

Manoel Alves Guerra

CONSELHO DE ESCOLA: CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO NO  
PAÍS DA EXCLUSÃO

UNICAMP  
Faculdade de Educação  
1998

2824004

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	UNICAMP
V	Ex
TOMBO BC	36011
PROC	395/98
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	16/12/98
N.º CPD	

CM-00119582-2

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

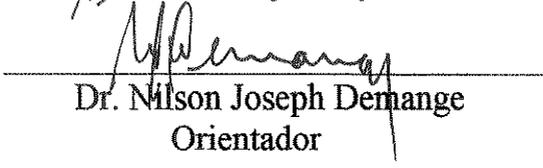
G937c Guerra, Manoel Alves.  
Conselho de escola : construindo a participação no país da exclusão / Manoel Alves Guerra. -- Campinas, SP : [s.n.], 1998.

Orientador : Nilson Joseph Demange.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Escolas - Organização e administração. 2. Conselho de escola\*. 3. Administração escolar. 4. Papel do diretor\*. 5. Educação 6. Participação. I. Demange, Nilson Joseph. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Manoel Alves Guerra e aprovada pela Comissão julgadora

Campinas, 15 de setembro de 1998

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Nilson Joseph Demange  
Orientador

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação na Área de Concentração: Administração e Supervisão Educacional à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Nilson Joseph Demange.

Comissão Julgadora:

*[Handwritten signature]* Pereira  
1 *[Handwritten signature]* R. S. S.  
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da participação de muitas pessoas. Na impossibilidade de mencionar a todas, destaco e agradeço às seguintes:

Colegas Supervisores/as da 1<sup>a</sup>. DE de Campinas;  
Diretores/as de Escolas da 1<sup>a</sup>. DE de Campinas;

Minha esposa Dalva e meus filhos Eloísa, Fernando e Míriam pelo apoio, compreensão e ajuda;

Componentes da Comissão Julgadora pelas preciosas observações feitas ao trabalho apresentado.

Agradecimento especial reservo ao meu orientador, Prof. Dr. Nilson Joseph Demange. Foram longas e proveitosas as horas de discussão que mantivemos. Suas observações, incentivo e apoio foram fundamentais para mim. Sou-lhe grato por isto.

A todos, pois, meu muito obrigado pela realização deste sonho.

Dedicatória

In Memoriam

Aos meus pais, *Paulo e Joana*.  
Nunca freqüentaram uma escola.  
Também eles excluídos da educação formal.  
Dedico-lhes este trabalho com saudade e afeto.

O presente trabalho tem como objeto de estudo o Conselho de Escola como instituído nas escolas públicas do Estado de São Paulo a partir do ano de 1985. Defende a tese de que a mudança na natureza deste colegiado, de consultivo para deliberativo, representou uma ruptura no modo de gestão da escola pública, abrindo a nível legal a possibilidade de democratizar o poder exercido no interior das unidades escolares.

A pesquisa realizada no âmbito de escolas jurisdicionadas à Primeira Delegacia de Ensino de Campinas demonstra que o desempenho do referido Conselho ainda está aquém das perspectivas e expectativas presentes no contexto em que se deu a alteração de sua natureza como explicitado acima. Faz-se uma reflexão em torno dos fundamentos que dão embasamento à atuação do Conselho Escolar deliberativo. Em seguida delineiam-se os fatores que dificultam a ação deste colegiado e sugerem-se medidas para dinamizar sua atuação.

Na conclusão dá-se ênfase ao papel que os educadores podem desempenhar na ampliação deste espaço de inclusão e participação, fundamental em um país, como o Brasil, tradicionalmente marcado pela exclusão.

## CONSELHO DE ESCOLA:

### CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO NO PAÍS DA EXCLUSÃO

#### Sumário

Agradecimentos.....	V
Dedicatória.....	VI
Resumo.....	VII
Sumário.....	VIII - IX
Tabelas.....	X
Gráficos.....	XI
Anexos.....	XII

#### INTRODUÇÃO

1 - Os contornos do problema.....	1
2 - Formulação do Problema.....	4
3 - A Importância do Problema e as Perspectivas de Análise.....	6
4 - A Origem do Problema.....	9
5 - Os objetivos da pesquisa.....	10
6 - Delimitação da área da pesquisa.....	10
6.1- Área de abrangência.....	10
6.2- - Caracterização das escolas.....	11
6.3- - Período de abrangência da pesquisa.....	22
6.4- Procedimentos da pesquisa.....	22

CAPÍTULO I - Conselho de Escola: Fundamentos e Perspectivas.....	26
A) Fundamentos legais: Da exclusão à participação.....	27
B) Fundamentos históricos: A quebra do autoritarismo.....	35
1 - O Contexto econômico.....	36
2 - O Contexto político-social.....	37
3 - História dos Conselhos	
3.1 Os Conselhos antes da 2ª. Guerra Mundial.....	41
3.2 Os Conselhos após a 2ª. Guerra Mundial.....	42
3.3 Os Conselhos nos Estados Unidos da América.....	43
3.4 Os Conselhos no Brasil.....	43
3.5 Os Conselhos da História.....	44

C) Fundamentos teóricos: novos caminhos	
1 - O surgimento de novos paradigmas.....	45
2 - Participação: um modelo colegiado.....	47
3 - Democracia: um modelo representativo.....	49
4 - Da heteronomia à autonomia.....	52
5- Uma proposta descentralizadora.....	54
6 - Pedagogia e Participação.....	56

## CAPÍTULO II - A PRÁTICA DOS CONSELHOS DE ESCOLA

1 - Os dados da pesquisa.....	61
1.1 - Periodicidade das reuniões.....	61
1.2 - Participação nas reuniões.....	64
1.3 - Os mecanismos de constituição do Conselho.....	66
1.4 - O papel e importância do Conselho de Escola.....	66
1.5 - Os assuntos tratados.....	68
2 - As razões da prática.....	74
2.1 - Fatores de ordem estrutural.....	75
2.2 - Fator de ordem institucional.....	77
2.3 - Fatores de ordem histórica.....	79
2.4 - Fatores de ordem legal.....	83
2.5 - Fatores de ordem intra-escolar.....	84
2.6 - Fatores relacionados à forma do atual Conselho.....	87

## CONCLUSÃO

1 - As dimensões do movimento.....	92
2 - Apontando alternativas.....	94
3 - O papel dos educadores.....	96
4 - Construindo as pequenas utopias.....	98

## TABELAS

TABELA	n.º 01 - Número de escolas.....	11
	n.º 02 - Matrícula final/94.....	12
	n.º 03 - Número de alunos por turno.....	12
	n.º 04 - Número de escolas.....	13
	n.º 05 - Matrículas - 96.....	13
	n.º 06 - Taxas de evasão / retenção - 94.....	14
	n.º 07 - Taxas de evasão / retenção - 95.....	16
	n.º 08 - Taxas de promoção / reprovação / evasão - 96.....	17
	n.º 09 - Média SARESP.....	21
	n.º 10 - Números de reuniões de Conselho de Escolas - 94.....	61
	n.º 10-A - Número de reuniões do Conselho de Escola - 95.....	61
	n.º 11 - Dificuldades apresentadas.....	62
	n.º 12 - Participação nas reuniões.....	64
	n.º 13 - Nível de interesse.....	65
	n.º 14 - Processo de escola de Conselho.....	66
	n.º 15 - Importância do Conselho.....	67
	n.º 16 - Relações do Conselho com Aspectos Pedagógicos.....	67

## GRÁFICOS

Gráfico	n.º 1 - Taxas de promoção - 94.....	15
	n.º 2 - Rendimento escolar - 4ª série.....	18
	n.º 3 - Rendimento escolar - 8ª série - diurno.....	19
	n.º 4 - Rendimento escolar - 8ª série - noturno.....	20
	n.º 5 - Conselho de Escola: Assuntos tratados.....	71

## ANEXOS

- 1 - Pesquisa - Conselho de Escola (Questionário)
- 2 - Comunicado SE de 31/3/1986
- 3 - Decreto n.º 22.036 de 5/2/1953
- 4 - Decreto n.º 45.159 de 19/8/1965
- 5 - Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus
- 6 - Lei Complementar n.º 201 de 9/11/78
- 7 - Parecer CEE n.º 171/84
- 8 - Lei Complementar n.º 375 de 19/12/84
- 9 - Lei Complementar n.º 444/85 - Artigo 95
- 10 - Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais (Parecer CEE n.º 67/68) Artigos 16 a 19

### Tecendo a Manhã

Um galo sozinho não tece uma manhã;  
ele precisará sempre de outros galos.  
De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo  
que apanhe o grito que um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.  
E se incorporando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,  
se entretendendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação.  
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si: luz balão.

