBEIRO, Vera Masagão (org) Participação popular e escola pública: movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis. São Paulo, CEDI, **Cadernos do CEDI**, n 19, pp. 25-34, jan. 1989.

RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina - Estado del Arte**. Santiago, Chile, UNESCO/REDUC, 1991.

ROCKWELL, Elsie. "Etnografia na pesquisa educacional". *In*: Justa Ezpeleta e Elsie Rockwell. **Pesquisa Participante**. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986. pp. 31-54.

ROLIM, Marcos. "A questão democrática e os Conselhos". *In* Revista **Teoria e Política**, n. 11, Ed. Parma, 1989.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**, São Paulo, Cortez, 1992.

SAMPAIO, Maria das Mercês F., Alice Davanço QUADRADO e Zita Porto PIMENTEL. **Interdisciplinaridade no Município de São Paulo**. Brasília, INEP, 1994.

SANTOS, Ediógenes Aragão. "Participação, autonomia e co-gestão na escola pública". *In*: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 68, pp. 99-105, fev. 1989.

SAUL, Ana Maria. Formação permanente de educadores na cidade de São Paulo. São Paulo, **Revista da ANDE**, v. 12, n. 19, 1993.

SEVERINO, Joaquim Antônio. "A formação profissional do educador: pressupostos filosóficos e implicações curriculares". *In*: Revista **ANDE**, Cortez, ano 10, n. 17, pp. 29-50, 1991.

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos - Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo, Brasiliense, 1996.

SILVA, Jair Militão da. "Escola e participação estudantil". São Paulo, **Revista da Faculdade de Educação**. v. 13, n. 2, pp. 91-96, jul./dez. 1987.

- . **Democracia e educação: a alternativa da participação popular na administração escolar**. Tese de Doutorado. São Paulo, FE-USP, 1989.
- SOUZA, Luiza Erundina de. "Sem medo de ser governo". Revista **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 11, pp. 10-15, jul/set. 1990.
- SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público**. São Paulo, Loyola, 1984.
- . **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. Tese de Doutorado. São Paulo, FE-USP, 1988.
- . "Redefinido a Participação Popular na Escola". *In: Cadernos do CEDI*. São Paulo, n. 19, pp.61-67, jan. 1989.
- TANURI, Leonor Maria. "Política integrada de formação de professores". *In: Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 71, pp. 82-85, nov. 1989.
- TEIXEIRA, Maria Cecília Sanches. "Administração e trabalho na escola: a questão do controle". *In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 66, n. 154, pp. 432-47, set./dez. 1985.
- . "Alternativas organizacionais: um estudo do redimensionamento das questões educacionais e administrativas". *In: FISCHMANN, Roseli. Escola Brasileira: temas e estudos*. São Paulo, Atlas, 1987.
- . **Antropologia, cotidiano e educação**. Rio de Janeiro, Imago Editora, 1990.
- . e Maria do Rosario Silveira Porto. **Gestão da escola: novas perspectivas**. São Paulo, FEUSP, 1996, (mimeo).
- TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo, Cortez, 1989.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis**; Tradução de Luiz Fernando Cardoso. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- VIANNA, Cláudia P. **O sonho que nos move: mães de classe média na luta pela melhoria do ensino público**. Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC-SP, 1992.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. **Por que democracia?** São Paulo Brasiliense, 1982.
- ZUNG, Acacia Zeneida Kuenzer. "A teoria da administração educacional: ciência e ideologia". *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 48, pp. 39-46, fev. 1984.

## **ANEXO**

### **O Conselho de Escola do Município de São Paulo Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo aprovado pelo CEE - Parecer nº 934/92)**

#### **TÍTULO II DA GESTÃO DA ESCOLA**

Art. 7§ - A gestão da Escola deve ser entendida como um processo que rege o seu funcionamento, compreendendo a tomada de decisão, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação referentes à política educacional no âmbito da unidade escolar, com base na legislação em vigor e de acordo com as diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 8§ - A gestão da Escola será desenvolvida de modo coletivo, sendo o Conselho de Escola a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da Unidade Escolar.

##### **Capítulo I Do Conselho de Escola**

Art. 9§- O Conselho de Escola é um colegiado constituído, de acordo com as normas traçadas neste Regimento, por membro nato, por representantes das demais categorias de servidores em exercício nas escolas municipais, por representantes dos pais e por representantes dos alunos.

