

**CRISANTO AVELINO SANCHES DE BARROS**

**CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO:  
Desafios da Democratização da Gestão da Escola Pública Paulista.**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**1995**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA FE/UNICAMP

Barros, Crisanto Avelino Sanches de  
B278c Conselho de escola deliberativo : desafios da democratização da  
gestão da escola pública paulista / Crisanto Avelino Sanches de  
Barros. -- Campinas, SP : [s.n.], 1995.

Orientador : Raquel Chainho Pereira Gandini  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Faculdade de Educação.

1. Conselhos de escola. 2. Democratização. 3. Participação.  
4. Escolas públicas. 5. \*Gestão. I. Gandini, Raquel Chainho Pereira.  
II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.  
III. Título.

**CRISANTO AVELINO SANCHES DE BARROS**

**CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO:  
Desafios da Democratização da Gestão da Escola Pública Paulista.**

Este exemplar corresponde à redação final da  
dissertação defendida por CRISANTO  
AVELINO SANCHES DE BARROS e  
aprovada pela Comissão Julgadora

Em: 26.10.95

26.10.95  
Data: \_\_\_\_\_

Assinatura J. Sanches de Barros

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**1995**

**CRISANTO AVELINO SANCHES DE BARROS**

**CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO:  
Desafios da Democratização da Gestão da Escola Pública Paulista.**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação, na Área de Administração e Supervisão Escolar à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a Orientação da Profa. Dra. Raquel Chainho P. Gandini

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**1995**



**Comissão Julgadora:**

  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

## DEDICATORIA

Dedico esta Dissertação:

Aos meus pais:

Avelino Sanches de Barros

Etelvina Andrade Mendes de Barros

## AGRADECIMENTOS

Para a elaboração deste estudo, recebi a colaboração de inúmeras pessoas às quais seria um pouco ingrato se não externalizásse meus agradecimentos.

Agradeço à Profa. Raquel Chainho P. Gandini pela sábia orientação e pela forma atenciosa como atendeu às minhas solicitações nos momentos decisivos da elaboração desta dissertação.

Quero agradecer ao Prof. Niuvénius Paoli pelas preciosas sugestões feitas na elaboração de parte deste trabalho.

Uma palavra de apreço e carinho às professoras Ivany Pino, Cecília Colares e Maria Aparecida Affonso pela oportunidade que me proporcionaram para ter contato com as escolas públicas do Estado de São Paulo.

Um agradecimento especial à minha amiga Nádia Pires que corrigiu este texto. Sou grato também ao meu amigo Edson pelas ricas sugestões na elaboração deste trabalho.

Quero expressar também meus agradecimentos ao CNPQ e ao governo brasileiro por ter-me concedido a bolsa, sem a qual a realização deste estudo não seria possível.

Agradeço aos meus conterrâneos pelo apóio que recebi nessa caminhada na diáspora.

## RESUMO

A finalidade deste trabalho foi a de explicitar de que forma as entidades do Magistério Oficial do Estado de São Paulo: APEOESP (Associação dos professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), CPP (Centro do Professorado Paulista), UDEMO (União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial) e APASE (Sindicato dos Supervisores de ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo) argumentaram sobre a questão da democratização da gestão da escola pública paulista no processo de criação e implantação do Conselho de Escola Deliberativo na rede oficial de ensino.

Para a concretização deste objetivo analisamos as publicações destas entidades, materializadas em jornais, revistas, boletins e panfletos e verificamos distintos discursos sobre o que significa a gestão democrática da escola.

Ao examinar as diversas publicações, constatamos que se por um lado a APEOESP via na criação do Conselho de Escola Deliberativo um mecanismo de garantir a participação popular na definição de questões político-pedagógicas da escola, por outro lado o CPP entendia que este Conselho de forma alguma poderia democratizar a gestão da escola, porquanto seus destinatários são incapazes de compreender o complexo funcionamento da escola. Por seu lado, a UDEMO endossa a criação deste órgão colegiado, porém receia que sua existência ameace a liderança considerada natural do diretor. Ao longo da efetivação deste conselho esta entidade vai assumindo posturas mais favoráveis à sua implementação na rede oficial de ensino, uma vez que vê nesse colegiado uma forma de legitimar as decisões do diretor. Finalmente a APASE assumiu o discurso oficial encampado pela Secretaria de Educação e atribuiu asi a tarefa de fiscalizar a implementação do Conselho de Escola.

A conclusão deste estudo orienta no sentido de considerar que a criação e efetivação do Conselho de Escola Deliberativo na rede pública do Estado de São Paulo dependeu muito mais da firme atuação da APEOESP de querer democratizar a gestão da escola pública paulista, e que encontrou condições

políticas favoráveis para sua aprovação durante o governo Montoro, do que algo tenha suscitado um consenso entre as entidades do magistério oficial.

## SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPITULO I - NOTAS SOBRE O TIPO DE GESTÃO DAS ESCOLAS PUBLICAS PAULISTA DE 1. E 2. GRAUS.....	10
1. Tipos de Dominação.....	11
2. Advento da Burocracia.....	18
3. Escola Como Instituição Burocrática.....	22
4. Evolução da Gestão da Escola Pública Paulista.....	24
CAPITULO II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA NO BRASIL.....	39
1. Questões Preliminares.....	39
2. Versões sobre a Democracia no Brasil.....	42
CAPITULO III - A CRIAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO NO IMAGINARIO POLITICO DAS ENTIDADES DO MAGISTÉRIO PUBLICO PAULISTA .....	63
1. Questões Iniciais.....	63
2. Análise da Publicação das Entidades do Magistério Oficial Paulista.....	68
2.1. APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo).....	68
2.2. CPP (Centro do Professorado Paulista).....	76
2.3. UDEMO (União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial).....	87
2.4. APASE (Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo). ....	91
3. Conclusões Parciais.....	94

CAPITULO IV - OLHANDO A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO DA "COMUNIDADE ESCOLAR NA GESTÃO DA ESCOLA PUBLICA PAULISTA COM A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA ELIBERATIVO.....	98
CAPITULO V - CONCLUSÃO.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	117

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a democratização da escola pública, enquanto **extensão do ensino público** a diversas camadas da sociedade, não é um fenômeno recente na história da educação pública brasileira. Desde o início deste século a questão do ensino público tem-se constituído um tema importante da elite política, bem como de amplos setores da intelectualidade nacional, pelo menos no plano retórico.

A criação da ABE, Associação Brasileira de Educação, em 1924, e a publicação do Manifesto dos Pioneiros, em 1932, são apenas momentos que expressam descontentamentos desses setores "ilustrados" para com o descaso do ensino público

Todavia, a preocupação com a **democratização da gestão da escola pública**, isto é, com a democratização das relações de poder na administração da escola pública é algo novo, até porque foram curtos os períodos de democratização política do país.

Pelas razões acima arroladas, a escolha do tema, democratização da gestão da escola pública, afigura-se-nos relevante, especialmente com a criação do Conselho de Escola Deliberativo, em 1985, mecanismo inovador de participação na história da educação pública paulista, quiçá da brasileira, que tem sido muito mais estatal do que pública. Isto porque não só historicamente se subtraiu aos destinatários dessa escola (alunos e pais de alunos) a

possibilidade de participar na definição das questões político-pedagógicas, mas também porque o ensino, desde os primórdios da configuração do Estado moderno brasileiro a partir de 1930, como observa Gandini (1995), tem sido considerado como interesse do Estado e não como um direito dos cidadãos.(p, 106)

Nesse sentido, a ênfase atribuída à democratização da gestão de várias organizações públicas ganha força a partir da década de oitenta, que constituiu um marco importante na história política brasileira, visto que surgiu a possibilidade de democratizar o país e cuja consolidação estaria associada à criação e atribuição de direitos políticos democráticos a novos sujeitos coletivos (partidos políticos, sindicatos).

De um lado, criou-se condições jurídico-institucionais para que diversos atores políticos coletivos pudessem participar do jogo político, no âmbito da esfera política estatalmente organizada e, de outro, surgiu a possibilidade de uma politização da sociedade civil, a quem caberia vitalizar a ação política organizada, com vistas a exercer uma maior pressão sobre as instâncias do Estado.

Com isso, ressurgia pela segunda vez na história política republicana brasileira, pós 30, a possibilidade de diversas forças políticas, especialmente às de esquerda, historicamente

cerceadas de participar do jogo político nacional, de concorrerem livremente aos pleitos para parlamento e para cargos executivos.

Com a realização de eleições livres para governadores durante este primeiro período de transição democrática, São Paulo pôde eleger o então candidato de oposição, André Franco Montoro, cujas linhas mestras do seu projeto político de governo, como consideram Oliveira (1992), Rus Perez (1995) estruturavam-se em tornos de três objetivos: 1) descentralização do processo decisório; 2) estímulo à participação popular e 3) geração de emprego. Todavia, convém enfatizar, como diz Rus Perez, que

*"a meta da descentralização, com sua vertente na municipalização, constituiu uma das diretrizes mais enfáticas na gestão Montoro. No campo da política educacional, suas principais diretrizes foram: descentralização das funções, formulações de programas com o objetivo de iniciar o processo de regionalização/municipalização (criação dos Conselhos Municipais de Educação; reestruturação da Companhia de Construções Escolares; descentralização da Merenda Escolar; regionalização dos Cursos para o Magistério; revalorização do Professor e Recuperação Salarial do Magistério".<sup>1</sup>*

Foi no âmbito desse projeto de democratização da educação pública paulista, durante o mandato de Montoro que, segundo Vera Masagão (1989), foi aprovada, na Assembléia Legislativa do Estado a Lei Complementar n. 375, da autoria de Paulo Frateschi, então

---

<sup>1</sup> C.f., RUS PERES, José Roberto (1994, pp.71-2.) C.f., OLIVEIRA (1992, p.170.). Sobre a avaliação da política educacional do governo Montoro, Leda Pedroso afirma que a descentralização acabou ficando restrita a setores específicos como a merenda e as construções escolares, feitas através de convênios entre o Estado e as prefeituras. No que tange à descentralização administrativa da Secretaria da Educação, esta não chegou a ser implementada e, por isso mesmo, não passou de boas intenções do governador. Além do mais, a não implantação dos Conselhos Municipais de Educação contribuiu para reforçar o poder político da burocracia da Secretaria da Educação, cujo interesse político era diferente das propostas deste governador. C.f., PEDROSO (1991, pp.364-6), segs.

deputado eleito pelo Partido dos Trabalhadores, que transformava o antigo Conselho de Escola Consultivo em deliberativo, prevendo ainda a participação de pais e alunos.(p.28)

Embora o projeto que cria o Conselho de Escola deliberativo, tenha sido aprovado em 1984, a disputa pela sua regulamentação no Estatuto do Magistério, em 1985, na Assembléia Legislativa, foi acirrada. Segundo Masagão (1989), dois blocos de pressão se confrontaram: de um lado, a APEOESP, (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) e, de outro lado a UDEMO (União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial) e a APASE (Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo). Os pontos que geraram maior conflito foram a abertura de carreira ao magistério e eleição para assistente de diretor. (p.28)

Várias pesquisas, que direta ou indiretamente têm se debruçado sobre a questão da Administração da escola pública paulista, depois da criação do Conselho de Escola Deliberativo, vêm apontando limites, e algumas vezes a inexistência, de uma participação democrática da "comunidade Escolar"<sup>2</sup> no interior deste conselho, pois em nível do processo decisório, as decisões continuam centralizadas nas mãos dos diretores, a quem cabe, segundo a nova legislação apenas o direito de presidir o referido conselho.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Usamos a expressão "comunidade escolar" na impossibilidade de encontrar uma outra expressão mais adequada, para designar os segmentos intra e extra-escolar, aos quais são conferidos por lei o direito de participar da gestão da instituição escolar. Compõem esta comunidade, os diretores, os professores, os alunos, especialistas, funcionários e os pais de alunos.

<sup>3</sup> A esse respeito, C.f., PARO (1991). CORREA (1991). GHANEM JUNIOR (1992). GENOVEZ (1994). RUS PERES (1994).

Estas pesquisas apenas revelam uma tendência que há muito vem se consolidando nas administrações das escolas públicas paulistas: a centralização das decisões na pessoa do diretor. Gestões democráticas ou participativas constituem epifenômenos, se comparados com o conjunto das administrações das escolas públicas. As pesquisas também mostram que as relações democráticas não são impostas, elas exigem um longo aprendizado, mormente num país cujas práticas no seio das instituições públicas, no sentido amplo do termo, estão eivadas de traços patrimoniais e autoritários. A não ser que se acredite que uma simples mudança jurídico-institucional por si só dotaria os sujeitos, a quem ela pretende normatizar as relações de poder, de um "ethos democrático".

A reivindicação pela criação de um Conselho de Escola de caráter deliberativo e paritário não se originou dos próprios protagonistas do cotidiano escolar. Como assevera Vera Ribeiro (1989), as entidades representativas desses grupos, Grêmios Estudantis, Associações de Pais e Mestres, Associações de Bairro ou outras organizações de caráter popular, não participaram, nem reivindicaram um novo conselho de caráter deliberativo, mas sua criação se configurou como uma reivindicação e uma conquista da APEOESP. (p.28)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Entretanto quando se fala de uma conquista da APEOESP é preciso advertir que se trata de sua liderança politicamente ativa, cujos vínculos ideológicos, na maioria das vezes, são estabelecido com o Partido dos Trabalhadores. Não foi por acaso que o autor do projeto que criou o Conselho de Escola Deliberativo foi o então deputado estadual pelo PT, que tinha feito sua carreira política na APEOESP, tendo sido membro de sua diretoria. C.f., GENOVEZ, Maria Salete. Op. Cit., p.53. Aliás, os professores têm sido uma grande fonte de recrutamento das lideranças políticas do PT. Vide, RODRIGUES, Leôncio Martins. **Eleições 1994: Cenários Políticos Prováveis de um Governo Lula**. São Paulo: Editado pela Coordenadoria de Comunicação e Eventos da FIESP/CIESP, junho de 1994, p.s/r.

Ainda que se possa reconhecer o importante papel desempenhado pela APEOESP, na aprovação deste novo conselho de escola, cabe perguntar: de que modo a própria APEOESP e as outras entidades do magistério público paulista, a saber, CPP (Centro do Professorado Paulista) UDEMO e APASE, argumentaram sobre a questão da democratização da gestão da escola pública paulista no processo de criação e efetivação do Conselho de Escola Deliberativo?

Deste modo, o objetivo desta dissertação consiste no seguinte: explicitar as matrizes discursivas que as entidades de classe do magistério público paulista, que participaram direta ou indiretamente da discussão sobre a criação e efetivação do Conselho de Escola deliberativo, elaboraram ao longo de uma década de existência deste conselho (1985-1995).

Para explicitar esse objetivo geral propusemos algumas perguntas iniciais:

1. Qual era a proposta política da APEOESP, no que concerne à democratização da escola pública paulista?
2. Quais foram as propostas do CPP (Centro do Professorado Paulista), UDEMO, e APASE, no que tange à questão da criação e efetivação do Conselho de Escola deliberativo, como mecanismo de democratizar as relações de poder na gestão da escola pública paulista?

3. Quais os aspectos que estiveram no centro da divergência entre estas entidades de classe?

Pretendemos compreender as propostas destas entidades através da análise de suas publicações, materializadas jornais, boletins, revistas e panfletos. Com essa metodologia, nossa intenção é apenas explicitar uma das clivagens do imaginário político dessas entidades. Esse é um dos recursos possíveis para se perceber as diversas significações que estes atores sociais coletivos atribuíram à questão da democratização da gestão da escola pública paulista.

Ao longo da elaboração e reelaboração do projeto de pesquisa formulamos algumas hipóteses, a saber:

a) as dificuldades de uma proposta de democratização de gestão da escola pública se devem à débil tradição da democracia no Brasil.

b) a questão da democratização da gestão da escola pública paulista através do Conselho de Escola Deliberativo pode ter sido muito mais um deslocamento para a instituição escolar de um modelo de gestão participativa, configurada na reestruturação interna da APEOESP, entre 1979-1981, do que algo que tenha emergido de um debate entre as entidades do magistério público paulista.

O conjunto de capítulos elaborados ao longo desta dissertação intenta construir uma totalidade explicativa que dê conta do nosso objeto de pesquisa. Assim, nosso plano de exposição está organizado da seguinte forma:

No primeiro capítulo, intitulado "**Notas sobre o Tipo de Gestão das Escolas Públicas Paulista de 1. e 2. Graus**", apresentamos um panorama histórico sobre a evolução da escola pública paulista, visualizando a escola enquanto uma instituição burocrática, e como tal contendo relações de mando e subordinação.

O segundo capítulo, denominado "**Considerações sobre a Democracia no Brasil**", discute, através da apresentação de versões de vários autores, o ideário da democratização da sociedade brasileira.

O terceiro capítulo, designado a **Criação do Conselho de Escola Deliberativo no Imaginário Político das Entidades do Magistério Paulista (APEOESP, CPP, UDEMO, APASE)**, tem por objetivo explicitar o modo pelo qual estas entidades argumentaram sobre a criação e a efetivação deste conselho de escola, enquanto mecanismo para a democratização da formação de vontade político-pedagógica.

O quarto capítulo denominado de **Olhando a Participação da Comunidade Escolar na Gestão da Escola Pública Paulista com a Criação do Conselho de Escola Deliberativo se**

propõe a lançar um olhar sobre a participação da "comunidade escolar" na gestão da escola pública paulista, a partir de inúmeros trabalhos que ao longo de uma década vem analisando de diversos ângulos essa questão.

O quinto capítulo, a **Conclusão**, contempla uma síntese dos principais aspectos da dissertação..

## **CAPÍTULO I: NOTAS SOBRE O TIPO DE GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA**

### **PAULISTA DE 1º e 2º. GRAUS.**

O propósito deste capítulo é traçar um panorama histórico sobre as diversas modalidades de gestão da escola pública paulista, tendo como eixo central a direção da escola, bem como as associações auxiliares paralelas. Com isso, pretendemos explicitar a forma como se construiu ao longo da história do ensino público paulista republicano o processo da formação da vontade político-pedagógica no interior da escola. Em face disso, nossa ênfase recai muito mais sobre como se tem efetivado o processo decisório, do que o quê se tem decidido, ou mesmo em benefício de quem se tem decidido.

Escapa à nossa preocupação estabelecer as relações entre a escola e o modo de produção no qual ela está inserida. Não que não seja relevante, e muito menos que ela não exista, mas porque essa relação por si só não explica as relações de mando e subordinação, ou seja, as relações de poder que se operam entre os diversos atores que participam da gestão da instituição escolar.

Todavia, antes de explicitar essas diversas modalidades de administração da escola pública paulista, caracterizada pela coexistência de formas de poder monocrática e colegiada, faz-se mister tecer algumas considerações teóricas sobre: 1) os Tipos de Dominação; 2) Surgimento da Burocracia; 3) a Escola como Instituição Burocrática;

### 1) Os Tipos de Dominação

Para realizar esse escurso, apropriamo-nos do referencial weberiano, para quem a dominação consiste sempre na "*probabilidade de encontrar obediência legítima para ordens específicas (ou todas) dentro de um determinado grupo de pessoas*".(WEBER, 1991: p.139. Grifo nosso). Com efeito, uma situação de dominação, em cujo seio existe a probabilidade de mando e subordinação, pode ser impulsionada por uma ampla gama de motivos - emocionais, costumes, interesses materiais e racionais com respeito a fins, afetivos, racionais referentes a valores.

Segundo Raymond Aron (1987), os três tipos de dominação correspondem, praticamente, aos quatro tipos de conduta, ou melhor, de ação. Assim, é possível estabelecer uma estrita aproximação entre a ação racional com respeito a fins e a dominação legal; entre a ação tradicional (costumes) e a dominação tradicional e entre a ação afetiva e a dominação carismática. (p.516)

Entretanto, a preocupação central de Weber (1991), na definição dos tipos de dominação, é demonstrar que o fundamento da dominação reside na crença da legitimidade. Sem essa crença nenhuma forma de dominação poderia ser duradoura, e capaz de criar uma regularidade no padrão de conduta dos indivíduos.

Além disso, a tipologia da dominação se fundamenta no caráter próprio da motivação que comanda a obediência. Sendo assim, Weber (1991:p.141), considera que a dominação racional baseia-se na crença da legalidade das ordens dos que exercem a dominação; a dominação tradicional baseia-se na crença do caráter sagrado das tradições antigas e na legitimidade dos que são escolhidos pela tradição a exercer a autoridade; a carismática baseia-se no devotamento extra-cotidiano, justificado pelo caráter sagrado ou pela força heróica de uma pessoa ou da ordem revelada ou criada por ela. (C.f., também WEBER, 1984, p.172)

Os diversos tipos de dominação, analisados por Weber, ganham singularidade à medida que apresentam uma forma de estruturação da dominação. Estruturação essa que pode ser sistematizada nas seguintes relações, a saber: relação entre dominantes/dominados; natureza das ordens/conteúdos dessas ordens; quadro administrativo/meios de administração. Portanto, é na dinâmica entre esses elementos que permite a configuração de cada tipo de dominação.

Para sistematizar essas relações, apresentaremos uma síntese das principais características peculiares a cada tipo de dominação, apontadas por Weber (1991). No que tange à relação entre dominantes/dominados, na dominação legal, os indivíduos são membros de uma associação, fundada por um direito outorgado ou pactuado. Neste caso, os indivíduos devem obediência ao ordenamento jurídico e não às pessoas. Todos os associados estão submetidos irrestritamente ao império da lei (norma abstrata e impessoal). Por seu lado, na dominação

tradicional, o dominador é o senhor e os dominados são os súditos e companheiros. A diferenciação entre súditos e companheiros depende da forma como se exerce a dominação. Weber aponta para esta distinção quando analisa os dois tipos primários de dominação tradicional - a gerontocracia (dominação dentro de uma associação exercida pelos mais velhos, sendo eles os melhores conhecedores da tradição) e o patriarcalismo (situação em que dentro de associação (doméstica) a dominação é exercida por um indivíduo, de acordo com regras fixas de sucessão - em que a ausência de quadro administrativo pessoal do senhor faz com que seu poder seja orientado pela idéia dos dominados.

Por isso, o direito pessoal e tradicional do senhor exerce-se materialmente como direito preeminente entre os associados. Todavia, ao surgir um quadro administrativo, puramente pessoal do senhor, segundo Weber (1991), toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo, isto é, à dominação patrimonial, cuja característica primordial consiste na dominação orientada pela tradição, exercida em virtude do pleno direito pessoal. Por outro lado, este tipo de dominação pode desembocar no sultanato na medida em que seja exercido no âmbito do livre arbítrio, desvinculado da tradição. Como se pode perceber, a passagem da condição de companheiro à de súdito depende da forma como o quadro administrativo medeia a relação entre os dominantes e dominados.

Já na dominação carismática, relação dominantes/dominados é condicionada pela obediência ao líder devido aos seus dons extraordinários. A adesão deve-se ao caráter estritamente

emocional e afetivo. Ademais, a validade do carisma decide o livre reconhecimento dos dominantes pelos dominados, consolidado em virtude de provas (milagres, revelações etc.). Entretanto, esse reconhecimento não é a razão da legitimidade, caso contrário o líder carismático ficaria totalmente preso aos desígnios dos dominados, mas constitui, na visão do líder, um dever das pessoas chamadas a reconhecer essa qualidade.

Quanto à natureza e ao conteúdo das ordens, a dominação legal prima por leis objetivas, que são impessoais e espera-se obediência total - "sine ira et studio", (sem ira e sem paixão). O conteúdo dessas ordens pode ser criado de acordo com as novas leis. O caso típico em que se espera esse tipo de obediência ocorre na administração burocrática - forma mais pura (típica) de dominação legal. Na dominação tradicional, as ordens são legítimas em virtude da tradição e ao arbítrio do senhor, a quem a tradição deixa um espaço de ação pessoal. No seu limite, é o costume que garante a legitimidade das ordens. Assim, não é possível criar novos direitos. Por sua vez, na dominação carismática, o conteúdo das ordens são criações de direito, para cada caso individual. Sua vigência depende da vigência da sua confirmação carismática. Por isso mesmo, trata-se de ordens especificamente irracionais, posto que não reconhecem regras e subvertem totalmente a tradição. Nesse sentido particular, a ordem carismática é tipicamente revolucionária - derruba de um só golpe todo o passado. Além do mais, o carisma só pode ser despertado e provado, mas nunca apreendido ou inculcado. Segundo Weber (1991), a necessidade de tornar a dominação carismática duradoura, especialmente numa sociedade de massa, acaba por transformar profundamente seu caráter: tradicionaliza-se

ou racionaliza-se. Portanto, ela desemboca nas formas de dominação cotidiana: a patrimonial-estamental ou burocrática.