João Cabral de Melo

Neto

## INTRODUÇÃO

### 1. OS CONTORNOS DO PROBLEMA

Os estudos sobre administração escolar no Brasil e em outras partes do mundo Quando têm sofrido sensível renovação nos últimos anos. Atesta-o a literatura alusiva ao assunto. Ela tem registrado a contribuição inovadora de muitos estudos de diversas origens e variados enfoques teóricos.

A prática de muitos educadores em sala bem como a visão que parcelas da sociedade têm da instituição escolar também se alterou nas últimas décadas. Em consequência, a legislação educacional também mudou e no Brasil, em alguns lugares, incorporou novas concepções sobre educação e redefiniu o exercício da tarefa administrativa nas escolas públicas.

No Estado de São Paulo as mudanças na legislação que define atribuições e competências no âmbito da unidade escolar avançaram nas últimas décadas no sentido da democratização do espaço escolar. E o fizeram ampliando paulatinamente a possibilidade de participação dos vários segmentos que compõem a comunidade escolar na tomada de decisão sobre os assuntos que afetam a administração da escola. Em tese, a comunidade constituída por professores, alunos, funcionários e pais passam gradativamente a dividir com o Diretor as responsabilidades pela definição e avaliação do projeto pedagógico desenvolvido pela escola. Inicialmente em caráter consultivo, posteriormente avançando pela participação com caráter deliberativo. Em outros termos, a legislação educacional avançam no sentido de incluir atores antes excluídos do poder de decisão nos negócios relativos à vida escolar. O ápice destas mudanças, no Estado de São Paulo, foi a promulgação de LC 444/85 que instituiu nas escolas públicas o Conselho de Escola deliberativo, erigido então em gestor do projeto pedagógico-administrativo a ser desenvolvido pela escola.

Esta mudança de modelo de administração escolar proposto por este diploma legal em um país como o Brasil é deveras significativa. Por várias razões, mas principalmente porque a história do Brasil é, infelizmente, uma história que tem sido regida, em grande parte, pela lógica da exclusão social.

O início da colonização brasileira marcou o início da exclusão dos primeiros habitantes destas terras: os indígenas. Estes foram, como sabemos, primeiramente escravizados e logo depois exterminados aos milhares. Marcou também o início da agressão aos recursos naturais. O pau-brasil, por exemplo, um dos símbolos da riqueza da flora do novo mundo foi impiedosamente cortado e transportado para uma Europa ávida por abastecer-se com as riquezas do mundo recém-descoberto. O reduzido número de índios existentes no Brasil, as poucas reservas florestais remanescentes em algumas regiões e o esgotamento das riquezas do solo e subsolo indicam o grau de destruição e saque a que foram submetidos as populações indígenas, a natureza e o solo brasileiros.

Dados recentes mostram que a lógica da exclusão continua prevalecendo no Brasil. Relatório do Banco Mundial divulgado no ano de 1995, aponta o Brasil como campeão mundial das desigualdade social. Segundo este relatório

1% da população fica com 13,9% da renda nacional, enquanto que os 50% mais pobres ficam com 12,1% desta mesma renda. De cada mil crianças que nascem, 51,6 morrem antes de completarem um ano (Folha de São Paulo, 29/7/1995). Segundo dados do I.B.G.E., elaborados pelo DIEESE, a concentração de renda aumentou nos últimos anos graças à inflação e também à recessão. Assim em 1981, os 50% mais pobres da população brasileira detinham 14,5% da renda no Brasil; em 1985, 12,8% e em 1990 apenas 12,0%. A participação dos mais ricos avançou de 12,1% em 1981 para 13,3% em 1985 e para 13,9% em 1990 (Folha de São Paulo, 12/8/95). O I.B.G.E. registrou no último censo, realizado em 1991, a cifra de mais de quinze milhões de pessoas com mais de quinze anos de idade que são analfabetos, correspondendo a cerca de 20% da população, o que coloca o Brasil também entre os campeões do analfabetismo em termos mundiais (Folha de São Paulo, 8/9/95). Relatório da ONU sobre desenvolvimento Humano-1995 (com base em dados até 1993) divulgado pela PNDU (Programa da Nações Unidas para o desenvolvimento) informa que nos últimos 32 anos “o Brasil foi, entre os países latino-americanos e do Caribe, um dos dois que mais cresceram economicamente, só superado pela pequena Barbados. Entretanto, esse crescimento não se traduziu em melhoria para a população como um todo: o país continua sendo o campeão mundial de concentração de renda. Os 20% mais ricos obtêm uma renda 32,1% vezes maior do que a dos 20% mais pobres” (Folha de São Paulo, 16/7/96 p. 9). A exclusão se faz, assim, pela impossibilidade de participação nos bens econômicos e culturais produzidos pelo conjunto da sociedade.

Dados apontam para a existência de mais de trinta milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de miséria. A taxa de mortalidade infantil (52 por mil) coloca o Brasil em posição mais desfavorável que Marrocos (48), Egito (46), Botsuana (43), Argentina (24), Itália (7), Nova Zelândia (7). Só a lógica da exclusão social pode explicar tais taxas em uma sociedade cuja economia é a nona mundial e cuja produção agrícola é também uma das maiores do mundo. Sucessivos planos econômicos não têm conseguido alterar significativamente este quadro dramático.

Contudo, se é um fato que esta lógica da exclusão tem prevalecido no decorrer da história brasileira, não é menos verdadeiro que têm havido esforços também no sentido de revertê-la. É possível apontar nos vários períodos de nossa história para pessoas, movimentos e instituições que operam dentro de uma outra perspectiva, contrapondo à exclusão, a lógica da inclusão. Nenhum sistema é totalmente fechado e por isto é possível verificar que nas brechas e fendas da lógica predominante há também viva e atuante a contradição que busca instaurar uma outra ordem das coisas.

Em termos educacionais o movimento predominante no Brasil também foi o da exclusão das maiorias. Inicialmente voltado para a catequese, serviu depois a escola no Brasil como instrumento de formação das elites dominantes. À maioria da população coube sempre ou a indiferença das elites e do Estado para com sua escolarização ou uma escola de segunda categoria.

Nesta escola a prática pedagógica colocou-se na maior parte das vezes a serviço da reprodução das idéias, costumes e privilégios das classes dominantes.

Se entrar nesta escola era difícil, permanecer nela e concluí-la com sucesso era um feito heróico e continua sendo, a julgar pelos dados disponíveis quanto à evasão e repetência.

A administração escolar constituiu-se também quase sempre num suporte às práticas de exclusão. Centrada na figura solitária do Diretor, a administração passou a reproduzir os padrões de exclusão prevaletes na sociedade como um todo. Mesmo os elementos de dentro da escola tais como professores, funcionários, alunos e notadamente os pais e comunidade em geral pouca ou nenhuma influência tinham na condução dos negócios escolares. Fortemente burocratizada, a hierarquia e a parcelarização do trabalho impuseram à escola um modelo de administração que operou no sentido de aprofundar e perpetuar a mesma lógica excludente que rege a sociedade como um todo em que pese as boas intenções e esforços individuais de muitos administradores escolares.

Nos últimos anos, porém, este modelo excludente de administração escolar tem sido posto em discussão. A partir de encontros e debates entre educadores, inseridos num contexto maior de redemocratização da sociedade, buscou-se formular um novo paradigma em termos de administração escolar. Começaram então a surgir propostas no sentido de articular a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar em colegiados locais com poderes deliberativos, ainda que limitados em virtude de estarem inseridos em um sistema maior.

Esta lógica, cujo eixo central é a participação, expressou-se também na Constituição Federal de 1988 a qual consagrou no seu artigo 206, inciso IV, o princípio da “gestão democrática” como um dos pilares básicos da educação no Brasil. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal 9394/96, incorporou este princípio descortinando novas possibilidades democratizadas para a escola pública. Busca-se, pois, em termos de administração escolar, romper como uma história secular de alienação das massas populares na condução dos negócios públicos. Procura-se por em prática, no âmbito das unidades escolares, uma forma de administrar o equipamento público consoante a etimologia do termo “res-pública”, isto é, “coisa do/gerida pelo povo”.

No horizonte desta tentativa de mudança do modelo de gestão escolar estão entrelaçados vários conceitos. Um deles é o da desprivatização dos bens públicos, outro o de cidadania. Se a história passada e o momento presente ainda mostram uma grande maioria de não-cidadãos, em especial pelo impedimento à participação, o modelo proposto quer avançar na direção oposta: ser espaço de consolidação e luta por mais cidadania e participação. Diz Sérgio Avancine que “o teste desta concepção, ao nível planetário, está apenas se iniciando. Do ponto de vista político mais amplo, foi 1968 o marco, inaugurando de forma definitiva o pensamento e a prática nesta direção. Do ponto de vista da Escola, a participação popular é tanto mais novidade histórica”(1) Refere-se o autor ao fato de que em 1968 eclodiram em várias partes do mundo (França, Estados Unidos e também no Brasil) movimentos de protesto contra o “establishment”, pleiteando de vários modos maior democracia

participação e humanização das condições de vida no mundo ocidental.