Parágrafo único - A atuação e representação de qualquer dos integrantes do Conselho de Escola visará ao interesse maior dos educandos, inspiradas nas finalidades e objetivos da educação pública e popular da Rede Municipal de São Paulo.

Art. 10 - A ação do Conselho de Escola estará articulada com a ação dos profissionais que nela atuam, preservada a especificidade de cada área de atuação.

Art. 11 - A autonomia do Conselho se exercerá nos limites da legislação em vigor, do compromisso com a democratização da gestão escolar e das oportunidades de acesso e permanência na escola pública de todos que a ela têm direito.

##### **Seção I Da Natureza**

Art. 12 - O Conselho de Escola terá natureza deliberativa, cabendo-lhe estabelecer para o âmbito da escola diretrizes e critérios gerais relativos à sua ação, organização, funcionamento e relacionamento com a comunidade, compatíveis com as orientações e diretrizes da Política Educacional das Secretaria Municipal de Educação, participando e se responsabilizando social e coletivamente pela implementação de suas deliberações.

##### **Seção II Das Atribuições**

Art. 13 - As atribuições do Conselho de Escola definem-se em função das condições reais das escolas da Rede Pública Municipal, da organização do próprio Conselho de Escola e das competências dos profissionais em exercício na unidade escolar.

Art. 14 - São atribuições do Conselho de Escola:

I - discutir e adequar para o âmbito da unidade escolar as diretrizes da Política Educacional naquilo que as especificidades locais exigem:

a) definindo as diretrizes, prioridades e metas de ação da escola para cada período letivo, que deverá orientar a elaboração do Plano Escolar;

b) elaborando, aprovando o Plano Escolar e acompanhando a sua execução;

c) avaliando o desempenho da escola em fase das diretrizes, prioridades e metas estabelecidas;

II - decidir sobre a organização e o funcionamento da escola, o atendimento à demanda e demais aspectos pertinentes:

a) deliberando quanto ao atendimento e acomodação da demanda, turnos de funcionamento, distribuição dos ciclos e classes por turnos, utilização do espaço físico, considerando a demanda e a qualidade de ensino.

b) garantindo a ocupação e/ou cessão do prédio escolar, inclusive para outras atividades além das de ensino, fixando critérios para o uso e preservação de suas instalações, a serem registrados no Plano Escolar.

c) realizando eleições para:

1 - ocupação de cargos de especialistas de educação, vagos ou em substituição, por tempo superior a 30 (trinta) dias, bem como para Assistente de Diretor, Professor Orientador da Sala de Leitura e Auxiliar de Direção com mandatos de 1 (hum) ano, tendo direito à reeleição;

2 - ocupação de cargos em comissão de Secretário de Escola, Inspetor de Alunos e Auxiliar Administrativo de Ensino;

d) Destituindo, caso julgue necessário, estes profissionais eleitos, com um quórum mínimo de 2/3 dos seus membros e por maioria simples.

e) analisando, aprovando e acompanhando projetos pedagógicos propostos pela Equipe Escolar e/ou pela comunidade escolar, para serem desenvolvidos na escola;

f) arbitrando sobre impasses de natureza administrativa e pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela Equipe Escolar;

g) propondo alternativas de solução aos problemas de natureza pedagógica e administrativa, tanto aqueles detectados pelo próprio Conselho como os que forem a ele encaminhados;

h) discutindo e arbitrando sobre critérios e procedimentos de avaliação relativos ao processo educativo e à atuação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

III - decidir sobre os procedimentos relativos à integração com as Instituições Auxiliares da escola, quando houver, e com outras Secretarias do Município;

IV - traçar normas disciplinares para o funcionamento da escola, dentro dos parâmetros da legislação em vigor;

V - decidir sobre procedimentos relativos à priorização de aplicação de verbas;

VI - eleger o(s) representante(s) para o Colegiado Regional de Representantes de Conselhos de Escola (CRECE).

### Seção III

#### **Da Constituição e Representação**

Art. 15 - O único membro nato do Conselho de Escola é o Diretor de Escola.