Finalmente, no que tange ao quadro administrativo e aos meios de gestão, na dominação legal a relação é tipicamente de contrato. Os indivíduos ao se tornarem membros de uma associação necessariamente se submetem às normas do ordenamento jurídico. A relação entre os associados é permeada pela existência de uma hierarquia de cargos e de competências objetivamente delimitadas. Com efeito, exige-se normalmente um certo grau de qualificação (o que na administração burocrática apelida-se de formação profissional). Ademais, a qualificação permite uma perspectiva de carreira para os associados (em função do estatuto em vigor). Os membros da associação recebem salários fixos pelo trabalho prestado. Por outro lado, existe uma rigorosa separação entre os funcionários (termo tipicamente usado na administração burocrática) e os meios de gestão. A materialização das decisões administrativas consubstancia-se em documentos escritos.

Na dominação tradicional, o quadro administrativo é composto por servidores pessoais do senhor. Não há uma relação de dever, mas sim de fidelidade pessoal do servidor. Praticamente inexistente a idéia de competência fixa. O que ocorre é uma concorrência entre os respectivos cargos e responsabilidades atribuídas pelo senhor. Neste sentido, os servidores não decidem sobre a aplicação de decisão, esta cabe ao senhor ou encarregados (regulados pela tradição). O recrutamento dos servidores geralmente é de modo puramente patrimonial.

Algumas vezes, ocorre o recrutamento extra-patrimonial. Na maioria das vezes, os servidores carecem de uma formação profissional. Quanto aos meios de gestão, a situação já é um pouco diversa. Nas formas primárias de dominação tradicional, (gerontocracia e patriarcalismo puro), os meios de gestão são apropriados pela associação administrada. Essa característica se deve à ausência do quadro administrativo. No patrimonialismo estamental, determinados poderes de mando, bem como as correspondentes oportunidades econômicas são apropriadas pelo quadro administrativo. Este, amiúde, é o dono dos meios de gestão, o que faz com que se estabeleça entre o quadro administrativo e o senhor as relações de compromisso. Com a dominação carismática, ocorre um fenômeno diferente. O quadro administrativo é escolhido de acordo com as qualidades carismáticas. Não existe salário fixo. Os indivíduos, discípulos ou sequazes, vivem de acordo com a camaradagem a partir de fontes micênicas. Todavia, essa situação apenas é peculiar a uma situação "carismática genuína", uma vez que, como já referimos aqui, à medida que ocorre uma rotinização da dominação carismática, ao quadro administrativo é assegurado certas oportunidades econômicas. Nesse sentido, a lógica entre o líder e os sequazes que compõe o quadro administrativo tende a tradicionalizar-se no moldes patrimonial-estamental ou burocrática. (C.f., WEBER, 1991: pp. 139-75; Id, 1984: pp. 170-214)

Convém ponderar, entretanto, que os tipos de dominação construídos por Weber (1984, 1991), ainda que sejam históricos, não se confundem com a situação histórica particular. Neste caso, importa uma ressalva metodológica. Os tipos de dominação formulados por

Weber estão intimamente relacionados à forma como ele concebe o mundo da cultura. Para Weber (1974), a cultura se caracteriza pela produção de significados que definiria a singularidade de cada época histórica. Deste modo, a cultura aparece na formulação weberiana como: "*(...) segmento finito dentre a incompreensível imensidade do devir do mundo, a que o pensamento conferiu - do ponto de vista do homem - um sentido, uma significação*". Assim, a questão que se coloca para Weber é como ser possível o conhecimento dos fenômenos individuais mediante a premissa de que "*apenas uma parte finita da infinita diversidade do fenômeno possuirá significação*". (pp.54-65).

Deste modo, o tipo ideal surge como um artefato teórico-metodológico que procura apreender no meio da diversidade social as singularidades de cada época. Weber (1974) entende o tipo ideal como:

*" um quadro de pensamento que reúne determinadas relações e acontecimentos da vida histórica para formar um cosmos não contraditório de relações passadas. Pelo seu conteúdo, tal construção oferece o caráter de uma utopia e é obtida mediante a acentuação mental dos elementos determinados da realidade".* (p.75)

Em decorrência disso, para Weber (1974), é praticamente impossível encontrar o tipo ideal na sua pureza conceptual, pois ele é nada mais do que uma utopia. Por isso, não é a sua proximidade da realidade empírica que lhe confere um elevado valor heurístico, outrossim, a rigorosa coerência entre os conceitos.

## 2. O ADVENTO DA BUROCRACIA

A burocracia não é um fenômeno tipicamente ocidental, não é uma singularidade das sociedades ocidentais, para usar uma expressão weberiana. Como observa Aron (1987), analisando os textos de Weber, "*o novo Império egípcio, o Império chinês, a Igreja católica romana, os Estados europeus, todos tiveram burocracias, como as têm as empresas capitalistas modernas de grandes dimensões*".(p.494; vide também JACOBY, 1972: pp.11-2). O que distingue a burocracia ocidental, especialmente a partir da formação das monarquias absolutas, de outras burocracias é a constituição de um quadro administrativo permanente centralizado de cunho racional-legal.

Como observa Jacoby (1972), o processo de centralização política e a conseqüente criação dos Estados Nacionais ocorrida na Europa não foi um processo linear e ininterrupto. Após a decomposição do Império Romano surgiu na Europa uma vasta gama de unidades autônomas que vieram a desembocar em núcleos feudais. As diversas formas políticas na Idade Média, segundo Jacoby,

*"não conheciam nenhuma forma de concentração de poder duradouro. Os encadeamentos hierárquicos concentraram o poder de maneira limitada. O domínio supremo do senhor feudal sobre os vassallos era pequeno. A cabeça real ou Imperial da hierarquia não criou nenhuma organização duradoura do domínio. As associações de territórios feudais eram de natureza circunstancial e condicionadas por alguma finalidade específica. Numa sociedade estabelecida principalmente sobre a auto-suficiência agrária e local, as pequenas autonomias podiam substituir e manter-se independentes do militar, do jurídico e do econômico".(p.28)*

O processo de dissolução das estruturas feudais e a emergência das monarquias absolutas demorou mais de quatrocentos anos. Como assevera Jacoby (1972), já *"a constituição promulgada em Melfi em 1231 foi uma recompilação do direito administrativo e político ao que se tem chamado de `ata de nascimento da burocracia moderna"*.(p.29). Contudo, convém acrescentar que a dissolução feudalismo e o surgimento da monarquia absoluta é correlata ao florescimento do capitalismo. Isto significou a desagregação das formas tradicionais da organização da economia, que até o século XVII limitava em grande parte ao círculo da produção doméstica.

O advento das monarquias absolutas e o florescimento do capitalismo marca de vez o advento da moderna burocracia. Esta se dissemina nas mais diversas esferas da vida social e do Estado. No que tange à esfera estatal, a centralização das funções das finanças, justiça e do setor militar consolidam de forma irreversível a burocratização do Estado. Por outro lado, a esfera econômica agora subordinada às regras do livre mercado, isto é, aos ditames da rentabilidade econômica, adota também o modelo burocrático, como mecanismo mais eficiente de alcançar os fins estabelecidos.<sup>5</sup> Como observa Jacoby (1972) *"a burocratização não está ligada unicamente à sociedade de massas, e tem também suas raízes na tendência da sociedade industrial, na organização racional e na objetivação técnica, na incorporação do homem à exploração mecanizada"*.(p.221)

---

<sup>5</sup> Quanto à emergência dos Estados absolutos e a conseqüente centralização e burocratização das atribuições do Estado, bem como o florescimento do capitalismo, C.f., ANDERSON (1984, pp.15-7). A tese principal de Anderson consiste em considerar que o Estado absolutista não era instrumento da burguesia contra a aristocracia, como considerava a análise de Marx e de muitos marxistas, mas uma "carapaça política da nobreza atemorizada". Ainda sobre a constituição dos Estados modernos, vide também POGGI (1981).

Além do mais, como Jacoby (1972), referindo-se ao texto de Weber, afirma que

*"a razão decisiva do progresso da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade puramente técnica em comparação com qualquer outro tipo de organização. O mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido é o mesmo que uma máquina nos modos mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a clareza, a pontualidade, a continuidade, a descrição, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a economia de fricções e de custos materiais e humanas atingem a maximização com a administração burocrática, e especialmente a monocrática, servida por funcionários especializados, melhor que em todas as demais organizações de tipo colegial, honorífico ou complementar". (p.220; c.f., também WEBER, 1982: p.264).*

Em suma, o modelo de Weber (1982) para a compreensão do advento da moderna burocracia, baseada na dominação burocrático-legal, apresenta as seguintes características fundamentais: o princípio regulador é a existência de áreas de jurisdição fixas de acordo com regulamentos, ou seja, leis ou normas administrativas, e por isso mesmo existem deveres distribuídos de forma fixa (princípio da universalidade das leis - como mecanismo de nivelar as diferenças sociais); o princípio da autoridade hierárquica estabelece normas coercitivas; administração do cargo baseado em documentos escritos; a escolha dos funcionários (servidores) é feita de acordo com critérios técnicos, aferidos através de exames; Estes recebem uma remuneração em dinheiro de acordo com o tipo de função exercida (pp. 229-82).

A morfologia weberiana da moderna burocracia apresentada para a compreensão da sociedade moderna, como atenta Gilda Gouvêa (1994), apresenta limites, uma vez que "falta na sua construção teórica uma análise na estrutura da dominação política que estabeleça, em formações sociais concretas, os limites das relações entre classes" (p.44). Realmente, o

paradigma weberiano de análise da burocracia padece dessa grande lacuna. Ao evitar a questão do determinismo de classes, formulação de cunho marxista, Weber acaba por reificar todo o processo social. Deste modo, a pergunta quem, sob vários aspectos não encontra uma resposta satisfatória. Como assevera Deleuze (1973), citado por Cohn (1979),

*"a interrogação: 'Quem?', segundo Nietzsche, significa isso: considerando-se uma coisa, quais são as forças que dela se apoderam, qual a vontade que a possui? Nós apenas somos conduzidos à essência pela pergunta Quem? Pois a essência é somente o sentido e o valor da coisa; a essência é determinada pelas forças em afinidade com essas forças (...) A arte pluralista não nega a essência: ela a torna dependente em cada caso de uma afinidade entre fenômenos e força, de uma coordenação entre essas forças e vontade".  
p.112)*

Gouvêa (1994) recorre às formulações de OFFE e RONGE para complementar a relação entre a burocracia e o Estado nas sociedades capitalistas modernas. Segundo ela, para estes autores o

*"Estado e o aparelho burocrático nem estão ao serviço nem são instrumentos que uma classe utiliza contra as outras. Sua estrutura e atividades consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado (com a burocracia) não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes".<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Ibid. p.44. Ainda uma outra análise elaborada na esteira marxista foi a que foi feita por Poulantzas. Segundo ele, o traço distintivo fundamental na sociedade capitalista é a ausência da determinação de sujeitos. Assim, a dominação de classe está constantemente ausente das instituições. Em decorrência disso, a burocracia apresenta uma autonomia relativa face às classes dominantes. Vide POULANTZAS (1986, pp.119; 347), passim. Essa formulação de Poulantzas tece uma aguda crítica à proposição de Miliband (1972, pp. 73, 80), para quem o existe uma relação de determinação entre classes dominantes e poder político do Estado. Essa relação de determinação é mediada pela elite burocrática, oriúnda, no que tange aos altos postos do Estado, da burguesia e da alta classe média.

### 3. A ESCOLA COMO INSTITUIÇÃO BUROCRÁTICA

A época moderna é marcada pela disseminação do processo burocrático, enquanto mecanismo de racionalização, permeando todas as esferas da vida social, inclusive a área educacional. É neste sentido que pode-se visualizar a burocratização da instituição escolar, atendendo às exigências da massificação do ensino, em grande parte devido ao impulso da democratização que assolou o mundo ocidental a partir do século XIX, bem como às necessidades de qualificar a mão-de-obra para um continente cada vez mais industrializado.

Ao estudar a institucionalização do ensino no século XIX, Michel Lobrot (1973) percebe que o princípio da democratização que se faz presente praticamente em toda sociedade francesa consiste na idéia segundo a qual a educação é um dever do Estado e direito dos cidadãos. Dessa assertiva surgiu uma outra: educação pública e gratuita para todos, independentemente de suas condições sociais.

Lobrot (1973) demarca com precisão esse momento, em que se atribui ao Estado a função de fornecer a instrução para todos os indivíduos e de velar por ela. Deste modo, o autor constata que *"a primeira burocratização estatal do ensino aparece com a lei de Floreal do ano X (2 de Maio de 1802) que faz dos liceus estabelecimentos do Estado, ligados ao poder central, e cujos funcionários são todos nomeados pelo primeiro consul"*.(p.150; c.f. também LUZURIAGA, 1939: pp.23-40).

Não obstante a burocratização estatal do ensino ter surgido, já em meados do século XIX, só em 1881 é que efetiva a gratuidade do ensino. A partir desse momento, o ensino passa a ser mantido pelo Estado (através da cobrança de impostos aos cidadãos) que fornece subsídios às várias administrações, incumbidas de gerir o ensino. As considerações de Lobrot, ainda que muitas vezes restritas ao universo francês, fornece elementos essenciais para entender de um modo geral a estruturação da escola enquanto instituição burocrática, subordinada à organização estatal.

Dizer que a Escola é uma instituição burocrática significa admitir que ela possui uma série de características que estruturam no seu interior as relações de mando e subordinação, reguladas de acordo com uma legislação específica, cujo objetivo é estabelecer normas gerais, universais e impessoais. Em outros termos, como observa Luis Pereira (1967), citado por Porto (1986), isto quer dizer que a escola, como instituição burocrática possui uma legislação que

*"estabelece os objetivos dessa empresa, estrutura-a em termos de um sistema de cargos; fixa as atribuições desses cargos, em termos de divisão de trabalho; hierarquiza-os, distribuindo autoridade no interior da organização; define sanções; determina condições para o recrutamento do pessoal da empresa como carreiras profissionais". (p.31)*

Por outro lado, a escola não é em si mesma uma unidade autônoma, uma vez que ela sempre está legalmente subordinada às outras instituições burocráticas hierarquicamente superiores, a quem cabe zelar pela observância da legislação outorgada à escola. Por isso mesmo, em última instância a instituição escolar é sempre uma organização heterônoma.

#### 4. EVOLUÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA

Pretendemos neste item traçar resumidamente a evolução das formas de gestão da escola pública paulistas (primário e secundário), acompanhando as sucessivas reformas no sistema de ensino, nos últimos cem anos da República. Optamos por demarcar os primeiros anos da República, visto que foi nesse período que se inicia os primeiros esforços para a laicização do ensino. A Constituição de 1891 promove a separação do Estado e da igreja e abre caminhos para a atribuição do ensino às instituições oficiais.

Apropriamo-nos da delimitação feita por Porto (1986), para quem o marco importante é a primeira reforma de instrução pública de 1892. Subdividimos em quatro grandes fases a burocratização do sistema escolar paulista, no que tange à sua gestão: 1ª. Fase, 1892 até a década de 40; 2ª. Fase, a reforma dos anos 40 até 1970; 3ª. Fase, 1971 a 1983 e 4ª. Fase, 1984 em diante, marcada mais pela preocupação com a descentralização e pela democratização da gestão da escola pública.

Ao analisar estas etapas, enfatizaremos especialmente a forma como se estrutura a gestão da escola pública, balizada em duas pilastras: a direção da escola propriamente dita e as suas instituições auxiliares.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Nosso intento é explicitar apenas as atribuições dos cargos por nós considerados fundamentais na gestão da escola. São eles: as funções do diretor, às vezes do auxiliar ou assistente de diretor e as formas colegiadas de participação de professores, alunos e pais. Por outro lado, ao longo das sucessivas reformas explicitaremos, sempre que for necessário, as novas atribuições.

A primeira fase, que vai de 1892 até a década de 40, a direção da escola era constituída por: diretor, auxiliar de diretor. Compunham as Instituições Auxiliares da Escola: a Congregação, Caixa Escolar e APM (Associação de Pais e Mestres).

Quanto ao diretor, segundo Porto (1986) este "deveria ser um professor da escola, diplomado por escola normal ou complementar, com 2 anos mínimos de exercício, nomeado livremente pelo Governo. Tinha como competência (que em essência permanece até hoje).

(p.41)

- Quanto às suas atribuições do ensino, Porto (1986) observa que constam:

- ." atribuir classes, inspecionar e fiscalizar seu funcionamento;
- . organizar, modificar quando necessário e velar pela observância de horários e programas;
- . implantar o tipo de organização e método de ensino das escolas modelo e determinar livros didáticos a serem adotados;
- . fazer reuniões pedagógicas com professores, chamando-lhes a atenção para falhas observadas e expondo-lhes o processo de ensino a ser empregado;
- . propor ao Governo criação e supressão de classes;
- . proceder à matrícula, classificação e eliminação de alunos;
- . submeter os alunos a exames;
- . controlar a entrega mensal e o recolhimento dos boletins";

- Quanto ao Pessoal:

- . "propor ao Governo a nomeação ou dispensa de pessoal administrativo e de professores substitutos;
- . controlar e dispensar serventes;
- . tomar posse e dar posse ao pessoal escolar dentro do prazo legal;
- . conceder férias e licença até 15 dias e designar substitutos;
- . justificar faltas na forma da legislação vigente;
- . informar petições e remetê-las ao Governo;
- . permitir retiradas antecipadas de professores, funcionários e alunos;
- . impor penas de sua competência a professores, funcionários e alunos;
- . não se afastar do estabelecimento sem prévia autorização";

- Quanto às atividades de rotina:

- . "organizar mensalmente a folha de pagamento do pessoal;
- . elaborar e apresentar mapas periódicos de funcionamento da escola, estatística e resultados de recenseamentos;
- . abrir, numerar, rubricar e encerrar livros de escrituração;
- . controlar diariamente o ponto";

- Quanto a outras atribuições:

- . "velar pela disciplina geral do estabelecimento;
- . representar o estabelecimento nas relações externas;
- . receber e acompanhar inspetores escolares em visitas;
- . cumprir e fazer cumprir as disposições legais e as provenientes das autoridades superiores."

(pp.43-4)

**Quanto ao Auxiliar de diretor**, Porto (1986), afirma que era "nomeado pelo Governo por indicação do diretor com as mesmas exigências de formação deste, tinha como atribuições substituí-lo em suas faltas e impedimentos; coadjuvá-lo na escrituração e em outros serviços; substituir professores faltosos; e, cumulativamente, ministrar aulas de música, trabalhos manuais, ginástica e exercícios militares, quando designado pelo diretor". (p.42)

Por seu lado, esta autora assegura que a **Congregação era** "composta por lentes catedráticos e pelo diretor, seu presidente, funcionava nos ginásios e escolas normais, com as seguintes competências:

- adotar compêndios e programas de ensino;
- organizar programas para exames e concursos de admissão;

- tomar conhecimento do quadro de faltas dos alunos e determinar perdas de ano;
- aplicar penalidades após julgamento de delitos de sua competência;
- eleger anualmente o orador para as solenidades;
- organizar trabalhos sobre instrução pública exigidas pelo Governo, bem como pareceres e informações requeridas;
- organizar tabelas e horário de aula;
- propor ao governo reformas convenientes ao ensino da escola;
- resolver casos omissos no regulamento e na legislação". (pp.45-6).

Por sua vez, a **Caixa Escolar**, segundo dados da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (1990), cuja função principal era arrecadar fundos para doação de uniformes, materiais escolares, merendas, etc, a crianças pobres com vistas a facilitar a frequência dos segmentos mais pobres da população às escolas primárias, foi instituída de forma facultativa a partir de 1920. (p.9)

Já a **Associação de Pais e Mestres**, segundo informações desta Secretaria (1990) foi criada em 1931 pela reforma de Lourenço Filho. Dentre as diretrizes desta Associação, segundo o Estatuto-Padrão de 1934, figuram: são considerados sócios todos os pais de alunos e professores do estabelecimento, além de outras pessoas interessadas pela Associação, distribuídos em duas categorias: sócios beneméritos, que ofereciam auxílio pecuniário sensível e sócios auxiliares, que, não podendo

contribuir economicamente, o faziam sob outra forma qualquer. (pp.7-8). Ademais, como consta no caderno publicado pela referida Secretaria (1990), a APM era

*"presidida pelo diretor da escola, contava com um Conselho Diretor, constituído por dois secretários e um tesoureiro, além de uma Comissão Fiscal integrada por quatro pais de alunos. Os recursos arrecadados através das contribuições dos sócios beneméritos destinavam-se à organização de bibliotecas, instalação de gabinetes dentários, assistência médica, aquisição de medicamentos e instituição de prêmios, em dinheiro, para os melhores alunos de cada curso. As APMs deviam organizar reuniões sociais, conferências, reuniões entre pais e mestres, colaborar para o bem-estar da criança e o bom funcionamento da escola".(p.8)*

Não é preciso muita perspicácia para perceber que o núcleo poder da escola está centrado no cargo do diretor. Sua presença se faz presente em todas as instâncias da escola, seja ela pedagógica ou administrativa. Mesmo as atribuições conferidas à congregação são reduzidas se comparadas com as do diretor. A congregação aparece como primeira forma colegiada auxiliar à direção.

Antes de analisar as sucessivas congregações, enquanto formas colegiadas auxiliares à direção, faz-se necessário ponderar o seguinte. Segundo Weber (1984), a características da colegialidade moderna, porém não desconhecidos pelos antigos, consiste na formação colegial de vontade, em que a "produção legítima" de um mandato só é possível por cooperação de vários, segundo o princípio da unanimidade, ou segundo o princípio majoritário. Este tipo de colegialidade pode ser: colegialidade de direção suprema, ou seja de

soberania mesma; colegialidade de magistraturas executivas; colegialidade de magistraturas consultivas. (pp.223-4)

A congregação presente nessa primeira fase do sistema escolar paulista além de ser consultiva é restritiva à participação dos pais de alunos e funcionários da escola.

Ainda nessa primeira fase, como atenta Porto (1986) ocorre a reforma Sampaio Dória, em 1920, cujas principais modificações, no que tange á gestão da escola, foram: nomeação do diretor feita pelo Governo por proposta do Diretor Geral; criação das delegacias de ensino para fiscalizar as escolas; participação de um professor eleito por seus pares na congregação. (pp.52-73).

Com a revolução de 30, começa-se a pronunciar as primeiras modificações com vistas a consolidação do projeto nacional de educação pública. O primeiro esforço nessa orientação, como considera Romanelli (1980) configura-se com a criação do Ministério de Educação e Saúde, sob o comando de Francisco Campos, a quem coube organizar a primeira reforma de âmbito nacional. Essas reformas permitiram a criação das leis orgânicas do ensino secundário, comercial e superior.(p.131). Entretanto, os efeitos da reestruturação do ensino feito na década de 30 só se fez presente a partir da década de 40.

A **segunda fase**, década de 40 até 1970, caracteriza-se pela profunda modificação, no que tange ao provimento do cargo de diretor. Para o exercício desse cargo exige-se o concurso de títulos e provas. Quanto à direção, as funções do diretor, auxiliar de diretor (para o ensino primário e médio) e vice-diretor (para o ensino secundário e normal) permanecem as mesmas.