A lógica maior do sistema, porém, opera no sentido de perpetuar o passado de exclusão, decorrência necessária de uma sociedade dividida em classes sociais com interesses conflitantes e profundas desigualdades sociais. Por isso, um modelo de gestão escolar que opera em sentido inverso, não surgiu nem se consolidará sem lutas e obstáculos no âmbito do cotidiano escolar. Substituir um modelo centralizado por um descentralizado, princípios autoritários por princípios democráticos de condução da escola; um estilo solitário por um solidário, colegiado, não se fez em termos teóricos e de legislação, nem se fará em termos de prática, sem angústias e talvez desilusões, alguns avanços e outros recuos. O movimento do real é sempre complexo e é necessário reconhecer e aceitar o ritmo próprio das mudanças institucionais.

Em termos paulistas esta experiência de inclusão é relativamente recente. Data de 1985, ano da promulgação da Lei Complementar 444/85 que estabeleceu o Conselho de Escola com os contornos vigentes atualmente. É para esta experiência e para as possibilidades que ela descortina que nos voltamos no presente trabalho, focalizando o desempenho do Conselho de Escola no âmbito de unidades escolares estaduais jurisdicionadas à Primeira Delegacia de Ensino de Campinas. Procuramos fazê-lo sem perder de vista o quadro maior da construção da cidadania nas escolas paulistas. Defendemos a tese de que o Conselho de Escola, a despeito das limitações e entraves para sua atuação, conforme analisado adiante, aponta nesta direção. Seu fortalecimento e consolidação nas unidades escolares da rede pública parece-nos um caminho, entre outros, para o advento de uma sociedade mais democrática e, por certo, mais humana.

## 2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A Lei Complementar 444/85 (Estatuto do Magistério Público de Primeiro e Segundo Graus da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo) instituiu em seu artigo 95 o Conselho de Escola com caráter deliberativo no âmbito das escolas públicas do Estado de São Paulo. Entendemos que as atribuições conferidas a este Conselho, bem como a representatividade do mesmo aliadas ao seu caráter deliberativo, marcam um momento de mudança em termos de proposta de gestão das escolas públicas paulistas. Esta Lei Complementar dá ao Conselho de Escola uma posição estratégica na organização da escola no Estado de São Paulo. Desde então, pelo menos em termos legais, ele é a instância máxima de poder dentro da unidade escolar. É o “locus” do debate, do confronto de idéias, do enfrentamento coletivo dos problemas oriundos da prática pedagógica e administrativa cotidianas. Nasceu para ser, nos termos da lei, o canal institucionalizado de participação da comunidade “intra” e “extra” escolar na busca de alternativas e soluções para as dificuldades vividas pelas diversas unidades escolares. Institui, pois, a nível legal, a administração colegiada da escola pública no Estado de São Paulo.

Ora, alguns dados apontam para a relativa inoperância deste modelo colegiado de gestão escolar. Os altos índices de repetência e evasão; a permanência do artificialismo e descontextualização de muitos dos conteúdos dos diversos componentes curriculares; a indisciplina dos alunos, proverbial na queixa dos professores e que abastece com inúmeros registros os livros de ocorrências disciplinares; a falta de coordenação, integração e seqüência do que é ensinado na maioria das escolas; a unilateralidade na tomada de decisão seja de Diretores, seja de professores, no desempenho de suas funções; o escasso e difícil envolvimento da comunidade no gerenciamento e mesmo na defesa da escola pública - tudo isso parece apontar para o fato de que este colegiado não desempenhou ao longo destes anos as atribuições que lhe foram conferidas na amplitude e desenvoltura propostas pela legislação que o instituiu. Em outros termos: parece não ter se dado ainda o seu necessário enraizamento na práxis da escola local, bem como não ter sido um instrumento hábil, na maioria das vezes, para articular e referendar um projeto pedagógico e administrativo viável para as unidades escolares nas quais estão inseridos. Talvez, por isso, para alguns ele não passe de uma ilusão; para outros de um instrumento de manipulação; para outros ainda ele foi e permanece uma mistificação; alguns o vêem também como um estorvo, um apêndice a ser eliminado das escolas públicas. Há, porém, os que o vêem como um instrumento, entre outros, na construção de uma escola cidadã. Esta é a posição que também defendemos neste trabalho. Entendêmo-lo como instituição ainda em construção, como projeto, utopia a ser perseguida na práxis administrativa e pedagógica, contraditória por certo, mas sempre rica, do cotidiano escolar.

Como entender, porém, o hiato entre o texto legal, com suas perspectivas democratizantes e a prática deste modelo de administração colegiada dentro das unidades escolares? Estabeleceram-se os canais, mas onde estão os atores? Quais as causas do esvaziamento do Conselho de Escola? Além disto e talvez mais importante: é possível avançar, isto é, superar os obstáculos que dificultam o funcionamento pleno deste colegiado de tal forma que ele se transforme verdadeiramente no articulador de um novo modelo de administração escolar?

É nesta direção que avança o presente trabalho. Este é o problema que nos propomos investigar. Entendemos o Conselho de Escola deliberativo não como panacéia de efeito universal, remédio miraculoso para todos os males da educação paulista. Não é uma poção mágica, ingenuamente entendida como capaz de produzir efeitos por si mesma. Mas também não o entendemos simplesmente como uma mistificação. Ele é aqui encarado criticamente, isto é, como resultado do embate de forças políticas num determinado momento histórico. Não caiu do céu, pronto e acabado na forma como vigora atualmente no Estado de São Paulo. Entendemos que sua configuração atual foi fruto de lutas políticas, de opções possíveis num contexto histórico determinado. Nem panacéia, nem ilusão, mas processo, instituição em construção, como aliás deveria ser tudo o que se faz na escola.

Desta forma este trabalho reconhece que o Conselho de Escola instituído nas escolas públicas do Estado de São Paulo em resposta aos anseios de participação gerados pela crise política, econômica e social que o Brasil viveu

nos meados da década de oitenta, tem um formato legal que talvez não seja o ideal e necessite reformulação e adequações em alguns aspectos; apesar disto, defendemos a tese de que este mesmo colegiado pode e deve ser utilizado pelos diversos atores da escola como um instrumento para avançar coletivamente na direção da elaboração de um projeto pedagógico-administrativo para a unidade escolar coerente com os interesses das classes populares, tendo como horizonte a afirmação da cidadania. Pode ser também um espaço para aprofundar a democracia na escola, construir uma verdadeira “escola cidadã” na acepção que lhe dá Moacir Gadotti (2).

### 3. A IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA E AS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE

Alexis de Tocqueville discorrendo sobre a democracia na América diz que: “... os soberanos atuais só procuram fazer grandes coisas com os homens. Gostaria que pensassem um pouco mais em fazer grandes homens, que se lembrassem, sempre, que uma nação não pode permanecer forte muito tempo quando cada homem é individualmente fraco, e que ainda não se encontrou a fórmula social nem combinação política que possa fazer um povo enérgico a partir de cidadãos pusilânimes e moles.” (3)

Entendemos que o Conselho de Escola, base de uma gestão escolar colegiada, pode ser um instrumento importante para o desenvolvimento de uma cidadania forte e atuante, em virtude das características com que a legislação o estabeleceu. Assim, compreender este organismo, refletir sobre o mesmo, é até certo ponto compreender o fracasso e também o sucesso, as limitações e as possibilidades da instituição escolar da qual ele é integrante. Decorre disto a importância do seu estudo.

Partilhamos da convicção de que o Conselho de Escola pode ainda vir a ser o coração de um projeto pedagógico coerente e responsável para a escola pública paulista. Não foi por menos que por longos anos sua transformação de consultivo em deliberativo foi bandeira de luta de parcela expressiva dos professores paulistas. Dada sua condição de núcleo do poder decisório, ocupa legalmente um espaço estratégico na unidade escolar. Ainda não é, mas pode vir a ser a alma de uma escola verdadeiramente comprometida com o público ao qual existe para servir. É hoje, na maioria dos casos, uma janela para o passado, tímida, apenas preservando, na maioria das escolas, um presente rotineiro e por vezes enfadonho. Mas pode vir a ser uma porta para o futuro, um dos instrumentos para a formação de cidadãos não “pusilânimes e moles”, mas conscientes, participantes e responsáveis.

Buscamos, pois, pesquisar e entender este colegiado chamado Conselho de Escola, hoje peça-chave na administração da escola pública. Contudo, ao fazê-lo, tentamos inserir este colegiado em perspectivas mais amplas. Sendo assim procuramos desenvolver a pesquisa e reflexão no contexto da administração escolar entendida como instrumento de participação.