Art. 16 - O Conselho de Escola será composto pelos representantes eleitos:

a) Da Equipe Docente: Professores em regência de classe, Professores

Substitutos, Professores Readaptados, Monitores de Educação de Adultos, Professores Orientadores de Sala de Leitura;

b) Da Equipe Técnica: Assistente de Diretor e Coordenadores Pedagógicos;

c) Da Equipe Auxiliar da Ação Educativa - Auxiliar de Direção, Secretário de Escola (Encarregado de Secretaria), Oficial de Administração Geral, Auxiliar Administrativo de Ensino, Auxiliar de Secretaria, Inspetor de Aluno, Servente Escolar e Vigia.

d) Dos Discentes: alunos a partir do 1º ano Ciclo Intermediário (II) do Ensino Fundamental Regular, alunos das 03 (três) ou 04 (quatro) séries do Ensino Médio, alunos de quaisquer termos do Supletivo.

e) Dos Pais ou Responsáveis: pais ou responsáveis pelos alunos das Escolas da Rede Municipal de Ensino.

Parágrafo único - Poderão participar das reuniões do Conselho de Escola, com direito a voz e não a voto, os profissionais de outras Secretarias que atendam às escolas, representantes da Secretaria Municipal de Educação, Professores e Instrutores de Bandas e Fanfarras, representantes de Entidades Conveniadas, membros da comunidade, Movimentos Populares organizados e Entidades Sindicais.

Art. 17 - A representatividade do Conselho deverá contemplar o critério da paridade e proporcionalidade:

# 1º - A paridade numérica será definida de tal forma que a soma dos representantes dos pais e dos alunos seja igual ao número dos representantes da Equipe Escolar.

# 2º - Nas EMEIs, a paridade se dará entre Pais e Equipe Escolar.

# 3º - Nas EMEIs, onde houver classes de outras modalidades de ensino, a paridade se dará de acordo com o Parágrafo Primeiro deste Artigo.

# 4º - A proporcionalidade estabelecida deverá garantir:

a) representatividade de todos os segmentos da comunidade escolar;

b) número de membros que possibilite o funcionamento efetivo do Conselho de Escola.

# 5º - O Conselho de Escola poderá ter, no mínimo, 16 (dezesesseis), e, no máximo, 40 (quarenta) membros, incluindo o membro nato, de acordo com o número de classes, na seguinte conformidade:

a) Escolas com até 35 (trinta e cinco) classes: de 16 (dezesesseis) a 28 (vinte e oito) membros;

b) Escolas com mais de 35 (trinta e cinco) classes: de 28 (vinte e oito) a 40 (quarenta) membros.

Art. 18 - A fixação do critério de proporcionalidade deverá contemplar todos os graus e modalidades de ensino da seguinte forma:

I - Nas EMPGs, EMPSG e EMEDAS:

a) 25% de pais ou responsáveis;

b) 25% de alunos;

c) 25% de professores;

d) 25% das Equipes: Técnica e Auxiliar da Ação Educativa, incluindo o membro nato.

Parágrafo único - Na composição do agrupamento a que se refere a alínea (d), as duas Equipes deverão estar representadas e, havendo vagas remanescentes, serão preenchidas, a partir de critérios estabelecidos em conjunto pelas referidas equipes.

II - Nas EMEIS:

a) 50% de pais ou responsáveis e, quando houver, alunos das classes de outras modalidades de ensino;

b) 25% de professores, inclusive os de classes de outras modalidades de ensino, quando houver:

c) 25% das Equipes Técnica e Auxiliar da Ação Educativa, incluindo o membro

nato;

Parágrafo único - Na composição do agrupamento a que se refere a alínea (c), as duas Equipes deverão estar representadas e, havendo vagas remanescentes, serão preenchidas, a partir de critérios estabelecidos em conjunto pelas referidas equipes.

### Subseção I **Do Processo Eletivo**

Art. 19 - Os membros do Conselho de Escola representantes dos servidores, dos pais e dos alunos, bem como seus suplentes, serão eleitos em assembléia de seus pares, respeitadas as categorias, e/ou em conformidade com o disposto no Artigo 18 deste Regimento.