A primeira inovação, no que concerne às instituições auxiliares, foi a criação dos **Conselhos Técnicos**, para as escolas normais, a partir de 1950. Segundo Porto (1986), este Conselho seria formado pelos professores efetivos do curso normal, mais 2 representantes do curso pré-normal e 2 do curso primário anexo, eleitos anualmente por seus pares. Dentre as atribuições estariam:

- "- dar parecer e organizar trabalhos sobre educação e ensino e sugerir medidas de interesse para o ensino;*
- opinar sobre processos disciplinares que envolvessem perda de ano ou exclusão do aluno;*
- eleger o orador, o professor para a aula inaugural e opinar sobre a escolha do paraninfo;*
- promover a realização de cursos de aperfeiçoamento e extensão cultural e de sessões solenes para recepção de convidados eminentes e de professores efetivos nomeados para o estabelecimento;*
- instituir e conferir prêmios aos alunos, estimulá-los a organizar instituições culturais e cívicas;*
- cooperar no sentido de fazer da escola um centro de iniciativas úteis à vida cultural e econômica da comunidade". (pp.108-9; c.f., também MINGUILLI, 1995: p.85).*

As Associações de Pais e Mestres e as Caixas Escolares - estas últimas a partir de 1941 de caráter obrigatório nas escolas-, continuam sendo os mecanismos de participação dos pais ou responsáveis dos alunos nas escolas. Segundo Minguili (1995) até ao final da década de 60, os estudantes garantiam sua participação na escola através dos Grêmios Estudantis (p.85).

Por outro lado, como observa Porto (1986), em 1965, as Congregações e os Conselhos Técnicos foram substituídos, pelo **Conselho de Professores**, composto por professores efetivos, pelo diretor (seu presidente), assistente de diretor e orientador educacional, por 2 representantes dos professores não efetivos e pelo diretor do curso primário anexo. dentre as funções do Conselho constam:

- "- aprovar as contas das instituições auxiliares de sua competência, programas , atas de reuniões etc;*
- deliberar sobre o currículo a ser adotado;*
- indicar o substituto do diretor;*
- receber professores nomeados e autoridades;*
- zelar pelo cumprimento da legislação de ensino e de pessoal;*
- colaborar com a defesa da tradição e do bom conceito da escola, e promover o aumento da eficiência desta;*
- criar condições para reuniões e planejamento entre professores da mesma disciplina ou prática educativa;*
- promunciar-se sobre transferência compulsória ou exclusão de alunos, eficiência de planos de execução, atividades realizadas no ano anterior, projeto de regimento interno ou de eventuais modificações deste e recursos para revisão de provas;*
- tomar conhecimento de assuntos comunicados pelo presidente, discuti-los e votá-los;*

- *sugerir medidas de interesse para o ensino em geral e para o estabelecimento em particular;*

- *eleger, anualmente, o orador e o secretário do Conselho".(pp.119-20)*

A terceira fase, 1971 a 1983, caracteriza-se especialmente pela reestruturação do ensino do 1. e 2. graus, mediante o decreto da lei 5692/71. Seus efeitos sobre a gestão da escola pública concretizam-se com os decretos que regulamentam os regimentos das escolas de 1º. e 2º. graus. A direção, composta pelo diretor e assistente de diretor, retoma algumas de suas atribuições, que outrora foram transferidas para o conselho de professores. Assim, como observa Porto (1986), "*a direção da escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar. Integram-no o diretor, o assistente de diretor e o conselho de escola.*" (p.173)

No que tange às instituições auxiliares da escola, surge a primeira modificação: a criação do **Conselho de Escola Consultivo**. Porto (1986) assevera que este Conselho era "presidido pelo diretor e integrado por membros natos (assistente de diretor, coordenador pedagógico, orientador pedagógico, orientador educacional, professor orientador de educação moral e cívica, secretário de escola) e por membros eleitos anualmente entre seus pares (representante da Associação de Pais e Mestres, professores representantes de cada série do 1. grau e das áreas curriculares de educação geral e de formação especial do 2º. grau, e 2. representantes do corpo discente do 2º. grau.

Entre as atribuições deste Conselho de Escola Consultivo figuram: assessorar a escola quanto:

*"-. ao estabelecimento do Plano Escolar, em relação às diretrizes e metas de atuação da escola, às alternativas de solução para problemas administrativos e pedagógicos e ao estabelecimento de prioridades para a aplicação de recursos;*

*-. às orientações para a integração escola-família-comunidade, através da criação e regulamentação de instituições auxiliares e de programas de assistência social e material aos alunos". (pp.175-6)*

Por outro lado, ocorre algumas modificações nas outras instituições auxiliares. Como consta no livro da Secretaria da Educação (1990), o decreto n.52.608 de 1971 promove a fusão das caixas escolares com as APMs, que passam a ser obrigatórias em todas as escolas da rede oficial. Estas têm como função primordial o "colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração Família-Escola-Comunidade". (pp.10-3).

Além disso, como adverte Guimarães (1989), a partir de 1971, os Grêmios Estudantis são transformados em Centros Cívicos. Instituídos nos "estabelecimentos de todos os níveis de ensino, com diretoria eleita pelos alunos, mas sob a assistência de um orientador e com chapas concorrentes submetidas à aprovação prévia do diretor da escola".(pp.36-7; c.f., também GADOTTI, 1988: p.25).

A quarta fase, a partir de 1984 em diante, etapa marcada pelo discurso de descentralização<sup>8</sup> e democratização do ensino público, durante o governo Montoro. Assim, em 1985, foi promulgada a Lei Complementar que deu uma nova configuração ao Conselho de Escola, passando de Consultivo para Deliberativo. Esta Lei foi regulamentada no Estatuto de Magistério de 1986.

Do ponto de vista jurídico, a criação deste conselho representa uma mudança significativa, uma vez que atribui-se novos direitos a diversos atores, mais especificamente aos professores, alunos, funcionários e pais de alunos. Em decorrência disso, subtrai-se ao diretor parte de suas competências, outrora consideradas exclusivas. Em outros termos, isto quer dizer que com o novo Conselho de escola pretendeu-se democratizar o processo de formação da vontade político-pedagógica, no interior das unidades escolares.

De acordo o novo Estatuto do Magistério paulista (1986), são atribuições do Conselho de Escola Deliberativo deliberar sobre:

- diretrizes e metas da unidade escolar;
- alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;
- projetos de atendimento psico-pedagógico e material do aluno;

---

<sup>8</sup> Segundo Cleiton de Oliveira (1990) que analisou a política de descentralização do ensino no Estado de São Paulo "o movimento pela descentralização do Estado intensificou-se no Brasil durante a década de 80 em consequência, dentre outras, das seguintes razões: o esgotamento do período autoritário militar, a transição democrática, a realização de eleições, a vitória da oposição nos principais Estado e nos municípios mais expressivos, as pressões de diferentes entidades da sociedade civil, a constituinte, a influência do neoliberalismo, os resultados obtidos nas freformas européias e o desenvolvimento de procesos semelhantes em vários países da América Latina". C.f., OLIVEIRA, Cleiton de Op. Cit., p.301.

- programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
- criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
- prioridades para a aplicação de recursos da escola e das instituições auxiliares;
- indicação, a ser feita pelo respectivo diretor da escola, do assistente de diretor de escola, quando este for oriundo de outra unidade escolar;
- as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;
- elaborar o calendário e o regimento escolar, observando as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente;
- Appreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face as diretrizes e metas estabelecidas;
- nenhum dos membros do conselho de escola poderá acumular votos, não sendo também permitidos os votos por procuração;
- o conselho de escola deverá reunir-se, ordinariamente 2(duas) vezes por semestre e, extraordinariamente por convocação do diretor da escola ou por proposta de no mínimo, 1/3 (um terço) de seus membros;
- As deliberações do conselho constarão de ata, serão sempre tornadas públicas e adotadas por maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros." (pp.34-5).

A grande inovação desse novo conselho não cinge apenas às suas atribuições, porquanto parte significativa delas já existia no antigo conselho de escola consultivo, mas sim à proporcionalidade dos seus membros, bem como ao seu caráter deliberativo. Com efeito, os

membros devem ser eleitos por seus pares, sendo sua composição paritária. Assim, tem-se: 40% dos docentes, 5% dos especialistas, 5% dos funcionários, 25% dos pais dos alunos e 25% dos alunos.

Uma outra inovação nessa quarta fase, no que tange às instituições auxiliares, é o ressurgimento dos Grêmios Estudantis, autorizados pela Lei Federal de 1985, como afirmam Silva (1987:p.91) e Minguili (1995: p.85).

Essa sucinta exposição sobre a forma como se vem estruturando a gestão da escola pública paulista de 1º. e 2º. graus só faz sentido, na medida em que nos ajude a entender a forma como se tem distribuído o poder de mando e subordinação entre os diversos atores da vida escolar na definição dos objetivos da escola, de acordo com grau de autonomia permitido pelas instâncias superiores, a quem cabe definir a diretrizes essenciais do ensino.

Não é preciso muita imaginação para perceber que o núcleo do poder de decisão na escola esteve em grande parte centrado no cargo do diretor. Sua presença se efetivou em quase todas as instâncias da escola, seja ela pedagógica ou administrativa. Mesmo nos momentos em que se fez presente formas colegiadas de gestão, cujo objetivo era garantir a participação de outros membros da escola, especialmente de professores, as atribuições mais importantes, em última instância, cabiam ao diretor.

A emergência do Conselho de Escola Deliberativo, enquanto instância de co-gestão da escola, constitui, em toda história da administração pública paulista, pelo menos nos últimos cem anos, o primeiro mecanismo que formalmente pode possibilitar à "comunidade-escolar", no sentido aqui já aludido, uma participação democrática decisiva na formulação das atividades político- pedagógicas da escola.

Contudo, a existência de um quadro jurídico-institucional democrático apenas, e tão somente, aponta para a possibilidade formal de concretização desse ideário. O sentido que esse ideário normatizado toma depende de condições históricas concretas. Esta é a razão por que entendemos que a discussão da questão da democratização da gestão da escola pública passa necessariamente pela discussão de uma outra questão que lhe é anterior: o que tem significado historicamente a democracia no Brasil? Este será o tema do próximo capítulo.

## CAPÍTULO II: CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA NO BRASIL

### 1. Questões Preliminares.

No seu sentido clássico, da forma como nos foi legado pela experiência na pólis grega, no séc. V a C, a democracia significa, como observa Giannotti (1985), "*dominação do demos. De um lado, a dominação no sentido de Kratos, vitória, oposta àquele poder (arche), que advém do simples fato de o governo estar sendo exercido pelos fundadores da cidade*".

(p.88). Ao analisar a cidade-estado grega, Habermas (1984) assevera que

*" a esfera da pólis que é comum a todos os cidadãos livres (Koiné) é rigorosamente separada da esfera da oikos, que é particular a cada indivíduo (idia). A vida pública, bios politikos, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação (lexis), que também pode assumir a forma de conselho ou de tribunal, bem como a de praxis comunitária (praxis), seja na guerra, seja nos jogos guerreiros. A ordenação política baseia-se na economia escravista em forma patrimonial. Os cidadãos estão efetivamente dispensados do trabalho produtivo; a participação da vida pública depende porém de sua autonomia privada como senhores da casa. (...) Só à luz da esfera pública é que aquilo que é consegue aparecer, tudo se torna visível a todos". (p.12).*

Assim, a democracia requer a identificação do povo consigo mesma. Na passagem da antigüidade para a época moderna o conceito de democracia, legado pela tradição grega, sofre um deslocamento, modificando profundamente seu sentido. Como atenta Rosenfield (1984),

*"de forma de governo, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado. O Estado moderno configura historicamente um fenômeno político desconhecido que termina por fazer da democracia uma forma de legitimação de seu próprio poder. (...) A democracia pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora a sua significação originária seja precisamente a de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos". (p.14)*

Todavia, esse deslocamento que se opera na época moderna, com a criação do Estado-nação tem como paradigma as revoluções inglesa e francesa, que impulsionaram a dissolução do antigo regime em toda Europa. Em outros termos, isto quer dizer que a era moderna se afirma também pela alteração do conceito do político. Como considera Habermas (1984), os status "libertatis", "civitatis" "familiae" cedem lugar ao status "naturalis" que passa a ser atribuído a todos sujeitos de direito. (p.94)

Por outro lado, essas modificações no período moderno implicaram também na modificação do conceito de soberania, até então vinculado ao corpo místico do Rei. Se a representação já constituía prática corrente desde a Roma antiga, e que permanece na Idade Média, como diz Bertrand de Jouvenal (1978), "por razões que saltam aos olhos. São razões de distância no terreno físico e na área dos conhecimentos", o mesmo não se pode dizer em relação à soberania da nação. (p.328). Assim, o que de inovador está presente no período moderno não é a questão da representação, outrossim, o deslocamento da soberania do corpo do rei para a nação.

Consequentemente, como nos adverte Torres (1989) a nação, enquanto encarnação da representação da sociedade, passará a funcionar como eixo de articulação simbólica do social e, por isso mesmo, como fonte de legitimação política. (pp.341-58).

Só a partir do início do século XX é que o eixo da soberania se desloca da nação para o povo. A representação popular é em última instância a fonte legítima da soberania moderna. Assim, delimitada a fonte última de legitimação do poder, a democracia moderna se define muito mais como uma forma possível de governo, pelo caráter normativo prescrito nas Constituições, do que como uma descrição precisa da vida social. Como observa Sartori (1974), "*no mundo moderno, a democracia é antes de tudo e sobretudo um termo normativo: não descreve algo, sim prescreve um ideal*". (pp.492-3).

Se assim for, o que nos interessa enfatizar como definidora da democracia não é se seu potencial utópico se concretiza numa sociedade capitalista organizada ou numa sociedade socialista, outrossim, a existência de um espaço político normatizado capaz de reconhecer como legítima uma pluralidade de discursos e, por isso mesmo, capaz de aceitar o conflito. Assim, como nos ensina Resenfield (1984), "o ser da democracia torna-se processual, o que significa que, em nível dos seus princípios, a democracia aceita o desafio da imperfeição constitutiva de toda e qualquer realidade político-social". (pp.36, 45-6). Posto isso, a democracia se define mais como um processo de criação de espaços públicos múltiplos e pela possibilidade de inventabilidade de novos direitos, reconhecendo a força instituinte dos sujeitos políticos. (C.f., LEFORT, 1991: pp.23-36; CHAUI, citada por BENEVIDES, 1991:pp.18-20).

## 2. Versões sobre a Democracia no Brasil.

*" (...) Nenhum modo de produção e portanto nenhuma ordem social dominante e portanto nenhuma cultura dominante, nunca, na realidade, inclui ou esgota toda a prática humana, toda a energia humana e toda a intenção humana" (Raymond Williams, 1979)*

É quase unanimidade entre os autores que se preocuparam em analisar a formação da sociedade brasileira, no que tange à evolução política de suas instituições, bem como a relação destas com a sociedade civil, reconhecer as dificuldades da penetração do ideário democrático ou algumas vezes a sua inexistência ao longo da história política do Brasil.

Se é quase consensual a idéia de que a democracia não vingou ainda definitivamente no Brasil, o mesmo não se pode dizer em relação à matriz teórica a partir do qual cada autor recorta esse ou aquele aspecto da formação social brasileira para dar sustentação às suas formulações teórico-metodológicas.

Tornou-se clássica a frase de Sérgio Buarque de Hollanda (1987) segundo a qual a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Hollanda via nas raízes ibéricas brasileira as enormes dificuldades para o florescimento da democracia. Assim, diz ele,

*"sucede que justamente a repulsa firme a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização, tem sido até nossos dias um dos traços mais constantes dos povos de estirpe ibérico. (...) E não compreendem que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função."*  
(p.96).

Ademais, Sérgio de Hollanda via com muita desconfiança, e até mesmo com certo pessimismo, a possibilidade de consolidação do regime Republicano, pelo menos, nos moldes da tradição liberal-democrática europeia. Isto porque percebia que os detentores dos postos públicos de maior importância não compreendiam a distinção fundamental entre o público e o privado. Por isso, as coisas públicas poderiam ser apropriadas como coisas particulares. Numa outra passagem do seu clássico livro, Hollanda (1987) afirma:

*"no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente se teve um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses".<sup>9</sup>*

A inovação de Hollanda consiste no fato de ele ter apontado para os elementos que obstruíam a modernização da sociedade brasileira, que nas entrelinhas significava as dificuldades de racionalização das várias esferas da vida social, numa formulação de inspiração weberiana. Com efeito, a debilidade das instituições políticas Republicanas, bem como o "ethos" que impregnava o "homem cordial" constituía-se apenas aspectos que impediam a modernização da sociedade brasileira.

Antônio Cândido (1987), comentando o livro de Hollanda, faz a seguinte observação em relação ao significado do Homem cordial,

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 106. Esse diagnóstico feito por Hollanda (1987), segundo o qual existe uma patrimonialização das instituições políticas também se faz presente na obra de Uricoechea (1978, pp.279-288). Este autor admite que é um erro associar a centralização à burocratização, enquanto predomínio da impessoalidade e universalidade das leis. Assim, ações políticas de cunho patrimoniais ocorriam na própria ordem burocrática brasileira.

*"o Homem Cordial não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez. O 'homem cordial' é visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários". (p.XLVI).*

De outro lado, Raymundo Faoro (1989), analisando os procedimentos políticos na primeira República, adverte que

*"a República Velha continua, sem quebra, o movimento restritivo da participação popular, paradoxalmente consanguíneo do liberalismo federal irrompido no final do império. A política será ocupação dos poucos, poucos e esclarecidos, para o comando das maiorias analfabetas, sem voz nas urnas. (...) A dinâmica do regime, eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantido-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal sequência é que se afirma o coronelismo, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais". (p.621)*

São inúmeras as passagens do seu texto sobre a República Velha nas quais Faoro (1989) atenta para a manobra dos governadores de braços dados com os coronéis nos mais diversos estados e municípios. A máquina governamental era acionado para garantir a qualquer preço a vitória do candidato situacionista. A eleição além de ser restrita, uma vez que atingia a uma parcela ínfima da população, aos proprietários e aos ilustrados, era também fraudulenta e manipulada. Como ele assevera, *"na base, o bico-de-pena substitui a eleição, no alto a degola ocupou os lugares das apurações. As mesas eleitorais e as câmaras legislativas elaboram a expressão do voto, limpando-o dos extravios da lei escrita"*.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ibid., p.628. No que concerne ao processo eleitoral restrito, Faoro afirma que em 1898, "a primeira eleição presidencial com o comparecimento de todos os Estados (...), ainda assim a proporção será de 2,7% sobre a

Todavia, a idéia principal que percorre todo seu clássico livro consiste em considerar que o advento da ordem liberal, especialmente com a Constituição de 1891, não significou uma ruptura com núcleo político que comandava o Brasil desde o período colonial, configurado no estamento burocrático.<sup>11</sup>

José Murilo de Carvalho (1987) explicita as dificuldades da democratização da sociedade no Brasil destrinchando a constituição da cidadania com o advento da independência do Brasil. Ele reformula a afirmação clássica de Aristides Lobo segundo a qual o povo assistiu bestializado à proclamação da República. José Murilo demonstra que essa observação de Lobo só aparentemente é verdadeira, porquanto este não conseguira captar o imaginário político do povo do Rio. Entretanto, segundo José Murilo (1987), para o povo do Rio

---

população". Ibid. Ibidem., pp.620-21. Essa participação pequena da população se deve ao fato de à época da proclamação da República quase 85% da população era analfabeta. A esse respeito, C.f., PAIVA (1987, p.85).

<sup>11</sup> Carvalho (1980) contesta esta tese de Faoro, alegando que não se trata de estamento, mas de uma elite política formada em processo bastante elaborado de treinamento, à qual se chegava por vários caminhos, os principais sendo alguns setores da burocracia, como a magistratura. Ademais, outros caminhos abriam além da burocracia, como os profissionais liberais - advocacia e medicina - o jornalismo, o magistério, quando não o simples favor imperial. O que garantia a duração dessa elite política residia exatamente no fato dela não ter estrutura de um estamento e daí dar a ilusão de acessibilidade, sem contar com a cooptação de potenciais inimigos.

Posto isso, Carvalho conclui que não há base empírica para se falar em estamento burocrático. O corpo de funcionários se dividia vertical e horizontalmente, não possuía o estilo de vida própria, não tinha privilégios legais, não desenvolveu mecanismos de proteção de sua homogeneidade e autonomia. Havia setores mais ou menos burocratizados, mais ou menos coesos, como os magistrados, os militares, o clero, que disputavam maior peso nas decisões políticas e maior parcela dos benefícios do poder.

Sem querer entrar no mérito dessa querela Faoro versus Carvalho (1980) o que se nos afigura ser importante ressaltar, e que é comum aos dois autores, é que o poder político concentrava-se nas mãos de um reduzido grupo político.

*"bestializado era quem levasse a sério a política, era quem se prestasse à manipulação. (...)*

*Quem apenas assistia estava longe de ser bestializado, era bilontra". (p.160)*

Essa bilontragem, ou seja, a indiferença do povo quanto à forma institucionalizada de participação política, justificava-se em grande parte devido ao fato de que a população via a política como tribofe, trapaça, algo formalizado, mas que não podia ser levado a sério. Por isso mesmo, a ação popular operava-se fora seja dos mecanismos normativamente previstos nas legislações, seja das instâncias estatalmente organizadas.

Contudo, isso não quer dizer que a população era passiva, mesmo porque ela se mostrava muito organizada e 'ordeira' para participar das associações mútuas, das festas religiosas e até para reagir aos procedimentos autoritários dos governantes, como foi o caso da revolta da vacina. O que ocorre, segundo José Murilo (1987), é que desde da Constituição de 1824, normatiza-se a passividade do cidadão. Em sua análise esse autor diz,

*"por trás da concepção restrita da participação estava o postulado de uma distinção nítida entre sociedade civil e sociedade política. Assim, a Constituição brasileira de 1824 fazia a distinção entre cidadãos ativos e cidadãos inativos. Os primeiros possuem, além dos direitos civis, os direitos políticos. Os últimos só possuem os direitos civis da cidadania". (p.144).*

A grande contribuição de José Murilo de Carvalho foi ter percebido a dificuldade de fazer vingar o princípio da cidadania, enquanto atribuição de competências políticas e civis, de forma contratual. Eis por que formulou o conceito de estadania para dar conta do mecanismo pelo qual se operava a participação de setores importantes da sociedade. Nessa direção, José Murilo (1987) afirma,

*"a reação, pragmática antes que ideológica, a esta situação por parte dos que viam excluídos do sistema foi o que chamamos de estadania, ou seja, a participação, não através da organização dos interesses, mas a partir da máquina governamental, ou em contato direto com ela". (p.65).*

De uma forma similar, Roberto da Matta (1985), a nosso ver caudatário das análises feitas por Sérgio de Hollanda, Raymundo Faoro e José Murilo de Carvalho, leva às últimas conseqüências a problemática da dificuldade da construção da democracia no Brasil. Com efeito, ele vê na dominância da dimensão relacional sobre a dimensão legalístico-normativa, que fecunda as práticas sociais, um elemento impeditivo à constituição da cidadania, pelo menos nos moldes que nos fora legado pela tradição anglo-saxão, cuja ênfase recai sobre a impessoalidade e universalismo das leis.

Desde modo, Da Matta (1985) atenta para o fato de como é percebido o espaço público no Brasil. Diz ele

*"o espaço público é perigoso e como tudo que representa é, em princípio, negativo porque tem um ponto de vista autoritário, impositivo, falho, fundado no descaso e na linguagem da lei que, igualando, subordina e explora. O ponto crítico da identidade social no Brasil é, sem dúvida, o isolamento (e a individuação), quando não há nenhuma possibilidade de definir alguém socialmente por meio de sua relação com alguma coisa (seja pessoa, instituição ou até mesmo objeto ou atividade). nada pior do que não saber responder à tremenda pergunta: `afinal de contas, de quem se trata?'" (p.50).*

Assim, o político, aquele a quem conferimos o poder de representar-nos mediante a delegação do poder normativamente estabelecido e periodicamente configurado nas eleições, se autonomiza do representado para cuidar de seus próprios interesses. Eis por que, segundo

Da Matta (1985), 'o político' assume uma conotação pejorativa, ou melhor, de malandragem, de esperteza. Segundo ele, quando se usa a expressão 'fulano é muito político' é para exprimir alguém que sabe cuidar de seus interesses pessoais. Ao mesmo tempo, sobre a cidadania, esse autor apresenta sugestivas apreciações. Ele assevera que

*"a cidadania sofre um desvio seja para baixo, seja para cima, que a impede de assumir integralmente seu significado universalista e nivelador. No Brasil, a comunidade é necessariamente heterogênea, complementar e hierarquizada. Sua unidade básica não está baseada em indivíduos (cidadãos), mas em relações e pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos. O indivíduo isolado e sem relações, a entidade indivisa, é algo considerado como altamente negativo, revelando apenas solidão de alguém que sem vínculos, é um ser humano marginal em relação aos membros da comunidade". (pp.64-5, 74; c.f., Id, 1986: p.42).*

Teresa Sales (1994) fazendo uma releitura dos textos clássicos de Gilberto Freire, Oliveira Vianna, Sérgio de Hollanda etc., vê na **cultura política da dádiva** o elemento explicativo àquilo que ela denomina de **cidadania concedida**, o cerne da problemática da construção da democracia. Essa cultura política da dádiva, cujas origens remontam à colônia, sobrevivendo à abolição da escravidão, expressando de maneira singular nos desmandos coronelistas, para lançar seus tentáculos, que permanecem até os nossos dias.