Esta postura decorre do fato de que não vemos outro caminho para a

administração das escolas públicas no Estado de São Paulo que não seja o caminho da administração solidária, em contraposição à administração solitária. Este caminho novo tem um marco decisivo na década de oitenta. A ruptura em termos legais que se deu em 1985 com o estabelecimento do Conselho de Escola com caráter deliberativo afigura-se-nos então da maior importância. Estabeleceu-se no interior das escolas paulistas um “modus-operandi” colegiado, pelo menos em termos legais, que vem forçando desde então os diversos atores escolares a tomar novas posturas, a uma convivência nem sempre nas formas e no nível desejado, como apontaremos na pesquisa, mas possível de aperfeiçoamento, segundo cremos.

Todavia, a passagem de uma escola centralizada na figura do Diretor para uma escola organizada sobre uma estrutura colegiada como pressupõe o Conselho de Escola não é um processo fácil, nem mesmo indolor. Por vários motivos. Toda mudança tende a provocar nas instituições e seus atores dificuldades e tensões na adaptação aos novos papéis e tarefas a desempenhar, ainda mais quando os papéis anteriores estavam bem assentados, definidos com clareza pela prática pedagógica e a administrativa tradicionalmente instalada nas escolas.

A prática administrativa participativa pressupõe a presença ativa de diversos atores na definição dos rumos da escola. Pressupõe desde logo o reconhecimento do direito a voz e voto de pessoas que tradicionalmente estiveram ausentes das decisões: a comunidade “intra” e especialmente a “extra-escolar”. Exige dividir o poder, capacidade de dialogar, respeito ao outro. Exige também acatamento da vontade da maioria, busca do consenso dentro do dissenso sempre possível, aceitação do bônus e também do ônus das decisões tomadas em conjunto. A própria etimologia do termo “participação” leva-nos a esta conclusão. Provém ele do substantivo latino “particeps”, que quer dizer “aquele que tem uma parte de, aquele que partilha ou tem quinhão”. Exige sobretudo compromisso com a escola e com um processo de ensino-aprendizagem norteado pela busca contínua de qualidade para seus usuários. Esta postura exige que tanto Diretores, professores e funcionários, quanto os pais e alunos redesenhem seu modo de atuar e participar do cotidiano escolar.

A administração colegiada alicerçada no Conselho de Escola deliberativo fundamenta-se, pois, na aceitação da democracia e suas regras como a forma mais coerente de organização social por ajustar-se melhor a princípios como equidade e justiça social; por isso pressupõe a crença no homem enquanto ser capaz de mudança e diálogo e na escola não só como espaço de conflito, mas também de transformação e mudança. Lugar de construção do cidadão.

O presente trabalho inscreve-se na perspectiva daqueles que entendem que o Conselho de Escola, ao possibilitar em termos legais que a administração escolar seja exercida colegiadamente, poder ser um instrumento valioso na consolidação e fortalecimento de pressupostos como os delineados acima seja consciência dos pais, seja na personalidade dos alunos, seja na equipe de educadores e administradores escolares. Por isso julgamos importante pesquisar e conhecer melhor o que tem se passado no âmbito do mesmo, pois julgamos que cidadania, democracia, participação são seus horizontes e pressupostos.

Torna-se necessário investigar e refletir sobre a prática do Conselho de Escola não, contudo, não simplesmente para descobrir os pontos fracos no seu funcionamento, sua mazelas, mas também para apontar formas de aperfeiçoá-lo. Assim julgamos importante diagnosticar seus males, não apenas para expô-lhe as feridas, mas sobretudo como primeiro passo para prognosticar possíveis soluções. Isto sem perder de vista o objetivo de “fazer grandes homens”, como disse Tocqueville, ou cidadãos ativos, críticos, co-participantes nas decisões que dizem respeito à coisa pública, como há séculos ensinava Aristóteles referindo-se ao cidadão grego (4).

Dados os enunciados acima julgamos oportuno esclarecer que a perspectiva de análise em que se insere o presente trabalho é claramente dialética. Usamos este termo em vários sentidos. Em primeiro lugar designamos com ele a compreensão subjacente ao presente estudo de que a realidade é dinâmica, não é estática. Em outras palavras: está num constante vir-a-ser, é um processo e como tal tem como uma característica básica a mudança, como, aliás, já ensinava há séculos o pré-socrático Parmênides na Grécia antiga.

Em segundo lugar a realidade é contraditória. A mudança não se opera num vazio, mas no contexto de uma história onde forças antagônicas operam com um dinamismo próprio. Em uma sociedade dividida em classes, própria da estrutura capitalista dentro da qual insere-se o Brasil, estas classes disputam o poder procurando cada qual impor sua hegemonia sobre as demais. O processo histórico pois, não é harmônico, mas contraditório, um jogo de interesses onde pessoas e instituições desempenham sempre, mesmo que não o queiram, um papel político. A neutralidade é uma ilusão.

Em terceiro lugar a realidade, em decorrência da contradição, possibilita sempre a construção do novo, do ainda-não experimentado. Este novo, contudo, não surge ao acaso nem perfeito em suas formas como idealisticamente poder-se-ia imaginar. Decorrente da luta entre as forças e interesses divergentes próprios das diversas classes, expressa sempre o ajuste possível em determinadas circunstâncias e momentos históricos. Isto significa desconfiar do voluntarismo, entendido como deslocamento do sujeito de seu contexto histórico como se o processo de mudança fosse produto apenas de heróis ou gênios descolados das circunstâncias. Significa também aceitar que homens e instituições têm necessariamente um contorno histórico e somente nesse meio podem agir e ser corretamente compreendidos.

Se significa por um lado rejeição do voluntarismo, significa por outro, rejeição também do espontaneísmo, isto é, a crença de que as instituições transformam-se ao acaso. Positivamente significa afirmar que o novo depende do empenho, ação e participação dos homens que não são instrumentos passivos, mas sujeitos ativos das mudanças institucionais. É neste sentido que no presente trabalho o Conselho de Escola é visto como uma instituição inacabada, como estando em processo de construção.

Por último significa o entendimento de que o processo histórico não dá saltos, mas que as instituições que surgem só podem ser corretamente entendidas quando vistas no contexto maior do devenir histórico. Sendo assim, há que se ter a preocupação em buscar a ligação entre os fatos, os

encadeamentos; buscar a lógica que prende uma alteração à outra, ainda que estas aparentemente sejam pequenas e pareçam insignificantes. Ainda que alguns momentos e fatos explicitem uma mudança de orientação e possam ser caracterizados como momentos de ruptura, ainda assim devem ser buscadas as tendências que anteriormente já prenunciavam o rompimento então explicitado. Foi o que ocorreu a nosso ver, o com a promulgação da Lei Complementar 444/85 que instituiu o Conselho de Escola Deliberativo como adiante será esclarecido. Assim, o novo em verdade alicerça-se no passado e só desta forma pode anunciar o futuro.

É esta perspectiva que subjaz ao presente trabalho. Dentro dela é que procuramos inscrever a instituição do Conselho de Escola deliberativo nas escolas públicas do Estado de São Paulo e análise que dele fazemos no presente estudo. Ainda que tenha atualmente características limitadoras de sua ação por força dos interesses em jogo no momento em que foi instituído, defendemos que o mesmo pode e deve ser utilizado como instrumento para construção de uma escola democrática e coerente com os interesses maiores de seus usuários. Disto decorre também a importância do problema enunciado anteriormente e da pesquisa que nos propusemos fazer.

#### 4. A ORIGEM DO PROBLEMA

O problema como formulado anteriormente colocou-se-me a partir da minha vivência como Diretor de escola da rede pública estadual e, posteriormente, na qualidade de Supervisor de Ensino realizando o trabalho principalmente de orientação às escolas sob minha responsabilidade.

Como Diretor e também como Supervisor experimentei as dificuldades que o administrador escolar enfrentar enfrenta para conciliar as tarefas de caráter burocrático, pedagógico e político que o exercício do cargo lhe impõe. Senti o drama do educador esperançoso pela participação solidária da comunidade, frustrado muitas vezes porque suas esperanças não se concretizaram.

Percebi sempre que o sonho de todo administrador escolar que é também educador é fazer de sua práxis administrativa uma oportunidade de crescimento para todos os usuários da escola sob sua responsabilidade. Crescimento na direção da maturidade, da responsabilidade, da cidadania plena que só se atinge através da participação, especial nos canais de representação abertos pela legislação tal qual o Conselho de escola das públicas paulistas.