# 1§ - Os segmentos representados no Conselho de Escola elegerão suplentes na proporção de 50% de seus membros efetivos.

# 2§ - Os suplentes substituirão os membros efetivos nas suas ausências e/ou impedimentos.

Art. 20 - As assembléias para eleição dos representantes dos servidores em exercício na escola, dos pais e dos alunos, serão convocadas pelo Presidente do Conselho vigente ou, no caso deste ainda não existir ou de impedimento do Presidente ou Vice-Presidente, pelo Diretor da Unidade Escolar.

# 1§ - O responsável pela convocação das assembléias mencionadas no caput deste artigo terá obrigação de adotar as providências necessárias para divulgar sua realização, objetivo, data, horário e local, com pelo menos, uma semana de antecedência, garantindo que todos tomem conhecimento.

# 2§ - As assembléias mencionadas no caput deste artigo serão presididas pelo Presidente do Conselho ou pelo Vice-Presidente e, na sua inexistência ou falta, pelo Diretor de Escola, até que se eleja uma mesa Diretora.

# 3§ - As assembléias mencionadas no caput deste artigo serão realizadas em primeira convocação com a presença de maioria simples (50% mais um), ou em segunda convocação, 30 minutos após, com qualquer quórum.

# 4§ - As eleições dos representantes dar-se-ão por maioria simples dos presentes, nas diferentes assembléias.

Art. 21 - Os mandatos dos integrantes do Conselho de Escola terão duração até a posse do novo Conselho de Escola que deverá ocorrer entre 30 (trinta) e até 45 (quarenta e cinco) dias, após o início do ano letivo, sendo permitida a reeleição.

Parágrafo Único - No caso de vacância e não havendo mais suplentes, serão convocadas novas assembléias para preenchimento das vagas, obedecidas as mesmas disposições dos artigos 20, 21 e "caput" do artigo 22.

Art. 22 - Uma vez constituído o Conselho de Escola, o Presidente da gestão anterior ou o Vice-Presidente e no seu impedimento, o Diretor da Escola convocará e presidirá reunião plenária de todos os seus membros para eleição do Presidente do Conselho, por meio de processo a ser decidido pela própria plenária.

# 1§ - Qualquer membro efetivo do Conselho de Escola poderá ser eleito, seu presidente, desde que esteja em pleno gozo de sua capacidade civil;

# 2§ - Por opção do Conselho de Escola, poderá ser eleito um Vice-Presidente, desde que esteja em pleno gozo de sua capacidade civil, que automaticamente substituirá o Presidente, nas suas ausências e/ou impedimentos.

### Seção IV **Do Funcionamento do Conselho de Escola**

Art. 23 - O Conselho de Escola será um centro permanente de debate, de

articulação entre os vários setores da escola, tendo em vista o atendimento das necessidades comuns e a solução dos conflitos que possam interferir no funcionamento da escola e nos problemas administrativos e pedagógicos que esta enfrenta.

Art. 24 - A critério do próprio Conselho de Escola, e para facilitar, sem burocratizar seu funcionamento, poderão ser constituídos grupos ou comissões de trabalho;

Parágrafo Único - Se for necessário, a critério do próprio Conselho, poderão ser estabelecidas normas regimentais mínimas para seu funcionamento, observados os dispositivos deste Regimento.

Art. 25 - As reuniões do Conselho de Escola poderão ser ordinárias e extraordinárias:

I - As reuniões ordinárias serão, no mínimo, mensais, previstas no cronograma escolar e convocadas pelo Presidente, ou, no seu impedimento e do Vice, pelo Diretor, com 72 (setenta e duas) horas de antecedência, com pauta claramente definida na convocatória e precedidas de consultas aos pares;

II- As reuniões extraordinárias ocorrerão em casos de urgência, garantindo-se a convocação e acesso à pauta a todos os membros do Conselho, e serão convocadas;

a) pelo Presidente do Conselho de Escola;

b) a pedido da maioria simples de seus membros, em requerimento dirigido ao Presidente, especificando o motivo da convocação.

Art. 26 - As reuniões serão realizadas em primeira convocação com a presença da maioria simples dos membros do Conselho ou, em segunda convocação, 30 minutos após, com qualquer quórum dos membros do Conselho, excetuando-se o disposto no Art. nº 14 - Inciso II - alínea "d".

Art. 27 - Os membros do Conselho de Escola que se ausentarem por 02 (duas) reuniões consecutivas, sem justa causa, serão destituídos, assumindo o respectivo suplente.