Segundo Sales (1994),

*"a dádiva chega a nossa res pública substituindo os direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo que aqui aportou na passagem do século. E, nessa medida, a saída para as relações de mando/subserviência que estão na base da cultura da dádiva". (p.26).*

A cidadania concedida, expressão inspirada na formulação de Santos (1979), para quem o Estado Novo inaugurou o que ele apelida de 'cidadania regulada', constitui o "leit-motiv",

que impulsiona a construção da cidadania brasileira. Deste modo, para entender a moderna cidadania brasileira é preciso resgatar seu substrato fundamental, a sua cidadania pretérita, calcada na **cultura do favor**. Além disso, a cidadania concedida aludida por Sales não tem sua força apenas no passado colonial escravista, mas também na forma como se operou o processo de modernização política e socio-econômica do país, a partir de 1930, caracterizada pela forte presença do Estado. Este concedia paternalisticamente vários direitos a diversos setores da sociedade, especialmente às camadas médias, regulamentando o mundo de trabalho.<sup>12</sup>

Ao analisar as possibilidades da construção de democracia no Brasil moderno, Paoli (1989) toma como eixo paradigmático "*a constituição de uma sociabilidade política democrática na experiência histórica, coletiva, da sociedade*". Assim, a indagação sobre a possibilidade da construção da democracia é deslocada do plano das condições institucionais para a constituição do domínio público. (p.40).

Paoli (1989) aponta para as enormes dificuldades da criação de sociabilidade democrática na sociedade brasileira remetendo-nos a duas questões fundamentais: de um lado, a existência de matriz privada de autoridade que concebe os trabalhadores como pobres e por isso mesmo

---

<sup>12</sup> Quanto à validade do conceito de cidadania concedida até os dias atuais, vide SALES (1994, p.50). No que concerne à cidadania regulada formulada por Santos (1979) o ponto central consiste na idéia de que o Estado regula a cidadania através de estratificação do sistema ocupacional. Cidadão seria aquele que possuía a carteira de trabalho. Schwartz (1992, pp.16-7), ao analisar as idéias liberais nos primórdios da República considera que a cultura do favor constitui uma mediação quase universal no Brasil.

suscetíveis aos mais diversos tipos de violência. Com efeito, a sociabilidade do proletariado opera-se sob os códigos privados de autoridade. Por outro, o Estado aparece como a figura que incorpora as reivindicações da classe trabalhadora, subtraindo-lhe a dimensão da luta como elemento fundante de suas conquistas. Destarte, as relações da população trabalhadora com o Estado toma uma configuração muito mais administrativa (policy) do que político (politics).<sup>13</sup> Coutinho (1980), ao visualizar as dificuldades da construção da democracia no Brasil, desloca o eixo de análise para outra questão, a saber: o modo como se opera as transformações políticas e socio-econômicas. Segundo ele, as mudanças no quadro político e

a

*"modernização econômica social no Brasil foram sempre efetuados no quadro de uma `via prussiana, ou seja, através da conciliação entre fações das classes dominantes, de medidas aplicadas de cima para baixo, com a conservação de traços essenciais de relações de produção atrasadas ( o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional. Essas transformações `pelo alto' tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só de uma participação ativa na vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais". (p.36).*

<sup>13</sup> No que concerne às passagens nas quais Paoli (1989, pp. 44-6, 48, 50) se refere à dominância da matriz privada de autoridade, bem como ao Estado tutor. A nosso ver, na esteira da análise de Paoli, Telles (1992, p.5) leva às últimas consequências alguns elementos de força presentes nesse texto de Paoli a ponto de considerar que inexistente a cidadania no Brasil. Ela assevera que *"regras culturais de uma tradição hierárquica, plasmada em padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e de direitos legítimos. Essa é a matriz de incivilidade que atravessa de ponta a ponta a vida social brasileira. (...) Incivilidade que ancora num imaginário persistente que fixa a pobreza como marca de inferioridade, modo de ser que descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos, já que são percebidos numa diferença incomensurável, aquém das regras de equivalência que a formalidade da lei supõe e exercício de direitos concretiza".* O'Donnell, citado por Telles, refere-se à essa dificuldade ao afirmar que *" a burguesia brasileira é uma burguesia que se constituiu sem outro interlocutor que não o aparelho de Estado e que tem, por isso mesmo, enorme dificuldade para reconhecer a diversidade do outro. É isso que caracteriza um mundo social sem mediações, em que as relações de classe se realizam como pura dominação, já que recusam a representação do outro como sujeito de interesses legítimos".* Ibid. p.25.

A adoção da 'via prussiana', para Coutinho, sempre foi uma constante na história do país. Desde as mudanças que ocorreram no Império, primeira República, República Velha, Estado Novo, ou mesmo o golpe militar de 1964 foram ajustamentos entre as frações da classe dominante. Os períodos transfigurados de revolucionários aproximam muito mais da 'modernização conservadora' ou 'revolução passiva', posto que não há um envolvimento ativo das massas. A mudança ocorre para ficar tudo como era antes.

Entretanto, o que nos interessa para entendermos os problemas da democracia no Brasil são as conseqüências deletérias da 'via prussiana', especialmente no que tange à relação Estado/sociedade civil. Coutinho adverte ainda que uma das conseqüências está no fato de que ao caráter extremamente forte e autoritário do Estado

*"correspondeu a natureza amorfa e atomizada da sociedade civil. Os partidos políticos e os organismos de massa tendem quase sempre a ser 'correias de transmissão' do Estado, reservatórios nos quais o Poder Executivo cooptava seus burocratas; em suma, mecanismos que encaminhavam a conciliação 'pelo alto'. As tendências à auto-organização popular, quando não eram diretamente reprimidas, sofriam duras concorrências de um Estado que, apresentando como 'benfeitor', relacionava-se diretamente com os indivíduos atomizados e não com organizações coletivas". (p.38)*

Além do mais, Coutinho (1980) alude para o fato de que esse efeito desmobilizador da 'via prussiana' não atinge apenas as organizações autônomas da sociedade civil, tais como sindicatos, partidos, associações comunitárias, mas também uma parte significativa dos intelectuais. Suas práticas caracterizava-se pelo que Coutinho denominou de intimismo à 'sombra do poder', isto é, existe

*"um campo de manobra ou de escolha aparentemente amplo, mas cujos limites são determinados precisamente pelo compromisso tácito de não pôr em discussão os fundamentos daquele poder a cuja sombra é livre para cultivar a sua própria 'intimidade'". (p.136)*

O que a análise de Coutinho nos traz para a compreensão da dinâmica da sociedade brasileira é o reduzido papel dos aparelhos privados de hegemonia na constituição da sociedade civil brasileira. Em decorrência disso, o Estado configura-se como uma instância extremamente forte e a sociedade civil debilitada, 'gelatinosa', para usar um termo gramsciano. De outro modo, isto quer dizer que um elemento peculiar na construção da 'esfera pública política' no Brasil é o distanciamento das massas da arena política propriamente dita. Sob certos aspectos a história política dos sistemas partidários retrata isso perfeitamente.

Maria D'Alva Kinzo (1993) visualizando a história política dos sistemas partidários considera que o Brasil teve oito configurações partidárias sem nenhuma continuidade na passagem de uma à seguinte. A primeira configuração foi a que contrapôs conservadores e liberais, que instrumentalizaram a alternância governamental no parlamentarismo Imperial de 1837 a 1889. Convém enfatizar, entretanto, que a fonte do poder do executivo e do legislativo era de fato o imperador.<sup>14</sup> A segunda, foram as máquinas partidárias estaduais da Primeira República

---

<sup>14</sup> A esse respeito, José Murilo de Carvalho (1980, p.158) também aponta para o fato de que "até o final do Império o sistema partidário permaneceu tripartite, tendo, de um lado, os dois partidos monárquicos (o partido Conservador e o partido Liberal) e, de outro, o partido Republicano". Todavia, o que convém ressaltar é que esses partidos contituiam "partidos de quadros" nos termos definidos por Duverger (1970, pp.100-2)), ou seja, constituíam a reunião de pessoas ilustres cujo objetivo era escolher candidatos para as eleições. A adesão é baseada nas aptidões ou na situação particular dos indivíduos.

(1889-1930).<sup>15</sup> A terceira foram inúmeras formações partidárias que emergiram com a constituição de 1934 e que desapareceram com o golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo.<sup>16</sup> A quarta foi o sistema multipartidário que vigorou durante o regime democrático de 1945-64. Aparentemente esse seria o período no qual os poderes da 'esfera estatalmente organizada', especialmente os do executivo, poderiam subordinar aos mandamentos de um Estado de direito democrático. Entretanto, não foi bem assim. O forte sistema de centralização criado durante o período estadonovista ainda se fez presente de forma eficaz no período da redemocratização, tanto no âmbito federal como no estadual.<sup>17</sup> A sexta foi o

---

<sup>15</sup> A descentralização do poder político durante as primeiras décadas da proclamação da República pode dar a aparente idéia de um maior controle do poder pela população. Contudo, se os governadores eram livremente eleitos, ainda que por uma parcela reduzida da população, devido à exclusão do voto analfabeto e por mecanismos fraudulentos, é necessário ponderar que, no que tange à dinâmica política nos municípios, os representantes políticos eram nomeados pelos governadores. Como observa Santos (1978 p.105) "*a descentralização liberal resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os 'cidadãos' habilitados agora para escolher prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe da polícia pertenciam à força de trabalho não escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários de terra. A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo governo central*". C.f., Vide Também, FAORO (1989, p. 624).

<sup>16</sup> A ditadura estadonovista contém um elemento peculiar, qual seja, a supressão dos partidos políticos. Segundo Lamounier, dentre as características da estrutura ideológica dessa ditadura figuram: a) Uma Visão Orgânico-corporativa da Sociedade; b) Objetivismo Tecnocrático; c) Visão Paternalista do Conflito Social; d) Não Organização da Sociedade Civil, em termos de sua autonomia; e) Estado como um 'Leviatã Benevolente', etc., apenas para citarmos os componentes que se nos afiguram ser mais relevantes dessa estrutura ideológica. C.f., LAMOUNIER (1977, pp.343-374). O que nos interessa aqui ressaltar é que os "intelectuais-ideólogos" do Estado Novo tinham a consciência de que a adoção do modelo liberal implicava em sérias crises institucionais, uma vez que as massas, segundo eles, eram ignorantes e manipuláveis para fiscalizar o funcionamento adequado das instituições. Parece-nos que o Estado Novo é apenas o culminar de uma tendência autoritária, cujas origens remontam aos primeiros anos da República sob a influência positivista, na versão Castilhistas na política, e de Benjamin Constant no seio dos militares, que encontra condições favoráveis para combinar com os defensores do "autoritarismo instrumental" dos anos 30, para usar a expressão de Santos (1978). Quanto à influência do pensamento positivista na República, C.f., PAIM, (1967, pp.79, 304-5). CARVALHO (1987, pp.54-5). Sobre o "Autoritarismo Instrumental", vide SANTOS (1978, p.93).

<sup>17</sup> Campello de Sousa (1973, pp. 96-7) demonstra como no período pluripartidário, a máquina estatal, através do esquema de interventorias, o DASP (Departamento do Serviço Público Federal), e os "daspinhos", em nível estadual, garantiu uma enorme centralização do poder, funcionando ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo, porquanto decidia efetivamente as políticas dos governos. Segundo Lowenstein, citado

bipartidarismo compulsório (ARENA x MDB). A sétima foi a configuração multipartidária resultante da reforma partidária de 1979.<sup>18</sup> A oitava é o pluripartidarismo vigente, fragmentado e mutante, que emergiu com a Nova República.<sup>19</sup>

Visualizado longitudinalmente a história dos regimes políticos no Brasil, não precisa-se de muita perspicácia para perceber que a democracia constituiu de direito e de fato pequenos intervalos entre as grandes ditaduras. Mesmo nos períodos em que se fez presente um quadro de direito democrático, o elemento de destaque é a dominância esmagadora do poder executivo sobre as outras instâncias da 'esfera pública estatalmente organizada', especialmente sobre o parlamento.

Tanto o período conhecido como **populista** na política brasileira (1945-1964) quanto o perdido da redemocratização (a partir de 1982) reflete, sob certos aspectos, essa dinâmica.

---

por Campello de Souza, "o presidente do 'daspinho' paulista, no auge da centralização estadonovista, orgulhava-se de, com seis colegas, fazer o trabalho da antiga Câmara e Senado do estado de mais de 271 Câmaras municipais. Afirmava que o novo esquema organizacional era "democrático" porque conseguia conselhos sobre projetos de lei e medidas administrativas de importância geral sem ser **atrapalhado pela política** estadual e municipal. Ainda sobre o exorbitante poder do DASP e ao seu caráter autoritário, vide DRAIBE (1985, pp.85-7). Além disso, convém enfatizar que entre os maiores partidos do período da redemocratização encontravam-se o PSD e o PTB, duas emanações da máquina estatal varguista. C.f., DELGADO (1989, pp. 28-9), pasim. Vide também, FLEISCHER (1981, pp. 31-6).

<sup>18</sup> O período cognominado de período da transição democrática constituiu um momento em que os partidos políticos puderam se recompor em termos organizacionais e ideológico aproximando-se mais das camadas populares, de sorte a legitimarem seus projetos ideológicos. Todavia, a aglutinação em torno do MDB de políticos, outrora filiados ao PSD, PTB e janistas, deu ao movimento um tom mais conservador, freando as propostas dos grupos mais à esquerda. A esse respeito, C.f. KINZO (1988).

<sup>19</sup> C.f. KINZO (1993, pp. 5,6). Veja também sobre o subdesenvolvimento partidário, LAMOUNIER & MENEGUELLO (1986, pp. 9,10)

Do ponto de vista jurídico-institucional viveu-se sob o signo da democracia, mas as práticas políticas desembocaram no que vários cientistas políticos denominaram de democracia populista. Francisco Weffort (1978) ao analisar o populismo observa que este se deve

*"à incapacidade de auto-representação dos grupos dominantes e sua divisão interna que possibilitou a instauração de um regime político centrado no poder pessoal do presidente. (...) O líder populista será sempre alguém que já se encontra no controle de alguma função pública, um governador, um deputado, isto é, alguém que por sua posição no sistema institucional de poder, tem a possibilidade de 'doar' seja uma lei favorável às massas, seja um aumento de salário, ou, mesmo uma esperança de dias melhores". (...) Por isso, o populismo se revela como um regime de manipulação das massas, mas uma manipulação nunca de forma absoluta, pois as classes populares a vê como uma forma de expressar suas insatisfações. (pp.62-73).<sup>20</sup>*

Marilena Chauí (1994) num ensaio publicado recentemente se propõe a entender o populismo a partir de "uma matriz teológico-política que permita apanhá-lo como política dominante que encontra solo para erguer-se a partir do mito fundador que se exprime do lado dos dominantes, na ideologia populista e, do lado dos dominados, no messianismo enquanto forma de expressão política popular". (p.19)

---

<sup>20</sup> C.f. WEFFORT (1978, pp.62-73). Octavio Ianni (1975, p. 57) apresenta sugestivas apreciações sobre a consolidação do modelo populista no Brasil. Assim, ele considera que *o elemento importante para compreender a estrutura política do populismo é a composição rural-urbana do proletariado industrial. Diz ele, "ai está um dos fatores de inexperiência política dessa parte do povo brasileiro. O rápido aumento da população urbana a partir de 1945 sem qualquer tradição política democrática. O universo social e cultural do trabalhador agrícola (sitante, parceiro, colono, camarada, agregado, peões, volante) era basicamente delimitado pelo misticismo e pela violência e o conformismo como soluções tradicionais.*

Chauí enumera algumas características como sendo fundamentais na constituição do populismo. Seriam elas:

*1) "um poder que procura realizar-se sem mediações políticas, isto é, um poder que procura afastar e que opera ativamente para afastar as instituições políticas, tanto os partidos políticos, como formas políticas de organização da sociedade civil, quanto a própria estrutura de organização do Estado, sob a forma mediada dos três poderes Republicanos; (...)*

*2) um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, em que o governante se apresenta como aquele que detém não só o poder, mas também o saber sobre o social e sobre a lei (o significado da lei) e, portanto, priva os governados do conhecimento do mundo socio-político, podendo, assim tutelá-los (...);*

*3) o poder que se opera simultaneamente com transcendência e imanência, isto é, o governante se apresenta como estando fora do social, como transcendendo o social, na medida em que é o detentor do poder, do saber e da lei; mas ao mesmo tempo só consegue realizar sua ação se também fizer parte do todo social, já que não opera com mediações. Donde sua posição ambígua de transcender o social e, no entanto, ser imanente a ele; (...)*

*4) a personalização do poder. Há uma indistinção entre o poder e o seu ocupante, entre o poder e aquele que exerce a função de governo porque o poderio provém de uma fonte imaginária extra-social, isto é, da divindade;*

*5) o poder populista é, portanto, de tipo autocrático; 6) sendo despótico, teológico e autocrático, o poder populista é uma forma paradigmática de autoritarismo político. (pp.19-21).*

Conhecidos são os líderes populistas que no período pós-45 se nutriram das estruturas da máquina estatal estadonovista, e por isso herdeiros do getulismo, que decidiram nas últimas duas décadas a vida política nacional, o PSD e o PTB. Estes elegeram os presidentes Dutra, Kubitschek, Vargas, sem contar com um sem números de políticos em nível estadual, como Ademar de Barros, Jânio etc.

Todavia, o período cognominado de redemocratização (a partir de 1982) com a eleição governos estaduais, cuja vitória nos estados importantes tais como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro coube ao bloco de oposição aglutinado em torno do MDB, trouxe no seu seio alguns aspectos inovadores, a saber, que prometiam vislumbrar no horizonte uma ruptura com as práticas políticas tradicionais e em decorrência disso uma alteração na própria cultura política nacional. A emergência dos movimentos sociais populares, na década de 70, e do Partido dos trabalhadores, como o grande partido de massa de esquerda,<sup>21</sup> articulado à CUT, Central Única dos Trabalhadores, sindicato autônomo e independente da tutela do Estado, em oposição ao sindicalismo de Estado que caracterizou o sindicalismo brasileiro nos últimos 50 anos.

Em primeiro lugar, esses movimentos sociais populares, como assevera Chauí (1988),

*"constituem um novo sujeito porque se trata de um sujeito coletivo e descentralizado, portanto despojado de suas marcas que caracterizam o advento da concepção burguesa da subjetividade: a individualidade solipsística ou monádica como centro de onde partem ações livres e responsáveis e o sujeito como consciência individual soberana de onde irradiam idéias e representações, postos como objetos domináveis pelo*

---

<sup>21</sup> Aqui cabe uma menção ao Partido Comunista <sup>Brasileiro</sup> Fundado em 1922, o PCB foi várias vezes colocado na ilegalidade durante as rupturas institucionais com os golpes de Estado. Teve uma influência significativa durante a criação da Aliança Libertadora Nacional, nos idos anos 30, mas seu maior destaque foi no período da redemocratização, em 1945, apresentando candidato próprio às eleições presidenciais, obtendo 10% dos votos, sem contar com a conquista de prefeituras e eleições de deputados. Em todo caso, convém frisar que o PCB nunca foi um partido de massa, no sentido estrito do termo. Isto se deve em parte à repressão violenta que sobre ele recaiu, mas também à uma política eficiente de cooptação adotada durante o governo estadonovista, que neutralizou em grande parte a influência desse partido sobre os sindicatos. A criação do PTB pelo esquema varguista teve esse intuito. Assim, o período da trajetória política do PCB se confunde com a existência da democracia no Brasil - pequenos intervalos entre as grandes ditaduras. Sobre a História do PCB, C.f., MARTINS (1987, pp.361-443). Sobre a neutralização da ação política do PCB, vide IANNI, Octavio. Op. Cit., pp.93-8; C.f., DELGADO, Op. Cit., pp.31-43.

*intelecto . O novo sujeito é social; são movimento sociais populares em cujo interior indivíduos, até então dispersos e privatizados, passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e a agir em conjunto e a redefinir-se a cada efeito resultante das decisões e atividades realizadas. Em terceiro lugar, porque é um sujeito que, embora coletivo, não se apresenta como portador da universalidade definida a partir de uma organização determinada que operaria como centro, como vetor e telos das ações sócio-políticas e para a qual não haveria propriamente sujeitos, mas objetos e engrenagens da máquina organizadora".(p.10) <sup>22</sup>*

Durante o auge da emergência desses movimentos sociais populares, cujas reivindicações concentraram-se nos bens de serviços públicos (tais como moradia, saúde, transporte, creches etc), a inovação trazida por esses movimentos residia no fato deles construírem sua identidade através da experiência no mundo público. A irrupção desses movimentos permitiu o que muitos analistas denominaram de consciência de direitos. As lutas desses novos atores sociais coletivos não resumia apenas ao reconhecimento de direitos já consagrados nos dispositivos legais, mas também à criação de novos direitos.(C.f., SADER: 1988; DURHAM: 1984; GOHN: 1991; DAGNINO: 1994; CARDOSO: 1994).

Nos anos 80, com a existência do pluralismo político e com a vitória de alguns partidos de oposição, muitos deles comprometidos com a participação popular, fez com que grande parte desses movimentos sociais populares perdesse sua vitalidade, ao serem institucionalizadas várias de suas reivindicações.

---

<sup>22</sup>C.f., CHAUI (1988, p.10).

Por outro lado, a criação do PT trouxe consigo a promessa de revolucionar as práticas políticas partidárias, ao estabelecer uma relação diferentes com seus militantes, bem como seus eleitores, enfatizando a democracia vinda de baixo. Em outros termos, isto quer dizer que o partido não iria lançar mão apenas dos mecanismos institucionais convencionais, mas também a adoção de mecanismos de democracia direta, mediante o incentivo à criação de Conselhos populares, os quais constituíam fóruns públicos não estatais para formulação de políticas de interesses da população trabalhadora.(C.f., KECK: 1991)

Entretanto, o grande dilema do Partido dos Trabalhadores, pelo menos na sua primeira gestão em Diadema, analisado por Keck (1991) consiste no fato de partido ter que criar aqueles organismos que eram considerados requisitos fundamentais para a inovação da prática política. Eis uma das razões pelas quais este partido enfrentou enormes problemas para elaborar políticas públicas para grupos sociais a quem ele considerava seus legítimos representados.

Lamounier & Souza (1991), partindo do pressuposto de que a democracia na era contemporânea significa essencialmente democracia representativa, aludem para o fato de que no Brasil tem-se operado significativas mudanças favoráveis à consolidação do regime democrático. Mudanças essas, captadas através de vários "surveys" que, segundo eles, vêm se expressando a partir da última década e se traduz na idéia de que *"as atitudes dos brasileiros tem se transformado em direção a uma visão mais aberta, tolerante e pluralista"*

*do sistema político". (pp.341).* Em decorrência disso, esses autores acreditam que não tem sustentação empírica a tradicional imagem segundo a qual a cultura política brasileira é um monolítico, hierarquizado, elitista e restritivo.

Talvez numa perspectiva diametralmente oposta a destes autores acima referidos, Décio Saes (1994) concebe o que se tem apelidado de consolidação do regime democrático de reemergência do populismo no Brasil. Segundo ele, a eleição de Collor, no Brasil, e de Menem, na Argentina, nos anos 90, demonstram confirmam claramente esse neopopulismo, cujas características principais são: a personalização política, a marginalização do sistema partidário, apelo de forma emocional ao povo.