E então começa o drama do educador/administrador pois nem sempre esta participação se dá na forma e na intensidade do esperado, das expectativas estabelecidas. Não raras vezes o canal que deveria ser um instrumento para vencer no âmbito escolar a secular alienação de parte considerável da população transforma-se em mais um estorvo e até em organismo de dissimulação de práticas que, pela manipulação, perpetua o "status quo", mantendo e até ampliando a alienação e exclusão que se queria vencer.

A percepção e vivência da distância entre a expectativa e a prática trás

sofrimento. Mas não se pode parar aí. Ludwig Feuerbach afirmou certa vez, não sem alguma razão que, “o pensamento é procedia pelo sofrimento (5). O problema que formulamos anteriormente tem esta matriz existencial. Ao pensar sobre ele o fazemos na esperança de que a razão possa lançar sobre o problema luzes que, além de esclarecê-lo, também contribuam para superá-lo. Não basta, ensinava Marx, pensar o mundo. A questão é transformá-lo.

Por estarem os problemas discutidos enraizados em nossa experiência enquanto administrador de escola que fomos, tomamos estes educadores administradores como interlocutores privilegiados das nossas reflexões. Debatendo a experiência comum estamos refletindo com eles e buscando caminhos que façam da profissão, ou melhor, da “vocação” de educador, como diz Rubem Alves (6) um instrumento para a construção da cidadania.

Nossa primeira tarefa será refletir sobre as perspectivas do Conselho de Escola deliberativo. Procuraremos realçar elementos que compõem a moldura dentro da qual, a nosso ver, se encaixa este colegiado. Será uma tentativa de ganhar distância e visualizar o texto legal que o instituiu, bem como a prática dele decorrente no conjunto de tendências que do nosso ponto de vista explicam sua gênese e implantação nas escolas públicas do Estado de São Paulo. Buscamos, pois, um afastamento, e por este ato, recuperar as dimensões implícitas no problema ora estudado.

## 5 - OS OBJETIVOS DA PESQUISA

A pesquisa que empreendemos visa basicamente habilitar-nos a:

5.1 - verificar em que medida o Conselho de Escola, como órgão de gestão, está desempenhando as atribuições que a legislação lhe confere no âmbito de escolas públicas estaduais situadas na área de abrangência da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas;

5.2 - detectar elementos que condicionam a atuação deste colegiado, limitando sua atuação;

5.3 - analisar criticamente o desempenho do Conselho de Escola, à luz dos dados coletados, buscando perspectivas, ainda que provisórias, com o interesse de abrir horizontes para uma atuação mais eficaz deste colegiado.

## 6 - DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE PESQUISA

### 6.1 - Área de abrangência

A pesquisa efetuada abrangeu escolas públicas estaduais situadas na esfera de jurisdição da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas. As escolas desta Delegacia de Ensino estão localizadas em três municípios distintos: parte do município de Campinas e municípios de Valinhos e Vinhedo.

Campinas abriga quatro Delegacias de Ensino, sendo esta, a Primeira, a mais antiga.

## 6.2 - Caracterização das Escolas

### 6.2.1 - Quanto à distribuição das matrículas por série e períodos

Em razão da reorganização das escolas públicas levada a efeito pelo Governo do Estado houve sensível mudança no quadro geral das escolas públicas no ano de 1996.

No ano de 1994, ano do início da presente pesquisa, havia um total de 219 escolas jurisdicionadas à Primeira Delegacia de Ensino. Deste total eram 68 estaduais, 96 municipais e 55 particulares.

As escolas estaduais estavam assim distribuídas:

Tabela n. 01  
Número de escolas - municípios - cursos - 1994

Município	1º. Grau	1º. e 2º. Graus	2º. Grau
Campinas	19	17	--
Valinhos	16	04	01
Vinhedo	07	04	--
Total	42	25	01

Estes dados quantitativos permitem algumas inferências, entre elas:

a) preponderância das escolas de primeiro grau sobre as de primeiro e segundo graus e exclusivamente de segundo grau entre as escolas estaduais. As primeiras representavam 61,8% enquanto as demais 38,2%. Isto significa que a maior procura por atendimento e a maior parte dos equipamentos escolares situava-se preponderantemente ao nível do primeiro grau ainda mais se considerarmos que neste ano muitas escolas que mantinham curso de segundo grau também mantinham curso de primeiro grau. Apenas uma escola era exclusivamente de segundo grau o que significa que praticamente a totalidade das escolas mantinham curso de primeiro grau;

b) seletividade acentuada, ou seja, a maior parte das classes concentrando-se no primeiro grau mostra que grande número de alunos não ingressam sequer no segundo grau, terminando os estudos a nível de oitava série, no âmbito da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas.

Esta constatação pode ser feita também se considerarmos os quantitativos referentes a alunos, que no final de 1994 assim se distribuía:

Tabela 02  
Matrícula Final/94 - Ensino de 1º. e 2º. graus

Períodos	Ensino 1º. Grau				Ensino 2º. Grau		
	CB a 4ª.	5ª./8ª.	Supl.	Total	2º. G	Supl.	Total
Diurno	23320	14776	--	38096	2797	--	2797
Noturno	--	6993	2248	9241	8823	759	9582
Total	23320	21769	2248	47337	11620	759	12379

Fonte: Setor de Planejamento - 1ª. DEC

A questão da seletividade aqui fica mais clara. Do total de 59.716 alunos matriculados nas 68 escolas estaduais, 79,2% cursavam ao final de 1994 o primeiro grau. Apenas 21,8% estavam matriculados no segundo grau.

Na introdução ao nosso trabalho mencionamos estatísticas feitas pelo Banco Mundial divulgada em 1995 com dados alarmantes sobre os índices de exclusão social no Brasil; constata-se que o mesmo fenômeno de exclusão repete-se a nível da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas, pois o que se vê nestes números é que a grande maioria dos jovens da região não chega sequer a matricular-se no segundo grau, sendo excluídos por motivos diversos do sistema escolar ainda durante o primeiro grau.

Na leitura destes números verifica-se também que 19,5%, porcentagem expressiva dos alunos de primeiro grau, estavam estudando no período noturno enquanto que 80,5% estavam matriculados no período diurno. No segundo grau a situação se inverte: dos 11.620 alunos matriculados neste nível, 8.823 ou seja, 76% estudavam no período noturno; no diurno 2.797, ou seja, 24%. Até os números relativos ao ensino Supletivo mostram afunilamento pois enquanto que no primeiro grau havia 2.248 alunos matriculados, no segundo grau registra-se apenas o total de 759.

Qual o significado deste números? Em primeiro lugar a constatação óbvia de que grande parte dos alunos matriculados na rede de ensino nas escolas situadas no âmbito de jurisdição da Primeira Delegacia de Ensino são alunos que trabalham durante o dia, isto é, já estão inseridos no mercado de trabalho da região; em segundo lugar percebe-se que à medida em que sobre a escolarização, passando do primeiro para o segundo grau, aumenta radicalmente a porcentagem dos alunos trabalhadores, constatando-se uma verdadeira inversão. Veja-se a tabela a seguir:

Tabela 03

Curso	Alunos do curso noturno - %	Diurno - %	Total %
1º. Grau	19,5	80,5	100
2º. Grau	76	24	100

Acresce considerar, em terceiro lugar, a presença marcante da modalidade Suplência a nível de primeiro grau noturno: 24,3% dos alunos são deste curso.

Ora, estas constatações apontam para a existência no âmbito da Primeira Delegacia de Ensino, ao final do ano de 1994, do mesmo fenômeno característico da rede escolar do Brasil como um todo: a consolidação do ensino noturno como única alternativa de escolarização para amplos setores da sociedade.

Trata-se basicamente de um contingente de alunos excluídos da possibilidade de dedicar-se integralmente aos estudos. Coloca-se para eles a árdua tarefa de conciliar trabalho e escola. Para a escola o desafio pedagógico de trabalhar com uma clientela precocemente participante dos benefícios e mazelas do mercado de trabalho. De qualquer forma estes alunos estão presentes no sistema escolar em um período (noturno) que, não fosse o grau de exclusão social presente na sociedade brasileira, nem mesmo deveria existir.

Em 1995 os dados com respeito a números de escolas, cursos e clientela escolar permaneceram próximos aos de 1994.

Em 1996 os dados com respeito a escolas e cursos alteraram-se significativamente devido ao processo de reorganização da rede escolar empreendido pela Secretaria Estadual de Educação. Assim no ano de 1996 a configuração da rede de escolas estaduais no âmbito da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas era a seguinte:

Tabela 04  
Número de escolas/Município/Cursos - 1996  
Fonte: Setor de Planejamento - Ia. DEC

Município	CB/4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup> ./8 <sup>a</sup> .	CB/8 <sup>a</sup> .	CB/8 <sup>a</sup> . e 2.G	5 <sup>a</sup> ./8 <sup>a</sup> . e 2º. G	CB/4 <sup>a</sup> . e 2º. G	2º. Grau	Total
Campinas	11	02	09	07	06	01	00	36
Valinhos	08	01	07	01	03	--	01	21
Pinhedo	05	--	02	00	03	--	--	10
Total	24	03	18	08	12	01	01	67

O quadro de matrículas dos alunos em 1996, após a reorganização da rede, era o seguinte

Tabela 05  
Matrículas no ensino de 1. e 2. Graus - 1996

Período	CB a 4 <sup>a</sup> . s	5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> . s	Supl. I e II	Total	2º. Grau	Supl. 2º. G	Total
Diurno	19552	15023	--	34574	3491	--	3491
Noturno	--	4827	961	5788	8849	422	9271
Total	19552	19850	961	41363	12340	422	12762

Fonte: Setor de Planejamento - Ia. DEC

Os números da tabela 05 mostram que as considerações feitas a propósito da clientela matriculada nas escolas estaduais em 1994 adequam-se também à clientela matriculada em 1996. O perfil permanece praticamente o mesmo. Resumindo podemos afirmar que as escolas estaduais jurisdicionadas à la. Delegacia de Ensino de Campinas apresentam quanto à distribuição séries-períodos, entre outras, duas características que se destacam:

1 - presença marcante de alunos matriculados no período noturno a nível de primeiro grau; esta presença é preponderante a nível de segundo grau, evidenciando crescente inserção dos alunos no mercado de trabalho da região medida que avança a escolaridade;

2- forte seletividade evidenciada pelo afunilamento das séries e número de alunos à medida que aumenta a escolaridade.

### 6.2.2 - Quanto à evasão/retenção

Dados levantados referentes ao ano de 1994 possibilitaram montar o seguinte quadro quanto à taxas de evasão/retenção no âmbito da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas:

Tabela 06  
Taxas de evasão/retenção - 1994

Série/Turno	Evasão %	Retenção %
1ª. (com Jornada Única)	7,01	--
1ª. (sem Jornada Única)	8,43	--
2ª. (com Jornada Única)	5,66	27,76
2ª. (sem Jornada Única)	8,14	33,77
3ª.	4,36	14,31
4ª.	4,30	11,45
5ª. (Diurno)	8,01	22,98
5ª. (Noturno)	35,62	17,03
6ª. (Diurno)	5,74	20,23
6ª. (Noturno)	24,70	18,45
7ª. (Diurno)	4,75	12,66
7ª. (Noturno)	19,72	15,08
8ª. (Diurno)	3,83	5,72
8ª. (Noturno)	17,09	10,13

Fonte: Setor de Planejamento - 1ª. DEC

Constata-se que as escolas apresentam porcentagem alta de evasão/retenção e que a mesma é decrescente nas séries finais dos ciclos de primeira a quarta e quinta a oitava; verifica-se também que em algumas séries estas taxas são maiores notadamente na segunda e na quinta séries. Percebe-se também facilmente a preponderância da evasão/retenção nas séries do período noturno.

Este quadro aponta também na direção da exclusão pois é justamente entre os excluídos da possibilidade de dedicar-se integralmente aos estudos, ou seja, alunos do curso noturno, que se notam as maiores taxas de evasão/retenção.

A comparação com dados do Estado de São Paulo como um todo, conforme gráfico seguinte (gráfico 1), evidencia que a situação das escolas da 1ª. Delegacia de Ensino de Campinas não é significativamente diferente das demais escolas da rede pública no Estado, registrando-se apenas que a taxa de promoção da quarta à oitava série está ligeiramente abaixo da média do Estado.

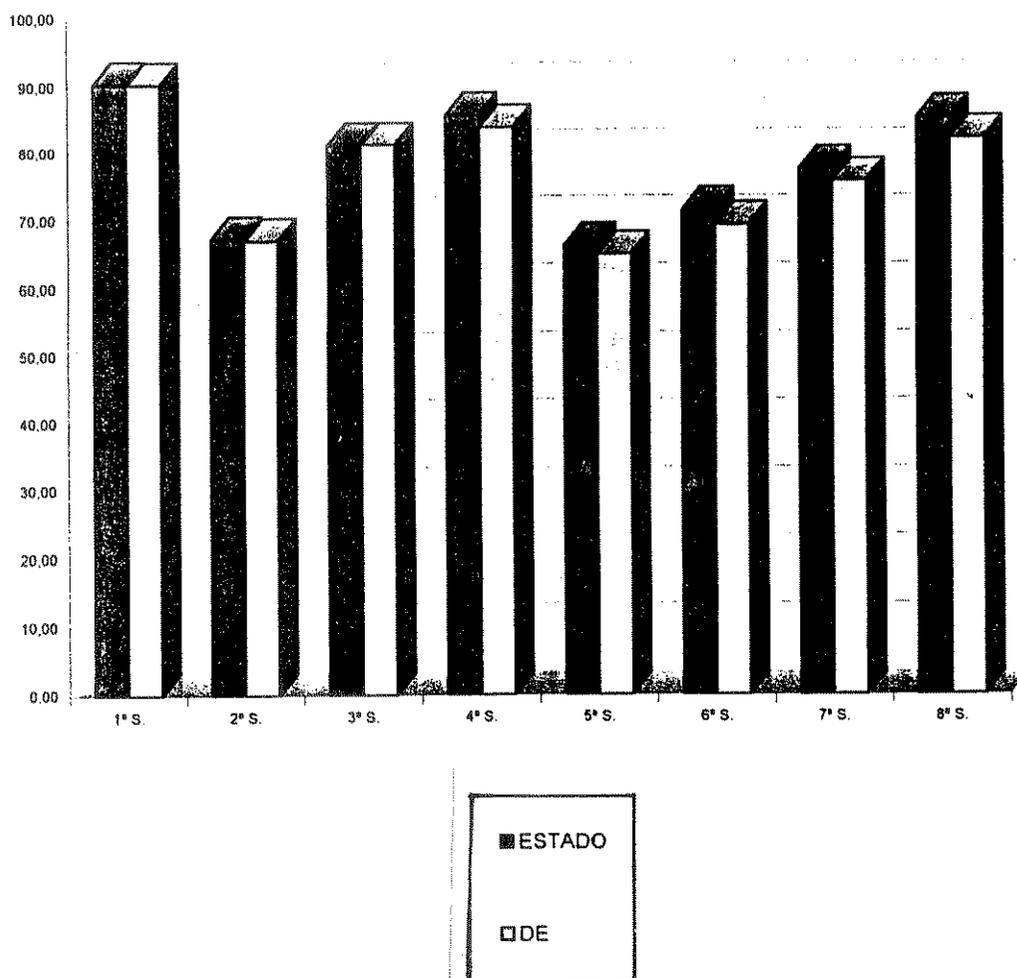
Esta semelhança de desempenho das escolas da 1ª. Delegacia de Ensino de Campinas com o restante das escolas do Estado leva a pensar na semelhança de problemas nas diversas regiões do Estado. Anote-se também, de passagem, a incidência do baixo índice de promoção tanto na segunda como na quinta séries.

### Gráfico 1

Taxas de promoção - 1º. grau - 1994

DE - Ia. Campinas

(Fonte: Centro de Informações Educacionais,SEE 1994)



No ano de 1995 o quadro de retenção e evasão foi o seguinte:

Tabela 07  
Taxas de evasão/retenção - 1995 - 1.<sup>a</sup> DE Campinas

Taxas (%)		
	Evasão	Retenção
1 cb/JU	7,82	
1 cb/SJ	7,53	
2 cb/JU	5,53	22,98
2 cb/SJ	5,35	23,11
3	4,98	11,17
4	5,01	7,17
T ¼	5,77	11,32
5 D	8,34	18,00
N	39,87	12,60
6 D	6,40	13,27
N	30,04	9,65
7 D	5,99	9,24
N	23,35	10,77
8 D	4,37	3,85
N	15,78	8,64
T 3/8	12,27	11,92
T 4/8	8,97	11,61

Fonte: Setor de Planejamento - 1.<sup>a</sup> DEC

As considerações feitas a propósito do ano de 1994 permaneceram válidas também para o ano de 1995 a propósito das taxas de evasão/retenção. Constata-se, naturalmente, variação em alguns números, mas o perfil geral permanece o mesmo. O mesmo vale para 1996 conforme tabela 07-A.