No plano teórico, Saes (1994) apropria dos conceitos de democracia delegativa, de O'Donnell, "*que seria aquele regime democrático em que as lideranças carismáticas se reforçariam em detrimento do sistema partidário*" e de sociedade intimista, de Sennett,

*"em que as pessoas acreditam que os intercâmbios em sociedade são demonstrações de personalidade, inclinam-se a expor em público sua intimidade e sua personalidade individual e valorizam a autenticidade desse processo de auto-exposição".(p.47).*

Deslocando o modelo explicativo dessa cultura intimista do narcisismo do público, como pensa Sennett, para a questão da estrutura geral do capitalismo, Saes (1994) acredita que são os efeitos dessa estrutura que produzem a "*individualização dos agentes de produção e o incentivo, no plano ideológico, à expressão autônoma da personalidade individual*".(p.44)

Posto isso, Décio (1994) conclui que

*"o reforço da representatividade política aberta do sistema partidário não o horizonte natural para o qual tende espontaneamente a política nas sociedades capitalistas. Esse reforço é, isto sim, uma coisa diferente: é um processo determinado pela emergência da luta política nas sociedades das classes trabalhadoras. (...) então não como esperar uma emergência espontânea da chamada representação política da sociedade civil, porque a estrutura geral do capitalismo induz o contrário, a personalização da política. Só a luta da política das classes trabalhadoras pode constituir em contratendência a essa tendência dominante".<sup>23</sup>*

Após a apresentação de versões de vários autores, por nós considerados relevantes, sobre o significado da democracia no Brasil, a questão que se nos afigura fundamental formular é a seguinte: as enormes dificuldades, apontadas pela grande maioria dos autores, de consolidar o ideário democrático no Brasil deve ser visto como uma impossibilidade "ad infinitum" da sociedade brasileira construir uma sociabilidade democrática? A existência de um passado autoritário deve ser concebida como se fosse uma "maldição das origens"?

Responder favoravelmente a essa questão implica, a nosso ver, em considerar as práticas culturais como algo imutáveis. Seria conceber uma prática cultural dominante, construída historicamente, como se fosse uma hipóstase, uma substância que explicar-se-ia por si mesma. O excerto extraído do livro de Raymond Williams (1979), que serve de epígrafe a este capítulo, cujo eixo norteador consiste em postular que nenhuma cultura dominante esgota toda a prática humana, dá-nos um certo alento em colocar uma outra pergunta: será

---

<sup>23</sup> Ibid., p.45. Essa tese da estrutura geral do capitalismo à qual se refere Saes parece-nos ser um endosso às teses de Poulantzas (1986) formulada no seu livro Poder Político e Classes Sociais.

que a democratização da sociedade brasileira<sup>24</sup> que vem se operando a partir da década de oitenta não está colocando novos elementos para pensarmos a cultura política?

Não é intenção nossa oferecer uma resposta conclusiva a essa complexa questão. Todavia, gostaríamos de ponderar que as práticas de diversos atores sociais, hoje, não podem ser explicados apenas pelo passado. Isso não significa desmerecer o peso das tradições e muito menos desconhecer a dinâmica das mudanças culturais que é muito mais complexa do que se possa imaginar.<sup>25</sup>

Deste modo, a análise do imaginário político das entidades do magistério oficial paulista no processo de criação e efetivação do conselho de escola deliberativo que propomos fazer no próximo capítulo só pode ser entendida no contexto das práticas culturais.

---

<sup>24</sup> A expressão democratização da sociedade é utilizada aqui no sentido amplo do termo, significando não só a existência de um Estado de Direito democrático, mas também à emergência de uma sociedade civil dorganizada politicamente.

<sup>25</sup> Nesse sentido parecem ser sugestivas as apreciações feitas por Michel Vovelle (1987) sobre a dinâmica da mudança cultural ao remeter-nos para a discussão sobre a mentalidade. Segundo ele, o conceito de mentalidade "*integra o que não está formulado, o que permanece aparentemente como 'não significante' o que se conserva muito encoberto ao nível das motivações inconscientes. (...) As mentalidade remetem, portanto, de modo privilegiado, à lembrança, à memória, às formas de resistências*". (p.19). Eis por que Vovelle atenta, numa referência aos livros de Braudel, Labrousse, para a história cultural como "prisões de longa duração". (p.262).

### CAPITULO III: A CRIAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO NO IMAGINÁRIO POLÍTICO DAS ENTIDADES DO MAGISTÉRIO PÚBLICO PAULISTA (APEOESP, CPP, UDEMO E APASE).

#### 1) Considerações Preliminares

Antes de explicitar o que nós pudemos apreender nos documentos das entidades acima aludidas, parece-nos ser importante fazer uma breve exposição teórica sobre o que entendemos por imaginário político. Para concretizar este intento lançamos mão, especialmente, embora não exclusivamente, da abordagem feita por Cornelius Castoriadis (1986) sobre a instituição imaginária da sociedade.

Para Castoriadis (1986),

*"as instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico, são impossíveis fora de um simbólico em segundo grau e constituem cada qual sua rede simbólica. Uma organização dada da economia, um sistema de direito, um poder instituído, uma religião existem socialmente como sistemas de símbolos sancionados". Todavia, continua Castoriadis, "a sociedade constitui seu simbolismo, mas não dentro de uma liberdade total. O simbolismo se crava no natural e se crava no histórico (ao que já está lá); participa, enfim, do racional. Tudo isto faz com que encadeamentos de significantes, relações entre significantes e significados, conexões e conseqüências, que não eram nem visados nem previstas. Nem livremente escolhido. (...) O simbolismo determina aspectos da vida da sociedade (e não somente os que era suposto determinar) estando ao mesmo tempo, cheio de interstícios e de graus de liberdade". (pp.142-52)*

Ao mesmo tempo, Castoriadis (1986) aponta para o fato de que as determinações do simbólico não esgotam sua substância. Segundo ele, existe um outro componente que é decisivo: "o imaginário de todo símbolo e de todo simbolismo". Imaginário esse que segundo ele pode ser entendido, inicialmente como

*"alguma coisa 'inventada' - quer se trate de uma invenção 'absoluta' (uma história imaginada em todas as suas partes), ou de um deslizamento, de um deslocamento de sentido, onde os símbolos já disponíveis são investidos de outras significações que não significações 'normais' ou 'canônicas'". (p.154)*

Por outro lado, respondendo a pergunta por que a sociedade busca seu complemento no imaginário fundamental à sua ordem, este autor afirma que:

*"porque encontramos, no núcleo deste imaginário e através de todas as suas expressões, algo de irredutível ao funcional, que é como um investimento inicial do mundo e de si mesmo pela sociedade com um sentido que não 'ditado' pelos fatores reais porquanto é antes ele que confere a esses fatores reais tal lugar no universo que constitui para si mesma a sociedade - sentido que reconhecemos ao mesmo tempo no conteúdo do estilo de vida". (p.156)*

Além disso, pensando a questão da tendência da racionalização do mundo moderno, o que em outros termos significaria admitir que a modernidade implica na dominância da ação racional, enquanto um valor dominante que se sobrepõe aos costumes tradicionais, Castoriadis (1986) inclui o racional como apenas um dos componentes do imaginário. Assim, diz ele:

*"mas se a história contém incontestavelmente progressão da racionalidade, ela não pode ser reduzida a tal. Um sentido surge aí desde as origens (...) que é da ordem da significação, e que é a criação imaginária própria da história, aquilo em que pelo que a história se constitui para começar". (pp.188-92).*

Em todo caso, isto não quer dizer que existe uma arbitrariedade dos atores sociais na produção de significados. A definição do imaginário como a faz Castoriadis não se reduz a uma explicação psicologista, mas sociológica. Nesse sentido a sua formulação teórica caminha na mesma direção dos clássicos da sociologia (Marx, Weber, Durkheim etc.). Castoriadis está preocupado em explicar a dinâmica das relações sociais, o que significa no limite atentar para a questão da reprodução (conservação) e da mudança social (transformação).

Para tal, Castoriadis (1986) formula duas categorias fundamentais: primeira, a de imaginário radical, que é a imaginação criadora, produtiva que se explicita no fazer histórico, e que a nosso ver explica a transformação; segunda, imaginário efetivo (ou imaginado), um sistema de significações através do qual o mundo social se articula, que explica por sua vez a reprodução.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid., pp. 176-7. Ao pensar a sociedade como uma instituição imaginária, Castoriadis pretende, de um lado, fugir das amarras de uma concepção funcionalista nos moldes clássicos (reduz a ação social ao sistema funcional da sociedade), do outro, ao determinismo marxista das forças produtivas (e a concepção teleológica da história), assim como a concepção de racionalização de Weber (sob vários aspectos idealista). Quanto ao marxismo, Castoriadis dedica dois primeiros capítulos do seu livro para tecer críticas contundentes a ele.

Eder Sader (1988), em nosso entender na mesma trilha teórica apontada por Castoriadis, considera que

*"os sujeitos não são livres para produzir seus discursos e nem podem inventar na hora seus sistemas de comunicação. Eles recorrem a matrizes discursivas constituídas e, em primeiro lugar, à matriz da própria cultura instituída, reproduzida através de uma pluralidade de agências sociais. Mas encontramos na sociedade agências que, embora participando da cultura instituída (condição para que haja comunicação social), expressam práticas de resistência e projetos de ruptura. Constituem novas formas de agenciamento social, que abrem espaço para a elaboração de experiências até então silenciadas ou interpretadas de outro modo. As matrizes discursivas devem ser, pois, entendidas como modos de abordagem da realidade, que implicam diversas atribuições de significados. Implicam também, em decorrência, o uso de determinadas categorias de nomeação e de interpretação (das situações, dos temas, dos atores) como na referência a determinados valores e objetivos. Mas não são simples idéias: sua produção e reprodução depende de lugares e práticas materiais de onde são emitidas as falas". (p.142).*

Embora Sader (1989) tenha apontado Althusser como inspirador da questão reprodução dos aparelhos ideológico, não obstante fazer-lhe algumas objeções, especialmente no que tange às dificuldades da abordagem estruturalista explicar a questão da transformação, parece-nos que sua abordagem tem como elementos <sup>questões</sup> chaves que estão presentes em Marx, Gramsci e Raymond Williams.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Quanto à questão de recorrer à matriz discursiva, afigura-se-nos que a clássica formulação de Marx (1986) segundo a qual os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem, (...) mas sob circunstâncias legadas e transmitidas pelo passado", percorre implicitamente a análise de Sader (pp.17-8). No que diz respeito à crítica ao modelo estruturalista e à questão da reprodução, cremos que Gramsci (1987, pp.21, 28), ao mesmo tempo que reconhece a questão da reprodução também aponta para as resistências, por cujo meio se pode entrever a transformação. Nesse sentido, as considerações de Sader estão mais próximas de Gramsci do que de Althusser., passim. No entanto, é na análise de Williams (1978, pp. 111-29), caudatário das análises de Gramsci, que podemos encontrar elementos importantes que explicam também a questão da dinâmica da história, de forma muito similar àquela referida por Sader. Williams ao analisar as relações dinâmicas internas ao processo cultural (no sentido amplo do termo) aponta para as três dimensões, a saber: residual (aquilo que foi formado no passado, mas ainda está ativo no processo cultural, não só como passado, mas como um elemento efetivo do presente); emergente (novos significados e valores, novas práticas, novas relações e tipos de relação que estão sendo continuamente criados); dominante (significados predominantes

O que nos parece ser também muito fecundo na abordagem de Sader é essa questão das agências sociais às quais os atores sociais coletivos recorrem para "pedir emprestado" os significados, como dizia Marx (1986), as roupagens, a fim de apresentar-se nessa nova linguagem. Neste caso, ocorre uma refundação da temporalidade: é o passado, apropriado de forma significativa, seletiva, e por isso mesmo vivido como presente.

Nessa perspectiva, propor-se a explicitar o imaginário político das entidades do magistério oficial de São Paulo significa compreender formas diversas de elaboração de argumentos que não são produzidos de forma arbitrária, outrossim, estão embricadas na teia das relações sociais.

Após esta resumida apresentação do campo teórico que balizará nossa análise, passaremos agora a explicitar o modo pelo qual as diversas entidades do magistério público paulista argumentaram sobre a criação e efetivação do Conselho de Escola Deliberativo.

Decidimos tomar como ponto de referência histórica para a análise das publicações destas entidades supramencionadas o final da década de 70, mais precisamente 1978-1979, uma vez que foi nesse período que eclodiu uma das maiores greves da rede pública paulista. A greve dos professores da rede oficial de ensino, liderada, especialmente pela APEOESP e em menor

---

numa sociedade). Essa releitura de Gramsci feita por Williams demonstra o caráter ativo do processo de hegemonia, em cujo seio fecunda a luta entre os grupos sociais..

grau de envolvimento pela UDEMO e CPP, tinha como bandeira principal um novo Estatuto do Magistério, o qual pretendia remodelar questões referentes à carreira, salário e estabilidade.<sup>28</sup>

## 2. Análise das Publicações das Entidades do Magistério Público do Estado de São Paulo.

### 2.1. APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo)

*"Toda a discussão sobre o controle das escolas pelas prefeituras ou pelo Estado é falsa. Enquanto não houver autonomia para que as escolas se organizem conforme a realidade e a decisão da comunidade, não haverá escola que atenda realmente os interesses da classe trabalhadora." (APEOESP EM NOTÍCIAS, setembro, 1987)*

APEOESP foi fundada em 13 de janeiro de 1945, em São Carlos, Estado de São Paulo, sob a denominação inicial de Associação dos Professores do Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo (APENOESP). A mudança da primeira sigla para a segunda ocorreu a partir de 4 de agosto de 1973. (C.f., ESTATUTO, 1994: p.3; APEOESP DEZ ANOS, 1993: pp.21-2; FASSONI, 1991: p.32).

---

<sup>28</sup> Quanto às greve de 1978-1979 como marcos históricos na história do movimento dos professores da rede oficial de ensino, bem como à temática das reivindicações, C.f., APEOESP DEZ ANOS -1978/1988: Memória do movimento dos Professores do Ensino Público Paulista. CEDL São Paulo, 1993, p.7. Vide Também COSTA (1982, pp.56-7). Ainda C.f., PERALVA (1988, p.66).

A vitória da CPEU, Chapa de Oposição Pró-Entidade Única, nas eleições para a diretoria da APEOESP, realizada, em 1979, que tinha dentre os itens da plataforma de campanha eleitoral a independência e democratização da entidade, liberdade de organização, significou o primeiro passo para mudanças estruturais seja no relacionamento interno da entidade, qual fosse no discurso sobre o ensino público, em particular, e sobre a educação, em geral.

Convém considerar que esse discurso democratizante da nova diretoria da APEOESP está intimamente ligado à experiência que suas lideranças políticas adquiriram nos diversos grupos de esquerda, durante o regime militar. Como assevera Gumercindo Milhomen Neto, presidente da APEOESP de 1981 a 1987, numa entrevista concedida a Fassoni (1991), a maior parte das pessoas que participava ativamente no comando da greve vinha do movimento estudantil.<sup>29</sup>

A Realização do Encontro Estadual em Bauru, em 1979, foi um marco significativo que demarca de vez o novo rumo democrático no seio da APEOESP. Aí foi criado o Conselho dos Representantes (CR), *"órgão deliberativo junto à diretoria, formado por representantes*

---

<sup>29</sup> C.f., FASSONI Op. Cit. p.89. Quanto à relação dessa liderança política com os grupos de esquerda clandestina, os pesquisadores do CEDI, que elaboraram a memória da APEOESP, entre 1978-1988, afirmam que: *"apesar das restrições, o movimento emergente dos professores começou a dar alguns passos e (um dado importante no jogo, que iria ter influência no futuro), estabelecer alianças com grupos políticos que naquela época, eram semi clandestinos. Assim, organizações como a OSI (Organização Socialista Internacionalista), a Libelu (Liberdade e Luta), o MEP (Movimento de Emancipação do Proletariado), a Palop (Organização Marxista Política Operária), a AP (Ação Popular), o MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro), o PCB (Partido Comunista Brasileiro) e o PC do B (Partido Comunista do Brasil) edificaram as várias tendências que atuaram junto a dois grupos de professores formados nesse período: o MUP (Movimento de Unificação dos Professores) e o Moap (Movimento de Oposição Aberta dos Professores)". C.f., CEDI, Op. Cit., p.24-6.*

*eleitos em suas regionais e subseções*".<sup>30</sup> O Conselho de Representantes originou-se do modelo de organização adotado pelo movimento grevista, denominado Comando Geral de Greve, composto por 3 professores eleitos em cada município, com mandato revogável (imperativo) em cada ano. (AN, setembro, 1984, p.8).

O que cabe destacar nesse processo é que o novo Estatuto da APEOESP, no que tange à conformação dos órgãos de poder da entidade, apenas se limitou a legitimar uma prática, uma experiência, cujo horizonte político era a adoção de mecanismo de democracia representativa e de democracia direta, adquirida ao longo dos embates com o governo durante a greve de 1979.

Após fazer a sua reestruturação, a preocupação da entidade caminha no sentido de articular suas reivindicações através de um outro fórum: a UNATE (União Nacional dos Trabalhadores em Educação, fundada em janeiro de 1981). Organização que, segundo o articulista da APEOESP, *"é uma entidade que nasce livre de qualquer outro vínculo que não seja os próprios trabalhadores em educação e as entidades estaduais que os representa de forma combativa"*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> C.f., APEOESP em Notícias, fevereiro 181, p.4. Vide também CEDI, Op. Cit., p.41. A partir daqui designaremos o APEOESP em Notícias por AN.

<sup>31</sup> C.f., AN, fevereiro, 1983, p.3. A referência à independência é algo importante para a entidade que no fundo dirige uma crítica à CPB (Confederação dos Professores do Brasil) à época subordinada aos desígnios do MEC e do Ministério do Trabalho, nos moldes do sindicalismo de Estado, configurado na CLT (legislação trabalhista) criada durante o Estado Novo. Além do mais, a criação da UNATE também representava a idéia de que os professores constituíam uma classe trabalhadora (aqui a condição de assalariado, aquele que vende a sua força de trabalho, surge como critério definidor) assim como os metalúrgicos, ou outras categorias fabris, guardando as devidas diferenças quanto à especificidade de cada categoria. Contudo, a partir de 1985, com a

As articulações da APEOESP ganham uma maior dimensão com a participação na conferência da CONCLAT (Confederação Nacional da Classe Trabalhadora), em agosto de 1981, da qual seria forjada a CUT (Central Única dos Trabalhadores). (C.f., AN, agosto, 1981, p.7; AN, setembro, 1981, p.7). A UNATE e a CUT constituem inicialmente os primeiros agências sociais em torno do quais as lideranças da APEOESP recorrem para buscar as diversas matrizes discursivas, para usar a expressão de Eder Sader (1988), para a explicação da realidade sócio-política e econômica do país.

A proposta para a criação do Conselho de Escola com caráter Deliberativo é algo que, a nosso ver, acompanha a luta pela democratização da sociedade brasileira no final da década de 70. Um artigo publicado no jornal da APEOESP atenta para o fato de que

*"na greve de 78 os professores elaboraram para o anteprojeto do Estatuto do Magistério, uma proposta no sentido de tornar o conselho de escola com caráter **deliberativo**". Este projeto seria vetado pelo então governador do Estado Paulo Egydio Martins. (C.f., AN, agosto, 1981, p.8).*

Apesar da entidade não conseguir aprovar esse projeto, ela não abdica da idéia de que o conselho de escola consultivo deve ser um espaço de luta. Como observa um articulista do jornal desta entidade

*"a participação, cada vez maior dos professores dentro da escola é uma das nossas metas mais expressivas". Mais adiante ainda se referindo a este*

---

realização do 18. Congresso da CPB, na qual foi aprovada várias propostas para democratização da educação, entre as quais figura a do Conselho de Escola Deliberativo, a APEOESP decide se filiar à essa confederação. C.f., AN, jan/fev., 1985. No que tange à UNATE, Fonseca (1991, pp.77-8) também atenta para a articulação dos trabalhadores da educação com o novo sindicalismo, representado pela CUT.

*conselho afirma-se "ainda assim é grande a força moral que terá um Conselho organizado e participante (...) Vamos colocá-lo nos eixos e democratizar nosso ambiente de trabalho". (C.f., AN, setembro, 1991, p.7).*

Entre os anos 1981 a 1984 aparece<sup>88</sup> com maior frequência na publicação da APEOESP as discussões sobre a necessidade de conquistar a escola com o propósito de democratizá-la mediante a criação de um conselho deliberativo. O lema para o Congresso de Sorocaba, realizado em maio de 1982, foi "*juntos, conquistar a escola*". (C.f., AN, março/abril, 1982; AN, setembro, 1982, p.7).

Juntos, quer dizer, professores, alunos e pais. O que fica claro é que os diretores não compõem essa coletividade imaginada pela APEOESP. Isto porque a entidade acredita que grande parte de autoritarismo vigente na escola se deve ao caráter autoritário dos diretores, vistos como representantes dos interesses da burocracia do Secretaria da Educação. (C.f., AN, julho/agosto, 1982, p.7; AN, agosto, 1983; AN, nov./dez., 1983).

A entidade também tinha consciência de que eram poucas as experiências de participação de pais de alunos no Conselho de Escola Consultivo. Nem por isso deixou de exemplificar uma ou outra esporádica experiência. Assim, no artigo, intitulado, "integração escola-comunidade: uma experiência que deu certo na EEPG Eurípedes de Castro", afirma-se que: "*o trabalho com os pais, por exemplo, tem como objetivo conscientizar as famílias do papel da escola na comunidade onde está inserida...*" (AN, nov., 1984).

Essa idéia de que a prática cotidiana de professores e diretores comprometidos com a democratização da gestão da escola pode levar à conscientização de pais dos alunos e da "comunidade escolar", em geral é um pressuposto muito importante que orienta o discurso das lideranças da APEOESP.<sup>32</sup>

Entre as teses propostas para o V Congresso da APEOESP, realizada em final de 1984, figuram: "*a autonomia da escola* no sentido da gestão coletiva da escola por meio da eleição de seus dirigentes; conselho deliberativo pleno" (eleição de docentes para postos de diretor, assistente de direção eger todos os membros do conselho de direção). Aqui revela-se um dos pontos nodais da proposta da democratização da escola na visão da APEOESP, qual seja, a reivindicação do Conselho Deliberativo como instância soberana da escola, composta mediante a eleição direta e secreta dos seus membros.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Gumerindo Neto, presidente da APEOESP de 1982 a 1986, numa entrevista concedida à FASSONI (1991, p.97-120), refere-se muitas vezes à essa questão da conscientização dos professores. E as lideranças desempenham o papel de vanguarda, pois eles são conscientes das necessidades históricas da classe trabalhadora.

<sup>33</sup> Quanto à proposta do conselho deliberativo pleno e à eleição dos seus membros, vide AN, outubro, 1994, p.3. Parece-nos a proposta de adotar o conselho como estrutura participativa da escola pela APEOESP tem como uma de suas fontes de inspiração a proposta gramsciana de "Comissões de Fábrica", posteriormente transformadas em Conselhos de Fábrica, em Turim, 1906, por cujo meio este autor entrevia uma das formas para construção da hegemonia da classe operária. Quanto ao projeto de Gramsci de Conselhos de Fábrica, vide GRAMSCI (1981, pp.142-54); MACCIOCCHI (1977, pp.56-62); São muitas as referências à escola unitária, outra proposta de inspiração gramsciana. Vide GRAMSCI (1988, pp.117-27). No que tange à proposta da escola unitária feita pela APEOESP, C.f., AN, setembro, 1987 (teses para o VIII Congresso Estadual Anual); *Cadernos de Teses*, abril/maio, 1991.

Com a aprovação, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em dezembro de 1984, o projeto da autoria de Paulo Frateschi que cria o Conselho de Escola Deliberativo, o ano 1985 constituiu o período, no qual a entidade centra sua preocupação com a divulgação da aprovação deste conselho. No artigo denominado "*Conselho de Escola Deliberativo mais uma arma a favor do professor*", o articulista afirma:

*"A instituição do Conselho de Escola com caráter deliberativo representa um avanço na luta pela valorização profissional do magistério e da democratização da escola e, neste momento em que começamos mais um ano letivo esse instrumento se reveste de extrema importância para a proposição de metas, objetivos e ações que cada escola deverá levar em 85". (AN, janeiro/fevereiro, 1985, p.7).*

Além disso, as sugestões feitas nos diversos congressos regionais e estaduais, realizados durante os anos de 1986 a 1990 orientam as escolas no sentido de fazer uma campanha para a conscientização da comunidade escolar sobre a importância do Conselho Deliberativo. Conselho esse que deve exercer um papel não só administrativo, mas também político. (AN, abril, 1986; AN, agosto, 1986; AN, nov./dez., 1987; AN, jun/jul, 1989)<sup>34</sup> Esse apelo da entidade à conscientização dos pais de alunos e professores demonstra os diversos óbices percebidos na efetivação deste projeto de democratização da administração da escola.

---

<sup>34</sup> No começo de 1986, a Secretaria de Educação, através do DRECAP (Divisão do Ensino da Capital) iniciou uma campanha pela divulgação do Conselho de Escola Deliberativo mediante a publicação de um Caderno intitulado "Se a Gente não Fizer o Futuro da Gente, Acabam Fazendo o Futuro da Gente". Vide Secretaria da Educação do Estado. DRECAP 3, (fevereiro), 1986. Além disso, a então Coordenadora da COGSP (Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo), Miriam Jorge Warde escreve alguns textos, nos quais procura esclarecer "à comunidade escolar" o modo pelo qual deve funcionar este novo conselho. C.f., WARDE & MORTARI.(1986) Conselho de Escola Subsídios para sua Instalação. Mimeo.

Com efeito, num artigo denominado "experiências de Conselho de Escola" surge uma avaliação mais "realista" sobre a "implantação" dos conselhos na rede de ensino público. Ali, o articulista alude para o fato de que

*"apenas há de se ter claro em mente que, num primeiro momento, não há como esperar uma participação (e uma representação em formas mais institucionalizadas de participação) 'política' da parte dos pais de alunos, à exceção dos poucos militantes em movimentos sociais diversos. " (AN, maio/junho, 1990).*

Uma das sugestões que a entidade considera viável para a superação dessas resistências à participação está explicito num outro artigo em que se pondera o seguinte: "é necessário realizar treinamentos *específicos sobre aspectos legais e administrativos das propostas participativas, dada a novidade, por exemplo, de uma figura jurídica e organizacional como o Conselho Deliberativo da Escola*". (*idem*)

Diante do diagnóstico de que "*em grande parte das escolas o Conselho de Escola não funciona plenamente*", a entidade anuncia mais uma campanha, com apoio da Secretaria da Educação, de sorte a "*preparar a comunidade escolar para que ocorram nas escolas públicas gestões participativas*".<sup>35</sup> Recentemente o JA publica mais um artigo, intitulado "Conselho de Escola Depende do Envolvimento de Todos", no qual alerta aos membros deste conselho (especialmente os pais de alunos e professores) sobre a sua legitimidade

---

<sup>35</sup> C.f., **Jornal da APEOESP**, abril/maio, 1993, p.9. (A partir de 1994 o Jornal APEOESP em Notícias passa a ser denominado de Jornal da APEOESP (JA)).

enquanto representantes eleitos, bem como sobre as atribuições desse colegiado. (C.f., JA, julho, 1995)

A pergunta que nos parece ser pertinente formular é a seguinte: por que a APEOESP se manteve fiel ao discurso da democratização da escola pública através da criação do conselho deliberativo, apesar da constatação do seu débil funcionamento? Ora, pensamos que a democratização da gestão da escola pública é uma questão arraigada no próprio ideário político da entidade, e por isso mesmo inegociável.

## 2.2. CPP (Centro do Professorado Paulista)

*"Promulga-se uma lei que, de antemão, reconhecidamente, será inócua e conturbadora nas escolas..." (Jornal do Professor, fev., 1985)*

Fundado em 19 de março de 1930, o CPP é a mais antiga associação de professores do Estado de São Paulo e a mais importante pelo menos até 1979. Sua publicação, **Jornal do Professor**, até 1980 atingia quase 100 mil sócios, segundo declarações da entidade.

Segundo Costa e outros (1982) a ação da CPP distingue-se por cinco características: a) o culto ao personalismo, tradição na associação desde o seu segundo presidente, o professor (Sud Mennuci); b) a entidade foi concebida de acordo com o modelo de sociedade de fundo mútuo. Presta serviços das mais diversas ordens à sua coletividade: assistência jurídico-médico-odontológica, turismo, lazer em sedes urbanas e de campo; c) a visão de administração do ensino da CPP tende a confundir com a da Secretaria da Educação, razão

pela qual esta entidade tem conseguido a nomeação de inúmeros de seus membros para cargos da administração estadual de ensino; d) com exceção do que ocorreu nas greves de 1963 e 1978, a CPP sempre primou pelo uso da via institucional para o encaminhamento das suas reivindicações; e) sua grande penetração no interior do Estado. Assim, a grande parte do seu quadro social é constituído pelo pessoal do interior do Estado. (p.52).

Ao analisarmos o Jornal do Professor a partir de 1979 percebe-se realmente que é uma constante a preocupação com condecorações, declamações de poesia, solenidades de jubileu, etc. O passado é venerado e exalta-se constantemente os bons costumes da nação. Num artigo, o articulista atenta para o fato de que "*o orientador e professor de Educação Moral e Cívica como fonte de desenvolvimento do interesse e culto aos nossos valores e tradições*".<sup>36</sup>

Não iremos nos ater especificamente sobre outros aspectos que transparecem nos jornais de CPP, a não ser que tenham relações com a postura da entidade sobre a questão da democratização da gestão da escola pública paulista.

Referindo-se à questão da eleição dos cargos executivos tais como: delegados de ensino e diretores, um artigo no JP diz o seguinte: " o concurso é a forma verdadeiramente

---

<sup>36</sup> C .f., **Jornal do Professor**, novembro, 1980. A partir daqui utilizaremos a sigla JP para abreviar o referido jornal.

democrática ... visto que não distingue política, religião, ideologia, beleza, simpatia, bajulação. Vê apenas competência, preparo, títulos".(JP, junho, 1983)

Parece-nos relevante neste trecho destacar que a política, (expressa na forma de eleição) é contraposta à técnica, à competência de tal sorte que ela aparece como algo eivada de paixões, desejos irracionais. O concurso, com efeito, é o símbolo da neutralidade, da isenção que só a ciência, guardiã da democracia, pode garantir.

No entanto, a concepção do CPP sobre a democratização da administração da escola aparece de forma mais clara quando o articulista deste jornal numa coluna, denominada "Falando Francamente", afirma que

*"brotou pelaí a brilhante solução para os muitos problemas do ensino, com, evidentemente, o uso e abuso do termo 'democracia', que serve para justificar e encobrir os erros ou as más-intenções. Veio a palavra de ordem do seio da minoria da minoria: a escola para ser 'democrática', precisa ser dirigida por um Conselho de Escola Deliberativo. O diretor de Escola é 'autoritário e violento' e precisa ser afastado das decisões. Todo o poder para o Conselho Deliberativo".*

Ademais, adiante no artigo subjaz o prognóstico de que *"a tentativa de funcionar uma escola com reuniões com Conselho de Escola Deliberativo vai dar o que falar ou não vai acontecer nada de prático em benefício do ensino, além de tumultos".*<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> C.f., JP, fevereiro, 1985. Parece-nos que a referência à expressão **Todo Poder** ao Conselho de Escola Deliberativo se assemelha à máxima bolchevista **Todo Poder aos Sovietes**. Em diversas charges, mecanismo através do qual a entidade ironiza amiúde as propostas da APEOESP, encontram-se a denominação "esquerdinhas" para os setores que aludem para a participação popular na escola.

O termo democracia carrega um sentido pejorativo. Assim, ela significa bagunça, tumulto. Uma charge publicada em novembro de 1985 mostra duas pessoas (provavelmente pais de alunos) após levantar de uma mesa sobre a qual encontra-se duas garrafas e dois copos dizerem o seguinte: "*abaixo a violência e o autoritarismo dos diretores de escola*"



Essa charge demonstra de forma clara a idéia que a entidade faz dos pais dos alunos: pessoas incapazes (bêbadas), ignorantes, sem mínimas condições de entender a funcionalidade da escola. Em outros termos, isto quer dizer que não há o reconhecimento do discurso do outro como sendo racional, e muito menos como legítimo para questões importantes, como por exemplo, dirigir a escola. Para tal tarefa, a entidade apenas reconhece tal capacidade no diretor.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Apropriamo-nos da análise feita por Chauí (1989, p. 11), para quem o discurso competente "*torna-se discurso do especialista, proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional. Haverá tanto discursos competentes* quanto lugares hierárquicos autorizados a falar e a transmitir ordens aos degraus inferiores e aos demais pontos da hierarquia que lhe forem paritários.. O discurso competente não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação".

Há uma divisão clara entre o espaço da escola e o espaço do em torno da escola. Uma passagem do jornal atenta para a idéia de que a escola é o lugar sagrado, no qual o professor exerce "*seu nobre trabalho*". Mais adiante diz assim: "*escola é lugar de estudo, de serenidade, de seriedade*". Enquanto que o "*em torno*" é visto como lugar de marginais, de violência. Referindo-se ao professorado, diz-se que: "nunca mais sentir o desgosto e a humilhação de ver sua escola arrebatada, invadida, conspurcada por arrogantes e truculentos criminosos comuns". (JP, nov., 1983).

Todavia, isso não quer dizer que a entidade não possui uma proposta para a participação dos pais. Assim, no projeto de lei do deputado federal Sólon Borges dos Reis, ex-presidente do CPP por longos anos, consta o seguinte trecho:

*"as Associações de Pais Mestres desempenham tarefa de muita importância na aproximação de entre o lar e a escola. Suas reuniões podem dar ensejo a que a família se inteire mais de perto da estrutura e do funcionamento da escola dos filhos e conheça melhor os educadores a quem confiaram sua educação. (...) O objetivo deste projeto de lei é facilitar a participação dos trabalhadores nas reuniões em causa..."*<sup>39</sup>

*A utilização dos termos lar e família demonstra o tipo de interlocutor que a entidade espera para dialogar com a escola. O lar representa aquela entidade harmoniosa com a qual a escola pode relacionar sem conflitos.* Referindo-se à atribuição do conselho de escola para

---

<sup>39</sup> C.f., JP, maio, 1986. (Grifo nosso). A intenção do projeto de lei é dispensar os pais de alunos no máximo por dois dias, sem prejuízo do salário, para participar das reuniões da APMs. Não iremos discutir o mérito desta proposta. O que nos interessa é a representação feita sobre os pais de alunos.

deliberar sobre as questões disciplinares, o articulista do JP, numa coluna denominada "aqui entre nós", assevera que o governo ao promulgar a lei que cria o conselho está "*deixando as escola acéfalas, badernadas*". (C.f., JP, maio, 1986). De novo, enfatiza-se à idéia de que o diretor é a cabeça da escola, numa metáfora de cunho organicista, cuja ausência provoca a desordem e o caos.

Boa parte da visão que a CPP faz do Conselho de Escola Deliberativo aparece na coluna de charges e piadas. Isso demonstra que tipo de tratamento que a entidade dispensa à questão da democratização da gestão da escola. Numa das charges, um pai de aluno dirige-se ao professor, apontando o indicador para a Ata Pública do Conselho de Escola e assevera "*professor estou vendo que o senhor votou pela suspensão do meu filhinho ...*".

# NOTICIÁRIO DE SOROCABA

ANO 5 Nº 37

PROFESSOR,  
ESTOU VENDO QUE  
O SENHOR VOTOU  
PELA SUSPENSÃO  
DO MEU  
FILHINHO...



ta  
a  
a

v  
d  
i  
c  
c

Em outra charge atenta para uma reunião em que um dos membros do Conselho de Escola aparece orando. Assim diz ele: *"oremos, caros membros do conselho de escola, para que todos os encargos recaiam de novo nas costas do nosso autoritário e querido diretor!"*<sup>40</sup>

<sup>40</sup> C.f., JP, março, 1986.

OREMOS,  
CAROS MEMBROS  
DO CONSELHO DE ESCOLA,  
PARA QUE TODOS  
OS ENCARGOS  
RECAIAM DE NOVO  
NAS COSTAS DO NOSSO  
AUTORITÁRIO E QUERIDO  
DIRETOR !



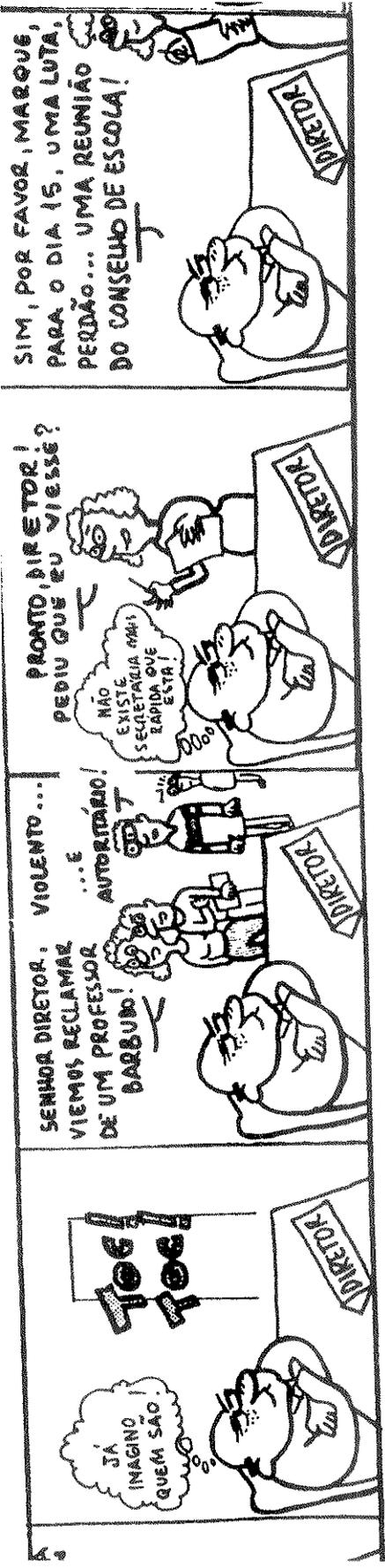
Essas duas charges, a nosso ver, revelam claramente a postura da entidade no que tange a dois aspectos fundamentais da escola. Primeiro, uma crítica velada à publicidade, isto é, a qualquer forma de tornar transparente as decisões operadas no seio do conselho. Segundo, demonstra claramente que os participantes do conselho são incapazes (no sentido de não

terem competência suficiente) de fazer funcionar de forma plena essa instância de deliberação da escola.

Numa charge um funcionário da escola, que tudo leva a crer ser o diretor dirige a uma mãe e afirma "vejo que a senhora, para não faltar ao nosso conselho de escola, traz até o seu filhinho! Parabéns! A mulher retruca " ...quem é o membro do conselho é ele!"



Outra charge apresenta uma sequência de imagens em que o diretor recebe reclamações dos pais de alunos. (C.f., JP, abril, 1986).



A primeira passagem da charge atenta para a infantilização do conselho, numa alusão tácita à incapacidade jurídica de os alunos decidirem sobre questões disciplinares, uma das atribuições do Conselho. Aliás este será um dos pontos-chaves em torno do qual a entidade tece áspers críticas às atribuições do conselho. A segunda charge retrata várias questões folclóricas e corriqueiras da escola de forma exagerada. Além disso, considera as decisões tomadas no conselho como sendo morosas. Essa é uma crítica clássica às formas de decisões democráticas às quais se imputam a pecha de ineficientes.

Entretanto, convém ressaltar que a única vez que o CPP levou a sério a discussão sobre o conselho de escola, avaliando-o de forma mais sistemática, o enfoque da análise foi de cunho estritamente jurídico, ou seja técnico. Como já demonstramos aqui quando houve alguma análise política sobre o conselho, ela sempre foi visualizada de forma jocosa.

Um artigo, intitulado "o Verdadeiro Conselho de Escola", escrito por Dr. Luso A. P. Simões, Procurador do Estado, intenta fazer uma análise minuciosa das atribuições do Conselho de Escola. O jurista explicita algumas lacunas presentes na legislação sobre o conselho de escola, enfatizando especialmente a incapacidade civil de crianças para decidir sobre as penalidades. Além do mais, este jurista considera que de acordo com o regimento comum das escolas de primeiro e segundo graus o diretor é o agente executivo, posto que o conselho de escola não tem competências, mas sim atribuições. E quem tem atribuições não pode ser soberano.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> C.f., JP, outubro/novembro, 1988. Este mesmo artigo, cuja feitura se assemelha a um parecer, também foi publicado pela Secretaria de Estado da Educação. Integração Escola-Comunidade. Conselho de Escola. FDE. São Paulo, 1991, pp.15-26.

Uma vez mais o discurso do jurista é apresentado como um discurso competente, baseado nos rigores da ciência jurídica e por isso mesmo despido de qualquer pretensão ideológica.

### 2.3. UDEMO (União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial).

*"No momento de abertura democrática, na qual incontestavelmente estamos vivendo, é normal posicionamentos os mais diversos nas escolas. É preciso que nós, diretores e assistentes, façamos valer nossa liderança natural". (Boletim Informativo da UDEMO, agosto, 1985)*

A UDEMO foi fundada no dia 18 de outubro de 1952 por diretores e vice-diretores (atuais assistente de diretores) reunidos em assembléia na sede da AFPESP (Associação dos Funcionários Público do Estado de São Paulo) com objetivo de criar uma entidade que possibilitasse uma maior coordenação dos esforços da classe.<sup>42</sup>

A UDEMO inicialmente se posiciona favoravelmente à criação do Conselho de Escola Deliberativo. Isto é o que indicam os primeiros textos, elaborados em 1985. Assim diz a entidade: *"embora sejamos a favor do Conselho Deliberativo, agora lei, não deixamos de deplorar a forma casuística com que foi enfiado goela abaixo às escolas".* (C.f., BI, março, 1985).

---

<sup>42</sup> C.f., A retrospectiva histórica da entidade publicada no *Jornal do Diretor*, março, 1986. A partir daqui abreviaremos o referido jornal pela sigla JD e o Boletim Informativo pela sigla BI.

Por isso mesmo, a entidade considera o procedimento adotado como sendo antidemocrático por não ter sido discutido amplamente na rede escolar. Mas as primeiras críticas da UDEMO não se limitam apenas ao procedimento adotado na aprovação deste novo Conselho. Dizem respeito também à própria noção de democracia. Referindo-se ao projeto de lei que garante ao Conselho a prerrogativa de indicar o assistente de diretor, a entidade apresenta uma charge na qual a democracia (no caso significando escolha feita pelo Conselho) surge como mecanismo que proporciona briga entre os segmentos da escola.

**A Udemo movimenta-se para vetar o projeto de lei que tira do diretor a prerrogativa de indicar seu assistente**



Deste modo, a entidade publica um artigo em que alerta aos diretores que "*o radicalismo nas escolas se combate com democracia*" e que os diretores e os assistentes de diretores devem fazer valer sua liderança natural. (C.f., BI, agosto, 1985; JD, julho, 1986).

A idéia de que o diretor deve ser o agente condutor da democracia na escola é algo que surge como constante no discurso da UDEMO. Um artigo publicado no JD, denominado o "Diretor: Agente de Educação e Democracia nas Escolas", justifica do seguinte modo essa liderança natural: "*porque o diretor é aquele que vive mais intensamente a escola e relaciona-se com todos os seus problemas: desde a limpeza até as mais relevantes questões pedagógicas*". No mesmo artigo, referindo-se à democracia, afirma-se "*... Compreender que a democracia impõe o ônus do livre debate das decisões saídas do consenso dos interessados*". (JD, jan., 1986)

Numa outra passagem do mesmo artigo, na qual a entidade oferece algumas dicas aos diretores de como aproximarem dos alunos, professores e comunidade lê-se:

*"um diretor que tem respaldo da comunidade trabalha e resolve seus problemas com facilidade e eficiência. Por outro lado, os pais sentem-se gratificados por serem ouvidos e participarem, valorizando e apoiando diretores que lhes abrem esse espaço"*. (Idem)

Por mais que a entidade tenha apoiado oficialmente o projeto de democratização da escola,<sup>43</sup> a explicitação de estratégias aos diretores deixa entrever visões amiúde pejorativas da

---

<sup>43</sup> Segundo Avancine (1990), que participou do grupo de trabalho da COGSP pró-implantação do conselhos de escola deliberativo, nos bastidores da Secretaria da Educação, os diretores jogavam um papel contrário à implantação efetiva desse referido conselho. (p. 106)

democracia. A idéia de que a democracia impõe um ônus, ou mesmo que os diretores abram espaços à comunidade apontam muito mais para uma "democracia regulada ou consentida" do que o reconhecimento do dissenso (da pluralidade de discurso) como sendo requisito básico para a formação da vontade política democrática.

Por outro lado, procura justificar essa visão restrita da democracia na escola ao argüir que

*"se o conselho foi criado para democratizar as relações entre os integrantes da comunidade escolar, essa democratização visa, em última análise, a melhoria da qualidade de ensino através da ação dessa comunidade sobre aqueles que atuam diretamente no processo". (JD, julho, 1986) <sup>44</sup>*

Esta é, cremos nós, uma forma sutil de reduzir todo o processo de formação da vontade política democrática no interior do conselho à finalidade última da escola, que em última instância, é pedagógica e não política. Destarte, parece-nos que ao instrumentalizar a questão democrática na escola, a entidade se utiliza de um argumento sofisticado para subtilmente reivindicar a liderança do processo.

Todavia, a explicitação mais incisiva do papel do diretor neste processo de democratização da administração das escolas surge num extenso artigo, publicado repetidas vezes no Jornal do Diretor, cognominado "*Campanha pela Valorização da Direção de Escola*". Um excerto do texto diz assim:

---

<sup>44</sup> C.f., JD, julho, 1986.

*"de grande importância para a Direção da Escola é o trabalho com a comunidade. É necessário trazer para dentro da escola os pais, as mães, os membros das associações de bairro, as entidades, etc. Este trabalho conjunto, além de permitir um grande entrosamento escola/comunidade, e de servir de avaliação constante do papel da escola.... Isso não significa abdicar da autoridade da Direção, ou do papel do diretor. Ao contrário o diretor continua sendo o núcleo máximo definitivo da execução dos planos e projetos. Não significa 'abrir portas' desordenadamente de forma a comprometer o próprio trabalho da escola. (...) Participação significa trabalho conjunto, respeitando as diversas especificidades". (C.f., JD, fev., 1989; JD, março, 1992).*

De novo, o elemento de destaque neste discurso democratizante da UDEMO é a questão do controle desse processo pelo diretor. A participação da comunidade é entendida como uma concessão, algo que vem para entrosar com a comunidade. Nesse apelo, nota-se <sup>na ausência</sup> do qualificativo decidir. Mas por que razão isso não aparece explicitamente? A resposta é óbvia, existe algumas especificidades da escola que fogem à competência da comunidade. Retornaremos a esse assunto no próximo capítulo, até porque para mostrar que esse discurso sobre a participação, enquanto colaboração, também se faz presente na fala dos pais de alunos e de professores.

#### **2.4. APASE (Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo)**

A APASE, inicialmente significando Associação Paulista de Supervisores de Ensino, foi fundada na cidade de São Paulo em 14 de novembro de 1981. Em assembleia geral extraordinária dos seus associados, em 5 de junho de 1990, passou a ser denominado

Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo.  
(Estatuto da APASE, 1992).

Ao analisarmos os jornais da APASE, verificamos que raramente ocorreu uma discussão de forma acentuada sobre a questão da democratização da gestão da escola. Contudo, um artigo publicado no referido jornal em 1992, denominado de "Reconstrução do Sistema de Ensino", a entidade revela sua preocupação com a escola democrática. Nessa direção, a entidade reconhece que

*"há uma ligação orgânica de cada escola com o meio social que abriga... Supervisores de Ensino, há muito tempo ou recentemente, conquistados para a construção daquela escola democrática terão um papel fundamental, dadas as suas atribuições de fluxo no Sistema, para acompanhamento direto do processo, permitindo o destacamento das políticas e sua adequação às realidades regionais, bem como a informação, aos níveis centrais, para a correção das medidas".<sup>45</sup>*

Mais adiante, num outro trecho do artigo, a entidade explicita seu ponto de vista em relação à democracia, ao afirmar que:

*"interpretamos que esse apelo de democratização (modernização, competência e coerência política) aponta para a construção de formas participativas de gestão pedagógica e administrativa e administrativa, através da constituição e/ou verificação e/ou fortalecimento de instâncias colegiadas ou coletivas. (...) Diretores e Supervisores poderão ter naquelas instâncias coletivas de ação e reflexão uma possibilidade social histórica concreta de superar a organização burocrática de seu trabalho, através da instauração, ainda que em germe, de formas participativas de gestão da atividade fim da escola e da sua administração".<sup>46</sup>*

---

<sup>45</sup> C.f., Jornal da APASE, fevereiro de 1992, p.3.(Grifo nosso). Documento elaborado por um grupo de supervisores em 1991.