Tabela 08  
Taxas de promoção / reprovação / evasão - 1996

Taxa de Promoção (%)	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª		6ª		7ª		8ª	
	Série	Série	Série	Série	D	N	D	N	D	N	D	N
No Estado	94.96	75.68	88.57	92.27	78.72	51.52	84.16	63.22	88.80	72.43	92.58	82.18
Na Coordenadoria	94.70	75.02	89.06	92.88	79.77	49.54	85.17	61.97	89.55	71.89	93.54	82.55
Na Delegacia	92.49	74.39	87.97	90.20	72.42	45.64	82.75	53.23	88.33	61.83	90.54	75.70
No Município	93.33	73.40	86.77	90.68	72.58	44.72	80.37	59.03	85.01	68.89	90.81	79.51

Taxa de Reprovação (%)	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª		6ª		7ª		8ª	
	Série	Série	Série	Série	D	N	D	N	D	N	D	N
No Estado		19.76	7.75	3.93	12.41	11.86	8.77	10.13	5.39	7.66	2.68	4.18
Na Coordenadoria		20.21	7.20	3.44	11.47	11.15	8.05	9.41	4.84	7.12	2.23	3.63
Na Delegacia		20.20	8.18	4.81	17.37	14.87	10.82	13.52	6.41	12.72	3.53	7.39
No Município		21.46	9.29	4.94	19.07	21.06	13.19	14.67	11.57	11.57	3.82	6.24

Taxa de Evasão (%)	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª		6ª		7ª		8ª	
	Série	Série	Série	Série	D	N	D	N	D	N	D	N
No Estado	5.04	4.57	3.69	3.79	8.87	36.62	7.07	26.65	5.81	19.91	4.74	13.65
Na Coordenadoria	5.30	4.77	3.75	3.67	8.75	39.32	6.79	28.63	5.60	20.98	4.22	13.83
Na Delegacia	7.51	5.41	3.86	4.99	10.21	39.49	6.44	33.25	5.26	25.44	5.93	16.91
No Município	6.67	5.14	3.94	4.37	8.35	34.22	6.44	26.30	5.32	19.54	5.37	14.25

Secretaria da Educação - ATPCE/CIE  
Sistema de Informações Educacionais

### 6.2.3 - Quanto ao rendimento escolar

Em 1994 a Secretaria de Estado da Educação, em convênio com a Fundação Carlos Chagas, realizou um programa de avaliação a nível de quarta e oitava série cujo resultado ajuda a delinear o perfil das escolas estaduais jurisdicionadas à Primeira Delegacia de Ensino de Campinas no que diz respeito ao aproveitamento escolar. O rendimento dos alunos a nível do Estado de São Paulo aparece ao lado do rendimento dos alunos das escolas da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas e possibilitam um referencial de comparação. Os gráficos, que permitem várias leituras, estão nas páginas seguintes (gráficos 2, 3 e 4). Após apresentá-los procuraremos extrair algumas conclusões que nos ajudem, então, a compôr o perfil das escolas Estaduais da 1ª. Delegacia de Ensino de Campinas no que diz respeito ao rendimento escolar.

Gráfico 2  
4a. SÉRIE

1a. CAMPINAS

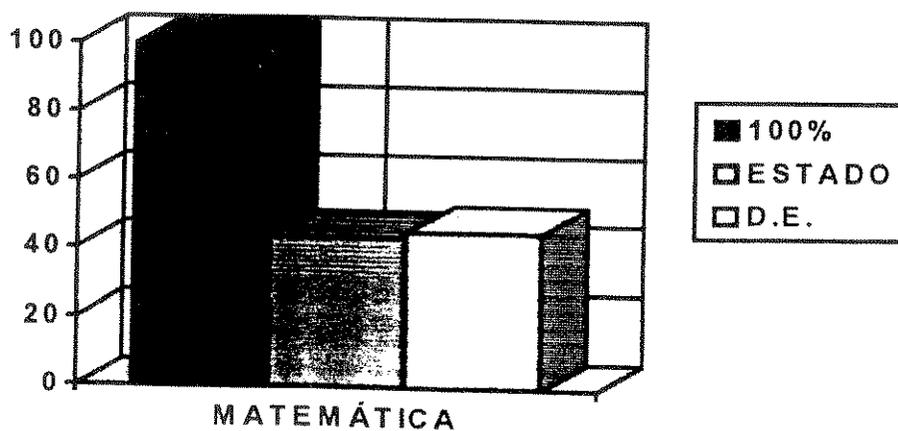
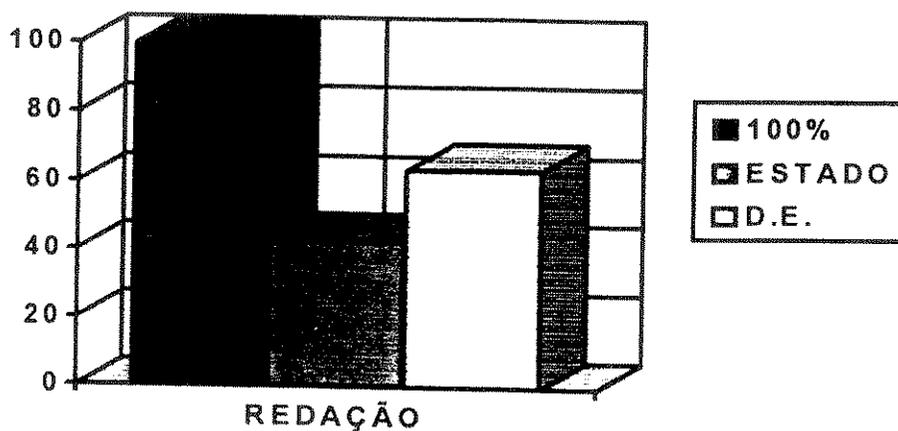
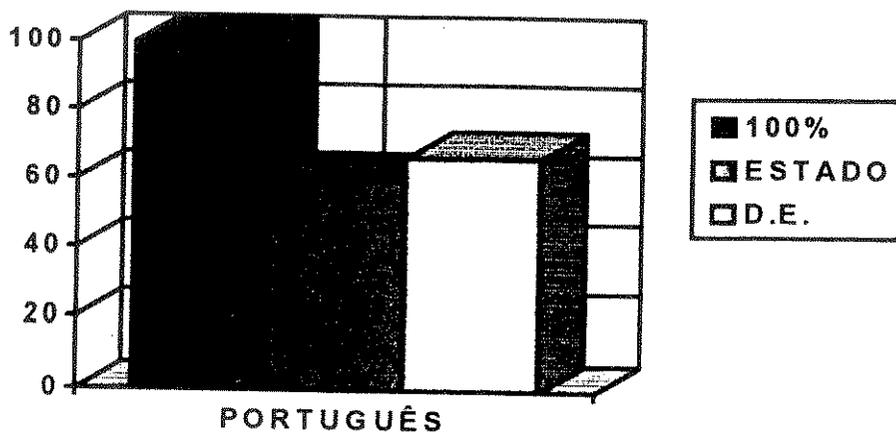