<sup>46</sup> Ibid., p.3. (Grifo nosso)

Parece-nos que o discurso da APASE sobre a questão da democratização da gestão da escola revela duas dimensões fundamentais: primeiro, é um discurso de alguém que vê a escola de fora e se posiciona em relação a ela. A utilização das palavras **conquistados** e **interpretamos** apontam para uma relação passiva desta entidade com a escola, no que tange à questão da democratização. Assim, a entidade não apresenta um discurso próprio, mas um discurso sobre o discurso dos outros.

Segundo, o conteúdo do discurso da APASE é de cunho abstrato, uma vez que não há uma explicitação das categorias que qualificam a democratização da escola. Além do mais, os interesses dos segmentos escolares presentes nas instâncias colegiadas são apresentados como interesses gerais.

### 3. CONCLUSÕES PARCIAIS.

A análise das publicações das entidades do Magistério Público Paulista aponta para a existência de discursos diferentes sobre a questão da democratização da gestão da escola pública com a criação do Conselho de Escola Deliberativo.

Para a APEOESP o Conselho de Escola deve ser a instância soberana da escola da qual emana as deliberações fundamentais da escola. Na ótica desta entidade, os cargos diretivos (diretor e seu assistente) da escola devem ser eletivos. Esta foi uma das principais fontes de discordância entre a APEOESP e a UDEMO. Este último entende que a forma mais democrática de prover os cargos diretivos é através do concurso público.

Na perspectiva da APEOESP, o Conselho de Escola Deliberativo é a única forma de garantir uma efetiva autonomia da escola por cujo meio a classe trabalhadora, a quem é destinada essa escola pública, pode de fato defender seus interesses.

Numa posição diametralmente oposta àquela assumida pela APEOESP, a CPP entende que a democratização da gestão da escola pública na forma como é preconizada pelo art. 95 do Estatuto do Magistério, Lei Complementar n.444/85, é algo inócuo e que tende a estiolar-se. Além do mais esta entidade considera que não cabe aos pais de alunos, alunos e funcionários,

isto é, a uma parte significativa dos componentes do Conselho de Escola decidir sobre questões tão importantes da vida escolar tais como: plano escolar (assuntos pedagógicos); questões disciplinares etc.

Mais do que isso, o CPP entende que o fracasso do Conselho de Escola Deliberativo é inevitável, pois os pais de alunos, a quem é reservado formalmente um papel importante, constituem uma massa "ignara" sem mínimas condições de deliberar sobre complexas questões pedagógicas. Eis uma das razões pelas quais o CPP concebe a presença dos pais de alunos no Conselho Deliberativo como sinônimo de baderna. Como se pode depreender, a concepção que esta entidade faz dos pais de alunos é totalmente diferente do que postula a APEOESP. Aonde um vê capacidade política, luta política, defesa de interesses de classe, outro percebe ignorância, tumultos, atrapalhação da direção da escola.

A UDEMO inicialmente endossa a proposta de democratização da gestão da escola pública paulista através da criação do Conselho de Escola. Todavia, a ênfase na liderança entendida como natural do diretor, impele-nos a colocar algumas dúvidas se de fato a entidade estava comprometida com esse projeto democratizante da escola pública.

Em todo caso, a UDEMO com o passar do tempo incorpora de forma mais contundente a proposta da gestão colegiada da escola, especialmente no que tange à participação da comunidade (aqui entendida como pais de alunos ou seus responsáveis) em algumas decisões

da escola, a saber: punição aos alunos, uso do uniforme, autorização para a utilização do espaço físico da escola por outros grupos do bairro. Essa participação é uma forma de garantir a legitimação das decisões da escola que outrora recaía sobre o próprio diretor.

Em face disso, parece-nos que sob certos aspectos a UDEMO assumiu uma visão instrumental, isto é, muito estratégica da participação da comunidade.

Finalmente, a APASE apoia esse novo projeto de democratização da escola pública paulista nos moldes do que foi estabelecido pela legislação. Esta entidade não apresenta uma postura própria sobre esse novo conselho. Limita-se apenas a tecer considerações muito genéricas sobre o que ela denomina de "apelo de democratização".

Por outro lado, convém assinalar que nas publicações das entidades por nós analisadas não aparece praticamente referências à existência de reivindicações de pais de alunos, professores, funcionários ou qualquer movimento social popular pela criação do Conselho de Escola Deliberativo. A discussão sobre a necessidade ou não da existência desse colegiado deliberativo é algo que atinge essencialmente as entidades de classe.

Todavia, faz-se necessário ressaltar que entre as publicações das entidades analisadas, a APEOESP foi quem mais exaustivamente discutiu nas suas publicações a questão da democratização da gestão da escola pública. Isto se deve, em nosso entender, ao fato de que

a democratização do processo de formação da vontade política constituir o ponto nodal (o aspecto fundante) na reestruturação interna da própria entidade. Soma-se a isso o papel combativo desempenhado por esta entidade na divulgação na rede oficial de ensino desse projeto de democratização da gestão da escola via conselho de escola deliberativo.

Por isso, a conclusão do nosso trabalho caminho no sentido de admitir que a criação e efetivação do Conselho de Escola Deliberativo na rede pública de ensino no Estado de São Paulo dependeu muito mais da capacidade mobilizadora da APEOESP, que encontrou condições políticas favoráveis durante a gestão do governo Montoro (1983-1986), do que algo que tenha emanado de um consenso entre as entidades do magistério oficial paulista.

Além do mais, a inexistência nas publicações das entidades de classe de artigos que mencione a reivindicação por parte dos protagonistas do cotidiano escolar pela criação do Conselho Deliberativo é um aspecto importante e que parece validar a nossa hipótese inicial. Hipótese esta que consiste em considerar que a democratização da gestão da escola pública paulista através do Conselho de Escola Deliberativo é um deslocamento para a instituição escolar de um modelo de gestão participativa configurada na democratização interna da APEOESP, entre 1979-1981

## CAPITULO IV: OLHANDO A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO DA "COMUNIDADE ESCOLAR" NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA COM A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ESCOLA DELIBERATIVO

*"aqui tudo parece que ainda é construção e já é ruína..."* (Caetano Veloso, Fora da ordem. Citado por Rus Perez, 1994.)

Desde a criação do Conselho de Escola Deliberativo, regulamentado no Estatuto do Magistério, em 1985, enquanto mecanismo para democratizar a gestão da escola pública paulista, inúmeros estudos, especialmente a partir dos anos 90, vem analisando até que ponto essa instância tem garantido uma participação efetiva da "comunidade escolar" no processo decisório da escola.

A grande maioria destas pesquisas vem apontando para a inexistência de uma participação democrática no seio deste conselho, pois o poder decisório continua centralizado na direção de escola, tendo no diretor o núcleo central do poder.<sup>47</sup> Por outro lado, outras pesquisas

---

<sup>47</sup> C.f., PARO, Vitor Henrique. Op. Cit.; CORREA, Rosa Lygia Teixeira. Op. Cit.; GHANEM JUNIOR, Elie George Guimarães. Op. Cit.; GENOVEZ, Maria Salete. Op. Cit.; CARVALHO, Cecília. **Conselho de Escola: um Caminho para a Participação**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Educação, PUCSP, 1991; MONTENEGRO, Neisse. **O Conselho de Escola e a Gestão Participativa**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Educação, PUCSP, 1991; BERKENBROCK, Margaréte May. **Conselho de Escola: um Aprendizado Democrático no País das Excludências**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Educação, PUCSP, 1993; RUSSO, Miguel Henrique. **Teoria e Prática da Administração Escolar: Confluências e Divergências**. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Educação, USP, 1995; LIMA, Antonio Bosco de. **Burocracia e Participação: Análise da (im)possibilidade de Participação Transformadora na Organização Burocrática Escolar**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Faculdade de Educação, UNICAMP, 1995.

também têm apontado para a existência de algumas experiências bem sucedidas de participação desta comunidade escolar nas deliberações das escolas.<sup>48</sup>

Se assim é, cabe-nos indagar a respeito dos fatores que têm dificultado a existência de uma participação efetiva desta comunidade escolar, bem como os elementos que têm favorecido em alguns poucos casos a existência de participação democrática nas escolas. É só a partir da explicitação desses fatores, hauridos da análise do processo histórico concreto é que poderemos apontar as tendências gerais deste projeto de democratização da gestão da escola pública paulista.

Voltemos à nossa primeira questão, a saber: o que ocorre na maioria das escolas para que muitas pesquisas concluíssem pela inexistência de uma gestão democrática no seio do Conselho de Escola Deliberativo? Para apreender o modo pelo qual tem funcionado este Conselho, aglutinaremos os resultados dessas pesquisas em torno de três itens: 1) a forma como se tem escolhido os representantes dos segmentos das escolas para participar deste Conselho; 2) como se tem decidido; 3) sobre o quê se tem decidido.

Na maioria dos casos os representantes dos segmentos que participam no Conselho de Escola Deliberativo não são eleitos de acordo com o mandamento democrático que reza pela livre

---

<sup>48</sup> C.f., Referimos especialmente a duas experiências de participação analisadas por Avancine. C.f., AVANCINE, Sérgio Luis. "Daqui ninguém nos tira": mães na gestão da escola pública. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Educação PUCSP, 1990.

escolha dos representantes pelos seus pares. O que inúmeras pesquisas demonstram é que os membros dos conselhos geralmente não passam de meras indicações dos diretores de escola.

Depoimentos de pais de alunos, e inclusive de diretores confirmam essa prática. Como assevera uma professora, citada por Correa (1991), cuja pesquisa incidiu sobre duas escolas, uma municipal e outra estadual, em Campinas, a eleição é "*na base do você vai ser. Você, você*". Pai de um aluno da escola diz: "*não existe eleição. Eu recebi um bilhete a primeira vez e fui. Tô indo até hoje*". (pp.33-4).

Normalmente as diretores alegam que amiúde é impossível realizar eleições, visto que os pais não têm interesse em participar das reuniões. Por isso mesmo, tem de ser na base da indicação. Uma diretora de escola, citada por Paro (1991), numa pesquisa realizada numa escola de periferia de São Paulo, afirma o seguinte sobre a escolha dos pais, "*você tem (...) quase que laçar o pai. Eles não querem ter compromissos com a escola*." (pp.199-200). A indicação ou a nomeação pelo diretor é o mecanismo pelo qual se recruta normalmente os representantes dos diferentes segmentos da escola. (C.f., BERKENBROCK, 1993:p.168; GHANEM JUNIOR, 1992:p.135; RUSSO, 1995: p.216; LIMA, 1995, p.142).

Os diretores procuram justificar essa prática alegando o desinteresse dos pais. Pode até ser verdade que os pais não tenham muito interesse em participar das reuniões dos Conselhos.

Todavia, essa afirmativa toma um sentido diferente se indagarmos as razões pelas quais muitos pais não se interessam pela participação nessa instância colegiada.

Existe um aspecto que não pode ser descurado e que constitui um fator muito importante. As condições extremamente adversas em que vive boa parte dessa população a quem é destinada essa escola pública de qualidade precária destinada. Muitas vezes os pais de alunos para poderem participar das reuniões das escolas teriam que deslocar distâncias enormes, o que é dispendioso não só do ponto de vista do tempo gasto, mas também financeiro.

Com isso não queremos afirmar que a não participação dos pais se deve estritamente à questão da pobreza, ou seja das condições adversas da vida cotidiana. Se assim fosse como poder-se-ia explicar a existência de experiências participativas em bairros pobres. Nesse sentido, concordamos com Lúcio Kowarick (1986), para quem

*"não se trata de ignorar as condições macroestruturais e as contradições imperantes na sociedade. (...) Entre estas e as lutas propriamente ditas há todo um processo de produção de experiências, que não está de antemão tecido na teia das assim chamadas condições materiais objetivas".(p.18).*

Contudo, cremos que um dos fatores que contribui significativamente para o desinteresse dos pais de aluno em participar das reuniões das escolas reside no próprio preconceito dos segmentos da escola para com esses pais. Paro (1991) traz vários depoimentos que confirmam essa prática. Assim, a diretora da escola diz o seguinte sobre mães de alunos que participam no Conselho: *"pobres, super-pobres, ignorantes, com n problemas... Bastante*

*ignorantes, assim em termos ... culturais e tudo. Eu sinto tudo um blá-blá desgraçado".*

Uma professora diz algo semelhante em relação a esses pais de alunos. Segundo ela, "*o Conselho de Escola não funciona porque o povo não está preparado*". (pp.207, 274). Uma funcionária entrevistada por Neísse Montenegro (1991) no seu estudo de caso sobre o Conselho de Escola, assevera que: "*a escola deveria apenas prestar informações aos pais e não permitir suas intervenções*". (p.128)<sup>49</sup>

Sem contar com o fato de que, como observa Carvalho (1991, p.111), muitas vezes o funcionamento da escola é apresentado aos pais de alunos como algo muito complexo e que por isso mesmo escapa à sua competência. Essas posturas nos levam a crer que existe, para usar a expressão de Vitor Thompson (1967), apropriada dos escritos de Erving Goffman, uma dramaturgia da superioridade, que consiste em considerar que "*os ocupantes de posições hierárquicas são, dentre todas as pessoas da organização, os mais capacitados, os mais trabalhadores, os mais indispensáveis, os mais leais, os mais fidedignos, os mais autocontrolados, os mais cômicos da sua responsabilidade profissional*". (p.133)

---

<sup>49</sup> Além disso convém ponderar que o preconceito de diretores, professores, funcionários em relação aos pais de alunos não é uma questão que se manifesta ocasionalmente nas reuniões dos Conselhos de Escola, mas está presente na própria prática pedagógica no cotidiano das escolas. Sonia Penin num estudo sobre a representação que sujeitos coletivos (diretores, professores e pais de alunos) fazem da repetência e evasão escolar, em quatro escolas da capital paulista, mostra como o desempenho dos alunos e da participação dos pais é associada tão somente à carência social. A esse respeito, C.f., PENIN, Sonia Terezinha de Sousa. **Escola e Cotidiano: a obra em construção. Confronto entre Condições Objetivas e Representações de Professores, Diretores e Pais em Quatro Escolas Públicas de Primeiro Grau de São Paulo**. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Educação, USP, 1987, pp.190-1, 217.

Essa dramaturgia hierárquica dos diretores, professores e funcionários é apenas um lado da moeda. É preciso levar em conta também a interiorização por parte dos pais do discurso de inferioridade.

Por outro lado, a análise de como tem ocorrido o processo decisório nos conselhos de escola também aponta para uma relação assimétrica entre os diversos componentes deste conselho. O diretor, a quem cabe normativamente presidir o conselho acaba sendo o núcleo do poder do conselho. As decisões se centralizam na pessoa do diretor não só porque este pretende ter o controle da situação, mas também porque existe amiúde uma internalização da liderança do diretor. O que nós pretendemos colocar em pauta é que a presença dominante do diretor no conselho não pode ser vista como uma via de mão única.

Como vimos no primeiro capítulo desta dissertação praticamente ao longo desses cem anos de educação republicana ocorreu uma forte centralização das tarefas político-pedagógicas na função do diretor. Mesmo nos períodos em que se fez presente a existência de instituições colegiadas auxiliares da escola, coube sempre ao diretor a definição das decisões da escola. A existência de uma organização burocrática eminentemente monocrática como tem sido a das escolas paulistas de 1º. e 2º. graus não significa apenas a cristalização de um "*sistema de organização formal*", mas acima de tudo produz "um sistema de condutas significativas", como observou Tragtemberg (1974).

O depoimento de pais de alunos, professores, funcionários, e alunos atentam para essa dominância da figura do diretor. Uma professora, entrevistada por Paro (1991) afirma que: "as pessoas que tem facilidade de comunicação, que dominam certo discurso, como a diretora e os professores, acabam se impondo nas reuniões do Conselho de Escola porque os pais humildes não sabem sequer expressar seu ponto de vista, quanto menos brigar por eles". (p.206). Na mesma pesquisa feita por Paro, uma mãe, referindo-se ao conselho de escola, diz:

*"é uma coisa pra benefício da própria escola (...), pra discutir o que é que os alunos precisa, né. É festa, discutir festa, programar as festas que têm na escola. Pra melhoria da APM da escola, também. Então é uma coisa, assim, é benefício da própria escola". (p.210)*

O que outros autores que analisaram o funcionamento do conselho de escola demonstram é que o conselho é entendido como uma instância que deve **colaborar, ajudar a diretora**. Na maioria das vezes os membros do conselho são ouvidos, mas não decidem.<sup>50</sup> Russo (1995) ao analisar a dinâmica do conselho de uma escola estadual observa que:

*"de modo geral, pode-se sustentar que o conselho teve pouca, ou nenhuma, competência e ação em matéria de gestão. A diretora pode moldar a atuação do conselho convertendo-o em uma estrutura funcional ao estilo tradicional de gestão. Isto se deu especialmente através da criação de um escudo de proteção em torno de certas áreas que ela considera sua competência exclusiva, impedindo, assim qualquer interferência externa. Quando o Conselho penetrou nestes espaços protegidos foi por expressa solicitação da direção que necessitava legitimar, ou obter consenso, algum regulamento ou norma que visava, de certa forma, recompor a ordem na escola, ou ainda, por força da exigência burocrática".(p.210)*

---

<sup>50</sup> Montenegro (1991) ao coletar depoimentos dos pais de alunos, funcionários e professores, sobre o Conselho percebeu que estes viam o Conselho como uma "muleta da diretora para levar em frente". (p.103). Ainda sobre a questão da participação dos pais como ajuda e colaboração, vide (LIMA: 1995, p.166)

Ora, se as decisões fundamentais se centralizam no diretor de escola, cabe perguntar: de que tipo decisões participam efetivamente os pais? O que a grande maioria das pesquisas constata é que os pais de alunos participam essencialmente de questões concernentes à disciplina dos alunos (comportamento), e às tarefas de manutenção da escola (limpeza, pintura, etc.). (C.f., CORREA: 1989; MONTENEGRO: 1991; BERKENBROCK: 1993; RUSSO: 1995; LIMA: 1995).

O que a prática dominante no seio do Conselho de Escola Deliberativo nos mostra é que as ações dos seus membros não são diferentes da prática corrente presente no seio das Associações de Pais e Mestres. Diversos trabalhos que têm avaliado o funcionamento das APMs, desde a sua institucionalização obrigatória a partir da década de 70, vem apontando que a maioria das deliberações desta instituição depende da vontade do diretor, seu presidente nato. Ribeiro (1989) ao analisar o funcionamento das APMs adverte que:

*“é o diretor quem decide a destinação e administra aplicação dessas verbas. As eleições e assembléias gerais, previstas no estatuto padrão, são na prática substituídas pela indicação, por parte do diretor, dos pais que devem compor a diretoria, simplesmente para assinar os papéis exigidos por lei. Apesar do estatuto afirmar que as reuniões devem realizar-se no mínimo uma vez por mês, normalmente essas reuniões são convocadas uma ou duas vezes por ano, sempre pelo diretor, e muitas vezes em horários improdutivos para pais e mães que trabalham fora. um apelo mais massivo à comunidade só ocorre quando lhe é pedida colaboração financeira (...). Em termos de participação na APM em função dos seus objetivos educacionais os pais têm reagido com simples ausência, o desinteresse ou a impossibilidade de participar. A atividade que os pais tem podido realizar através da APM é normalmente aquela tradicional: auxiliar a direção na promoção de atividades para a arrecadação de fundos. (...) São poucos os casos onde a participação dos pais resultou de uma iniciativa autônoma da população e objetivou a realização de interesses por ela formulada”. (p.18-21; C.f., também SPOSITO: 1989; GADOTTI: 1988; ALMEIDA: 1983).*

O que nos parece pertinente perguntar é por que a prática dos atores no Conselho de Escola Deliberativo poderia ser diferente da que ocorre nas APMs ou no Conselho de Escola Consultivo? Mais: o que aconteceu de revolucionário nas práticas cotidianas dos seus membros constitutivos para que suas condutas fossem diferentes?

Para tentar responder a essa indagação, reportamo-nos ao estudo realizado por Habermas (1987) no qual ele compara o sentido da declaração dos direitos do Homem nos Estados Unidos e na França. Segundo ele, enquanto "*os colonos americanos queriam legitimar com o recurso aos direitos humanos sua independência do império britânico, os franceses, uma subversão ao antigo regime*". (p.92). Por outras palavras, isto quer dizer que nos EUA a declaração tinha o sentido de algo que vinha, como diz Habermas,

*"como reforçadora de convicções vivamente comuns (commonsense) ao passo que na França "o sentido revolucionário da Declaração radica na fundamentação de uma nova constituição". (pp.92-3).*

Essa comparação feita por Habermas parece-nos ser extremamente instigante para analisar o significado da criação, o melhor, da construção que diversos projetos políticos toma entre nós. A lei pretende geralmente criar uma prática. Ora, isso não quer dizer que uma nova norma democrática não seja boa em si. O que se pretende afirmar é que ainda que essa nova lei venha para subverter uma prática autoritária ela coloca para os indivíduos ou grupos sociais um problema de socialização.

Nessa perspectiva a frase de Caetano Veloso, que utilizamos como epígrafe a este capítulo, na nossa interpretação, apreende o cerne dessa questão, na medida em atenta para o fato de que nosso projeto de transformação (construção) traz no seu seio o germe do seu próprio definhamento (ruína).

Retomando a discussão sobre as experiências concretas de funcionamento conselho de escola deliberativo, gostaríamos de deslocar o nosso olhar para as experiências bem sucedidas de gestão participativa. Deste modo, vale a pena perguntar: quais são os elementos que ajudam a construir uma forma de participação democrática diferente da que ocorre na grande maioria das gestões das escolas públicas paulistas? Para responder a essas perguntas reportaremos especialmente à pesquisa realizada por Avancine em duas escolas estaduais da periferia de São Paulo.

O primeiro elemento de destaque na escola pesquisada por Avancine (1990) consiste no fato de que no bairro no qual se localiza as duas escolas há uma rica tradição de participação nos movimentos sociais populares. As mães que participavam no Conselho de Escola já tinham experiência de participação no movimento Clube das Mães da igreja. Foi ali que adquiriram a experiência de discussão em grupo. Segundo Avancine (1990),

*"em sua maioria as mães conselheiras se mostram informadas sobre as regras de funcionamento do Conselho: sua paridade na representação, poder relativo, autonomia relativa. Sua principal liderança chega a carregar consigo cópia de texto legal que rege os Conselhos de Escola e a ele recorre quando necessário. São conscientes de que 'antes eles (da escola) podiam fechar o portão na cara da gente, mas agora é diferente'"*. (p.127).

Além disso, Avancine observa que:

*"as mães, funcionários e alunos participantes da experiência são unânimes em afirmar que cresceram bastante no decorrer do processo de abertura a uma participação mais ampliada possibilitada pelo Conselho de Escola. Este crescimento está basicamente referido à auto-percepção enquanto portadora de direitos, portanto, à aquisição de noção de cidadania (a gente sente que tem direito, pode e deve participar) e também ao entendimento da escola enquanto espaço público (aquilo lá é nosso). Refere-se igualmente à assunção dos sentidos da coletividade e interesse geral". ( p.140)*

A experiência do funcionamento do Conselho de Escola Deliberativo mostrou-se bem sucedida neste caso por dois fatores importantes a saber: primeiro, a **elaboração da experiência** participativa pelos pais de alunos que se fazem representar no Conselho de Escola Deliberativo antecede ao surgimento formal deste conselho. Segundo, no transcorrer do processo de abertura da escola, com a criação deste novo conselho, os representantes de pais de alunos puderem adquirir mais experiência, mormente no que concerne ao **conhecimento dos mecanismos de como funcionam os diversos departamentos da escola**, na maioria das vezes opacas aos olhos da comunidade extra-escolar.

Numa outra escola, localizada no mesmo bairro, Avancine relata uma experiência diferente de participação no Conselho Deliberativo da Escola. Nesse relato, Avancine observa que o diretor era refratário à participação autônoma dos pais e quis escolher os representantes dos pais de alunos de sua confiança para a participação no colegiado, como ocorre com frequência em outras escolas.

As mães conselheiras da primeira escola, que participam no clube das mães, incentivaram as mães desta outra escola a escolher seus próprios representantes mediante a realização de reuniões na Comissão de Educação do próprio bairro. Essa comissão monitorou a realização da eleição para o novo colegiado. A presença de um novo grupo de representantes de pais de alunos no Conselho de Escola Deliberativo aparece como uma conquista dessas mães. Todavia, é no confronto direto com o diretor da escola, bem como nas discussões na comissão de educação do bairro que esses representantes ganham experiência sobre o funcionamento do conselho de escola.

Entretanto, no que tange ao que tem sido deliberado pelo Conselho de Escola, Avancine assegura que:

*"embora o Conselho de Escola chegue a arranhar em certas ocasiões a discussão de questões mais estritamente pedagógicas, como conselho de classe ou ensino profissionalizante, os pontos que dominam as pautas de suas reuniões são ainda relativos à organização da escola (uso de uniforme, falta de professores, reposição de aulas, atraso de alunos, disciplina, mutirões, zeladoria, funcionamento do próprio Conselho, da APM e do Grêmio, etc.) e a sua vida material (manutenção do prédio, merenda, contribuição para APM, uso de verbas, etc.)". (p.124)*

Essa constatação do que é decidido pelo conselho nos mostra como a deliberação sobre questões eminentemente pedagógicas ainda se mantém sob o controle do segmento intra-escolar (diretor e professores). Essa dificuldade de pais de penetrarem nesse campo mais especificamente pedagógico se deve, a nosso ver, à confluência de algumas questões a saber: a atribuição histórica aos diretores das questões pedagógicas e à pouca experiência dos

movimentos sociais populares de terem como pauta de suas reivindicações os aspectos educacionais.

A reivindicação de questões educacionais tem encaminhado no sentido de exigir a expansão da rede do ensino, isto é, construção de mais escolas, do que uma fiscalização da gestão dessas escolas. (SPOSITO: 1984) Nem as associações dos amigos do bairro, a forma mais antiga de associação dos moradores, tem como pauta de suas lutas a questão ligada ao ensino. (GOHN: 1992; GHANEM: 1992).

As experiências bem sucedidas do funcionamento do Conselho de Escola Deliberativo, apontadas por Avancine, permite-nos extrair delas uma conclusão fundamental: a possibilidade de uma participação efetiva dos pais de alunos (comunidade extra-escolar) no conselho de escola depende da existência de mecanismos de agenciamento nos quais eles elaboram suas experiências de participação. Em outros termos, isto significa admitir que a existência de um "espaço público não estatal", ( Clube de mães, comissão de educação), na qual os membros aprendem a elaborar seus discursos e tornar legítimas suas reivindicações, é condição sine qua non para garantir uma presença efetiva no colegiado da escola.

Por outro lado, alguns estudos sobre o modo pelo qual tem funcionado a gestão das escolas públicas paulistas com a criação do conselho deliberativo vem apontando que o diretor de escola desempenha um papel também importante para a abertura da escola à comunidade

extra-escolar. Essa abertura tem propiciado aos pais de alunos, historicamente cerceados de compreender os meandros do funcionamento das escolas, um melhor conhecimento da vida político-pedagógica da escola. (C.f., SILVA, 1989: p.277; MONTENEGRO, 1991:p.101).

Em todo caso, cabe enfatizar uma vez mais que o papel decisivo na participação efetiva dos pais de alunos no colegiado da escola cabe à sua organização autônoma. Tendo os pais experiência de participação em outras associações, geralmente conseguem garantir uma participação ativa na escola, mesmo à revelia da direção. Todavia, as pesquisas têm mostrado que o inverso não tem sido verdadeiro. Isto é, nas escolas onde a direção é favorável à participação da Comunidade escolar na deliberação das questões político-pedagógicas, se os pais de alunos não têm experiência de participação esse projeto democratizante termina por fracassar. (SILVA:1989; MONTENEGRO, 1991).

Ora, se considerarmos que a maior ou menor participação dos pais dos alunos ao nível do processo decisório do conselho de escola depende de sua capacidade organizativa, como tem demonstrado as pesquisas, e se a lei que regula o funcionamento do conselho de escola não contempla a participação nesse colegiado de qualquer organização popular, é plausível concluir que os desafios à democratização da gestão da escola pública paulista são maiores que as possibilidades de sua concretização.

## CAPITULO V: CONCLUSÃO

A luta pela democratização da gestão da escola pública paulista é um fenômeno que ganha força a partir do final da década de 70, no seio do movimento pela democratização da sociedade brasileira, e que se consolida do ponto de vista jurídico-institucional com a criação do Conselho de Escola Deliberativo, nos primeiros anos do governo Franco Montoro (1983-1986).

Nosso propósito neste estudo foi procurar entender de que modo as entidades do magistério oficial paulista (APEOESP, CPP, UDEMO e APASE) argumentaram sobre a democratização da gestão da escola pública paulista no processo de criação e de efetivação do Conselho de Escola Deliberativo. Para realizar tal intento, analisamos as publicações destas entidades, configuradas em jornais, revistas, boletins e panfletos, entre 1978 e o primeiro semestre de 1995.

Todavia, para melhor contextualizar nosso objeto de pesquisa propusemo-nos, de um lado, a apresentar um panorama histórico sobre a evolução da gestão da escola paulista e, de outro, a tecer algumas considerações sobre o significado da democracia no Brasil.

Ao examinarmos a evolução das modalidades de administração da escola pública paulista nos cem anos do ensino republicano, constatamos que o núcleo do poder decisório esteve

centrado no diretor. Mesmo nos momentos em que se fez presente formas colegiadas de gestão as competências mais significativas sejam elas administrativas ou pedagógicas couberam ao diretor.

Por outro lado, uma breve revisão sobre versões de diferentes autores sobre o significado da democracia no Brasil levou-nos a reconhecer a débil tradição da democratização da sociedade brasileira.

Ao analisarmos as publicações das entidades do magistério oficial do Estado de São Paulo que participaram direta ou indiretamente da discussão sobre a criação e efetivação do Conselho de Escola Deliberativo, enquanto mecanismo de democratizar as relações de poder na formação da vontade político-pedagógica da escola, verificamos distintos discursos sobre o que significaria para cada entidade administrar democraticamente a escola pública.

De um lado, constatamos que a APEOESP foi quem mais apostou na possibilidade da democratização da gestão da escola pública mediante a criação do Conselho de Escola Deliberativo. Desde a realização do congresso de Bauru em 1979 cujo objetivo foi dotar a entidade de um novo Estatuto de sorte a democratizar internamente o processo de formação de vontade política, a discussão sobre a democratização da escola pública tem sido uma constante.

A APEOESP entendia a criação desta instância colegiada uma forma não só de combater o autoritarismo do diretor, consolidado ao longo de várias décadas pela centralização das decisões fundamentais da vida escolar nesse cargo, mas também uma forma de garantir aos destinatários do ensino público a possibilidade de decidir sobre os rumos da sua própria unidade escolar.

De outro lado, o CPP argumenta que a democratização da gestão da escola pública nos moldes que foi publicado no Estatuto do Magistério do Estado de São Paulo é uma grande aberração. O CPP considera que o projeto de democratização da gestão da escola pública através do Conselho de Escola Deliberativo é uma forma de levar a luta política para dentro da escola, "locus" no qual deve prevalecer a harmonia sob a sábia competência da direção. Deste modo, a entidade deixa entrever claramente que a tentativa de garantir a participação dos pais de alunos na decisão de questões político-pedagógicas da escola é algo que beira ao absurdo, uma vez que estes seriam incapazes de saber deliberar sobre as complexas questões da escola.

Já a UDEMO assume uma posição nuançada sobre a possibilidade de democratizar a gestão da escola através deste novo Conselho. Inicialmente a entidade vê o advento dessa nova instância colegiada como uma grande ameaça à liderança considerada natural do diretor. Por isso mesmo, faz algumas restrições a esse projeto democratizante, especialmente no que tange à tentativa de politizar os conflitos no interior da escola. Nesse sentido, as

preocupações da UDEMO se assemelham em parte com as do CPP. Apenas com uma pequena diferença: enquanto o CPP afirma claramente que os pais de alunos não devem desempenhar nenhum papel relevante na administração da escola porque seriam incapazes, a UDEMO reafirma a posição de que o diretor deve ser o núcleo das decisões da escola porque sua decisão se baliza em parâmetros científico-técnicos.

Entretanto, com o decorrer do tempo a UDEMO assume uma posição mais favorável à democratização via Conselho Deliberativo, pois já não vê a presença dos pais de alunos como uma ameaça à liderança do diretor na escola. Antes pelo contrário, a entidade vê a aproximação com a "comunidade escolar" uma forma de dividir com ela os problemas da escola.

A APASE assume uma posição de apoio aos novos ventos da democratização da gestão da escola pública, atribuindo a si a tarefa de fiscalizar as deliberações legais.

Além disso, a partir de uma sucinta revisão sobre inúmeras pesquisas, que desde o final da década de oitenta e durante os anos noventa vem analisando o Conselho de Escola Deliberativo, lançamos um olhar sobre como tem funcionado este novo conselho. A grande maioria dessas pesquisas apontaram pela inexistência de uma participação efetiva da comunidade escolar, especialmente dos pais de alunos no processo de formação da vontade político-pedagógica no seio deste conselho. Em todo caso, algumas poucas pesquisas

mostraram experiências bem sucedidas de participação. Tal intento se deveu muito mais à capacidade organizacional da comunidade extra-escolar do que uma efetiva disposição da direção da escola.

**BIBLIOGRAFIA**

Textos (livros, teses, revistas)

ADERSON, Perry. 1984. **Linhagens do Estado Absolutista**. Edições Afrontamento. Porto.

ARON, Raymond. 1987. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Ed. da Universidade de Brasília, Brasília.

BENEVIDES, Maria Vitória. 1991. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. Ed. Ática. São Paulo.

CARDOSO, Ruth Corrêa L. 1994. "Trajetória dos Movimentos Sociais". In: **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense. São Paulo.

CARVALHO, José Murilo. 1980. **A Construção da Ordem: a elite política imperial**. Ed. Campus. Rio de Janeiro.

CARVALHO, José Murilo de. 1987. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi**. Companhia das Letras. São Paulo.

CARVALHO, Maria Alice R. 1992. "Entre a Cultura Heróica e Cultura Democrática". In: **Coletânea CBE**. Campinas; CEDES, ANDE e APENDE, São Paulo.

CARVALHO, Marília Pinto. 1992. **A Gestão Democrática da Escola na Visão do Centro do Professorado Paulista**. *Revista Fac. Educação*, São Paulo, vol.18, pp. 20-32, jan/jun.

CASTORIADIS, Cornelius. 1986. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. (2 edição). Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

CHAUÍ, Marilena. 1988. "Prefácio ao Livro de Eder Sader". In: **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Por: Eder Sader. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

CHAUÍ, Marilena. 1989. **Cultura e Democracia**. (4 edição). Ed. Cortez. São Paulo.

CHAUÍ, Marilena. 1994. "Raízes Teológicas e Populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. Evelina Dagnino (Org.). ED. Brasiliense São Paulo.

COHN, Gabriel. 1979. **Crítica e Resignação: Fundamentos da Sociologia de Max Weber**. Editora T.A. Queirós. São Paulo.

- CORREIA, Rosa Lydía T. 1991. **Administração Participativa: Realidade ou Mito? Um Estudo de Caso**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, UNICAMP. Campinas.
- COSTA, Ernestina (e Outros). 1982. "A Mobilização dos Agentes Educacionais do Sistema Estadual: breve histórico". In: **Cadernos de Pesquisa**. Ed. Fundação Carlos Chagas, No. 41 (maio). São Paulo.
- COUTINHO, Carlos Nelson. 1980. **A Democracia como Valor Universal**. Livraria Editora das Ciências Humanas. São Paulo.
- DA MATA, Roberto. 1985. **A Casa e a Rua**. Ed. Brasiliense. São Paulo.
- DELGADO, Lucília de Almeida N. 1989. "A Formação PTB: Trabalhismo e Getulismo no Contexto de Instituições do pluripartidarismo". In: **PTB: do Getulismo ao Reformismo**. Ed. Marco Zero. São Paulo.
- DRAIBE, Sônia, 1985. "As Faces do Leviatã". In: **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

- DURHAN, Eunice Ribeiro. 1984. "A Construção da Cidadania". In: **Novos Estudos**, No. 10 (outubro).
- DUVERGER, Maurice. 1970. **Os Partidos Políticos**. Ed.Zahar. Rio de Janeiro.
- ELIAS, Norbert. 1993. **O Processo Civilizador**. Vol.2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- FAORO, Raymundo. 1989. **Os Donos do Poder**. Ed. Globo . Rio de Janeiro.
- FLEISCHER, David. 1981. "A Dimensão do Recrutamento Partidário". In: **Os Partidos Políticos no Brasil**. David Fleischer
- FONSECA, Rosa Maria Ferreira. 1991. **A Organização dos Educadores e a Luta pela Escola Pública: CNTE-APEOC-SINTEC**. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: Faculdade de Educação, UFC.
- GADOTTI, Moacir. 1988. "Associação de Pais e Mestres. In: **Educação como Ato político**. Damasceno (Org.). Cortez Editores. São Paulo.
- GANDINI, Raquel Chainho Pereira. 1995. **Intelectuais, Estado e Educação: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos 1944-1952** Campinas: Editora da UNICAMP.

GANDINI, Raquel. 1995. **Autoridade Doméstica e Burocrática. A "Tia" e a Professora.** Notas Teóricas. Mimeo.

GENOVEZ, Maria Salete. 1994. **Conselho de Escola: Espaço para o Exercício da Participação? - Um Estudo de Caso.** Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, UNICAMP. Campinas

GHANEM JUNIOR, Elie G. G. 1992. **Lutas Populares, Gestão e Qualidade da Escola Pública.** Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, USP. São Paulo.

GHANEM JUNIOR, Elie G.G. 1990. "Os Grêmios Livres e o Movimento Secundarista". **Cadernos CEDI**, No.19, pp. 36-7. São Paulo.

GIANNOTTI, José Arthur. 1985. "Res Pública, Res Populi". In: **Filosofia Miúda**, Ed. Brasiliense. São Paulo

GOHN, Maria da Glória. 1991. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia.** Edições Loyola. São Paulo.

GOHN, Maria da Glória. 1992. **Movimentos Sociais e Educação.** São Paulo: Cortez Editora.

GOUVEA, Gilda Portugal. 1994. **Burocracia Elites Burocráticas no Brasil**. Ed. Paulicéia. São Paulo.

GRAMSCI, Antonio. 1987. **Concepção Dialética da História**. (7 edição).

Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

GRAMSCI, Antonio. 1988. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. (6.edição). Rio de Janeiro:

Editora Civilização Brasileira.

GRAMSCI, Antonio. 1981. "Sindicatos e Conselhos". In: **Fontes do Pensamento Político de Gramsci**. Carlos Nelson Coutinho (Org.). Ed. L & PM. Porto Alegre.

HABERMAS, Jurgen. 1984. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.

HABERMAS, Jurgen. 1987. El Sentido de "Declaracion" en los Declaraciones Francesas y Americanas de Derechos del Hombre. In: **Teoria y Praxis**. Madrid: Editora Tecnos.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de.1987. **Raízes do Brasil**. (19 edição), Ed. José Olympio. Rio de Janeiro.

IANNI, Otávio. 1975. **O Colapso do Populismo no Brasil**. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

JACOBY, Henry. 1972. **La Burocratización del Mundo**. México: Ed. Siglo Veintiuno.

JOUVENEL, Bertrand de. 1978. **As Origens do Estado Moderno**. Zahar Editores. Rio de Janeiro.

KECK, Margareth. 1991. **PT: A Lógica da Diferença (O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia)**. Ed. Ática. São Paulo.

KINZO, Maria D'Alva. 1988. **Oposição e Autoritarismo: Gênese e Trajetória do MDB (1966-79)**. Vertice Editora de Revista dos Tribunais. São Paulo.

KINZO, Maria D. 1993. **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro** Ed. Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo.

KOWARICK, Lúcio (Org.). 1988. **As Lutas Sociais: São Paulo, passado e presente**. Ed. Paz e Tera. Rio de Janeiro.

LABROT, Michel. 1973. **A Pedagogia Institucional**. Iniciativas Editores. Lisboa.

LAMOUNIER, Bolivar & MENEGELLO, Raquel. 1986. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro**. Ed. Brasiliense. São Paulo.

LAMOUNIER, Bolivar & SOUZA, Amaury de. 1991. "Democracia e Reforma Institucional no Brasil: uma Cultura Política em Mudança". In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 34, No. 3.

LAMOUNIER, Bolivar. 1977. "Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República. In: **O Brasil Republicano**. Tomo III, Vol. II, da História Geral da Civilização Brasileira. Boris Fausto (Org.). Ed. Difel. São Paulo.

LEFORT, Claude. 1991. **Pensando o Político : ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

LUZURIAGA, Lorenzo. 1939. **História da Educação Pública**. Ed. Companhia Nacional. São Paulo.

MACCIOCCHI, Maria-Antonieta. 1977. **A Favor de Gramsci**. (2 edição). Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

DAGNINO, Evelina. 1994. "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania". In: **Anos 90: Política e Sociedade**. Eveline Dagnino (Org.). Ed. Brasiliense. São Paulo.

MARSHALL, T.H. 1967. **Cidadania, Classe Social e Status**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro.

- MARTINS, Leôncio R. 1987. "O PCB: Militantes e Organização". In: **O Brasil Republicano**, Vol. X, Tomo III da História Geral da Civilização Brasileira. Boris Fausto (Org.) Ed. Difel. São Paulo.
- MARX, Karl. 1986. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. (5 edição). Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- MILIBAND, Ralph. 1972. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- MINGUILLI, Maria da Glória. 1995. **Gestão da Escola Pública no Estado de São Paulo: da intenção à Obra**. Tese de Doutorado. Campinas: Fac. Educação, UNICAMP.
- OLIVEIRA, Cleiton de. 1992. **Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Campinas: Fac. Educação, UNICAMP.
- PAIM, Antonio. 1967. **Histórias das Idéias Filosóficas no Brasil**. Ed. Grijalbo/USP. São Paulo.
- PAIVA, Vanilda. 1987. **Educação Popular e Educação de Adultos**. Ed. Loyola. São Paulo.
- PAOLI, Maria Célia. 1989. "Trabalhadores e Cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno. In: **Revista Estudos Avançados**, Vol. 3. No. 7. São Paulo.

PARO, Vitor Henrique. 1991. **Participação Popular na Gestão da Escola Pública**. Tese de Livre-Docência, Faculdade de Educação, USP, São Paulo.

PASSOS, Inah. e Outros. 1988. Uma Experiência de Gestão Colegiada. **Cadernos de Pesquisa** (66). pp.81-94, agosto.

PEDROSO, Leda Aparecida. 1991. **Política e Administração Educacional: a Proposta Montoro (1978-1984)**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas.

PERALVA, Argelina Teixeira. 1988. "E os Movimentos de Professores da Rede Pública". In: **Cadernos de Pesquisa**, No. 64 (fevereiro). São Paulo.

POGGI, Gianfranco. 1981. **Evolução do Estado Moderno**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro.

PORTO, Maria do Rosário S.. 1986. **Burocracia no Sistema Escolar Público do Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, USP. São Paulo.

POULANTZAS, Nicos. 1986. **Poder Político e Classes Sociais**. Ed. Martins Fontes. São Paulo.

RIBEIRO, Vera Masagão. 1989. "O Novo Conselho de Escola". **Cadernos CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação)**. São Paulo.

RODRIGUES, Leôncio Martins. 1994. **Eleições 1994: Cenários Políticos Prováveis de um Governo Lula**. Ed. Coordenadoria de Comunicação e Eventos da FIESP/CIESP, São Paulo

ROMANELLI, Otaíza de O. 1980. **História da Educação no Brasil**. Ed. Vozes. Petrópolis.

ROSENFIED, Denis. 1984. **Qual é a Questão da Democracia?** Ed. Brasiliense. São Paulo.

RUS PERES, José Roberto. 1994. **A Política Educacional do Estado de São Paulo (1967-1990)**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas

SADER, Eder. 1988. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

SAES, Décio de Azevedo M. 1993. "A Reemergência do Populismo no Brasil e na América Latina". In: **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. Evelina Dagnino (Org.). Ed. Brasiliense. São Paulo.

SALES, Teresa. 1994. "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira". In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, No. 25 (junho).

SALLES, Teresa. 1992. **Trama das Desigualdades, Drama da Pobreza no Brasil**. Tese de Livre-Docência, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP. Campinas.

SANTOS, Myriam. 1993. "O Pesadelo da Amnésia Coletiva: um estudo sobre os conceitos de memória, tradição e traços do passado". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.23, ano 8, pp.70-84.

SANTOS, Wanderley Guilherme. 1978. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. Ed. Duas Cidades. São Paulo.

SANTOS, Wanderley Guilherme. 1979. **Cidadania e Justiça**. Ed. Campus. Rio de Janeiro.

SARTORI, Giovanni. 1974. "Democracia". In: **Enciclopedia Internacional de Las Ciencias Sociales**. Ed. Aguilar, pp. 492-3. Madrid.

SCHWARTZ, Robert. 1992. "As Idéias Fora do Lugar". In: **Ao Vencedor as Batatas**. Ed. Duas Cidades. São Paulo.

SILVA, Jair Militão da. 1987. "Escola e Participação Estudantil". In: **Revista da Faculdade de Educação da USP**. São Paulo.

SILVA, Jair Militão. 1989. **Democracia e Educação: a Alternativa da Participação Popular na Administração Escolar**. Tese de Doutorado. São Paulo: Fac. Educação, USP.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. 1973. "Os Mecanismos de Centralização". In: **Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. Ed. Difusão Européia do Livro. São Paulo.

TELLES, Vera Silva. 1992. **Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza**. Tese de Doutorado, F.F.C.L. USP. São Paulo.

TORRES, João Carlos Brum. 1989. **Figuras do Estado Moderno**. Ed. Brasiliense. São Paulo.

URICOECHEA, Fernando. 1978. **O Minotauro Imperial**. Ed. Difel. Rio de Janeiro.

VOVELLE, Michel. 1987. **Ideologia e Mentalidades**. São Paulo: Editora Brasiliense.

WEBER, Max. 1974. **Sobre a Teoria das Ciências Sociais**. Ed. Presença. Lisboa.

WEBER, Max. 1982. **Ensaio de Sociologia**. Ed. Guanabara. Rio de Janeiro.

WEBER, Max. 1984. **Economia y Sociedad**. Ed. Fondo de Cultura, Mexico.

WEBER, Max. 1986. **Coleção Grandes Cientistas**. Gabriel Cohn (org.) Ed. Atica, São Paulo.

WEBER, Max. 1991. **Economia e Sociedade**. Editora Universidade de Brasília,

WEFFORT, Francisco. 1978. **O Populismo na Política Brasileira**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

WILLIAMS, Raymond. 1979. **Marxismo e Literatura**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro.

#### **Jornais e Outros Documentos**

ESTATUTO DA APASE. São Paulo.

ESTATUTO DA APEOESP. 1994. São Paulo.

APEOESP EM NOTÍCIAS. (1978-1993).

BOLETIM INFORMATIVO UDEMO. 1985, março.

ESTATUTO DA APEOESP. 1994. SÃO PAULO.

JORNAL D APEOESP (1993-1995). SÃO PAULO.

JORNAL DO PROFESSOR. (1978-1995). SÃO PAULO

JORNAL DA UDEMO (1986-1995) SÃO PAULO

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. COGSP (1986). SÃO PAULO.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. ESTATUTO DO MAGISTÉRIO. 1985.

SÃO PAULO