Gráfico 3  
**8a. SÉRIE - DIURNO**  
**1a. CAMPINAS**

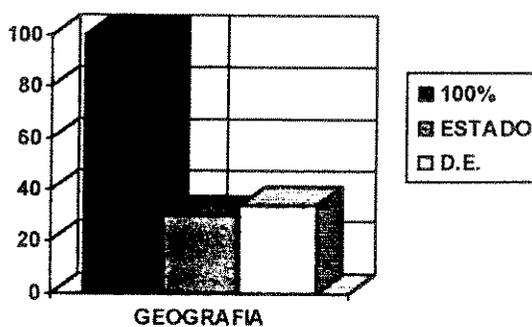
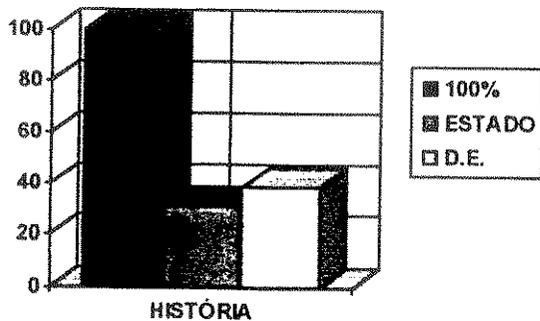
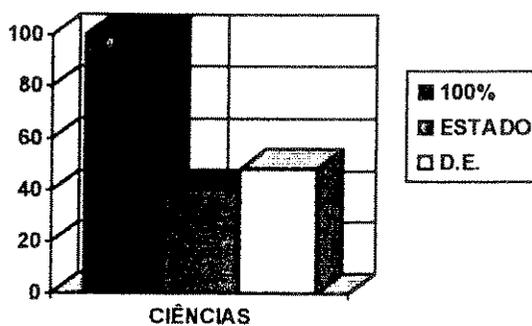
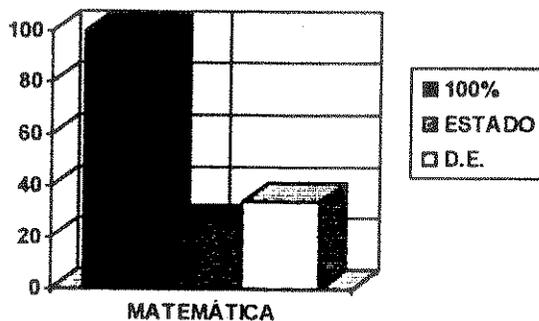
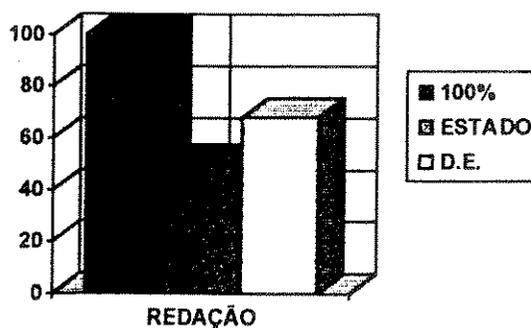
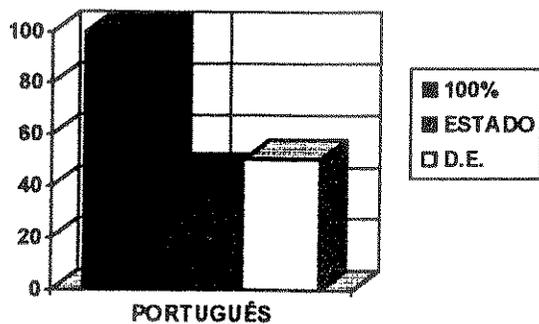
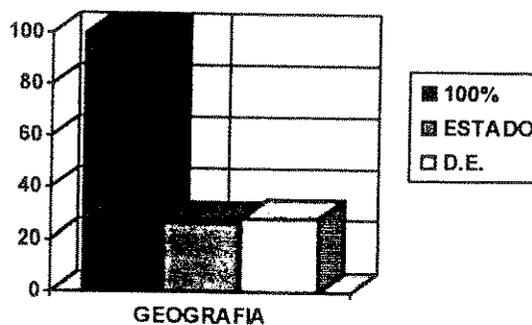
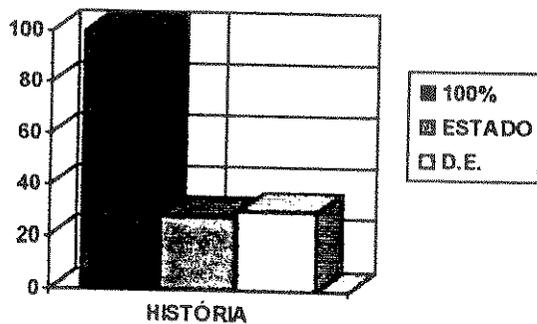
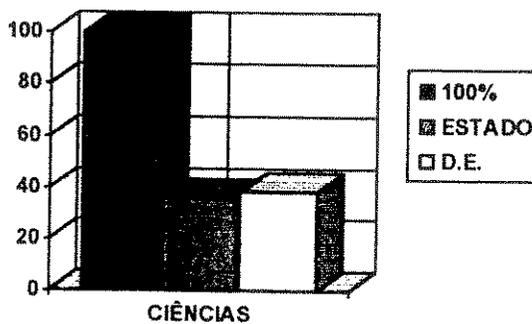
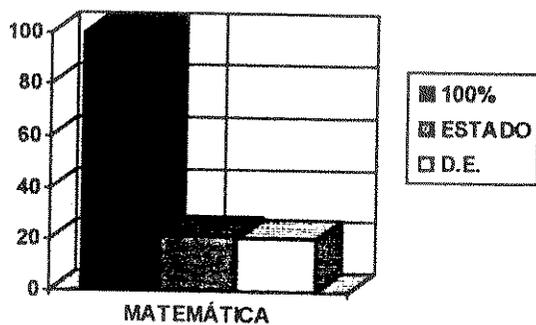
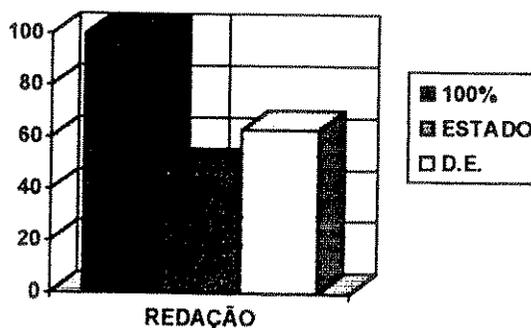
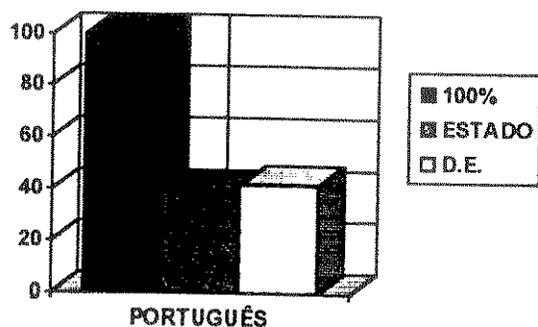


Gráfico 04

## 8a. SÉRIE - NOTURNO

## 1a. CAMPINAS



Pode-se inferir do gráfico 2 que a nível de quarta série as escolas da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas estão acima da média do Estado de São Paulo no que diz respeito a Português, Redação e Matemática; contudo, estão ainda bem aquém do índice ideal (100%), especialmente em Matemática.

As mesmas observações podem ser feitas com respeito à oitava série - diurno e noturno - acrescentando-se que em História e Geografia a porcentagem de aproveitamento é significativamente baixa tanto a nível de Primeira Delegacia de Ensino de Campinas como do restante do Estado situando-se no limite ou abaixo de 40%; no caso da oitava série do período noturno situa-se um pouco acima dos 20%, sendo que em Matemática, na mesma série, o aproveitamento está no limite de 20% (gráficos 03 e 04).

Em que pese problemas que possam ocorrer na elaboração e aplicação de um programa deste tipo, os dados sugerem que à semelhança do restante do Estado, o rendimento nestas séries nas escolas da Primeira Delegacia é baixo, ficando o aproveitamento aquém do que seria desejável.

Verifica-se esta mesma situação no resultado da avaliação levada a efeito no segundo semestre de 1995 abrangendo terceiras e sétimas séries, dentro do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (SARESP). Os dados compilados pela equipe de Supervisão da Primeira Delegacia de Ensino após a correção das provas e constantes de seu relatório síntese (Maio, 1996) é o seguinte:

Tabela n.º 09

Média da 1ª DEC - SARESP

*3ª Série*

Português	20,3	- 72,5%
Matemática	19,6	- 65,3%

*7ª série Diurno*

Português	17	- 57 %
Matemática	11	- 37%
Ciências	14	- 47%
História	06	- 40%
Geografia	07	- 47%

*7ª série Noturno*

Português	12	- 40%
Matemática	08	- 27%
Ciências	10	- 33%
História	06	- 40%
Geografia	07	- 47%

Total de escolas avaliadas: 58

Fonte: Relatório da Equipe de Supervisão da 1ª DEC

Se o rendimento pode ser considerado satisfatório na terceira série, nas sétimas séries (diurno e noturno) é baixo. Em praticamente todos os

componentes, exceto Português, está abaixo de 50%.

Em termos de desempenho escolar este é o perfil da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas. Dentro de escolas com este perfil de desempenho vivem e atuam os Conselho de Escola ora analisados.

#### 6.2.4 - Quanto à composição social

Embora não existam pesquisas disponíveis, as escolas da Primeira Delegacia de Ensino atendem, conforme dados levantados por algumas escolas e corroborados pela observação direta, alunos oriundos de famílias de classe média baixa e classe baixa. Há algumas escolas na zona rural, atendendo alunos provenientes de famílias de trabalhadores rurais (meeiros, arrendatários, pequenos proprietários, diaristas, caseiros, etc.)

#### 6.3 - Período de abrangência da pesquisa

A pesquisa foi realizada nos anos de 1994 e 1995 no que diz respeito aos registros contidos nos livros de atas dos Conselhos de Escola.

A entrega e coleta de questionários estendeu-se pelo ano de 1995.

Os dados levantados visando caracterizar o campo de pesquisa abrangem os anos de 1994 a 1996.

#### 7 - Procedimentos da pesquisa

Com a finalidade de coletar dados para a pesquisa empregamos os seguintes procedimentos:

##### a) Técnica de questionário

Restringimo-nos por questão de tempo e disponibilidade aos Diretores de Escola. Foram enviados questionários para todos os Diretores das escolas estaduais da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas, num total de sessenta e oito. Obtivemos um retorno de trinta e seis questionários total ou parcialmente preenchidos, aproximadamente 53%.

Os questionários propunham ao todo vinte questões divididas em questões com respostas previamente estruturadas ( múltipla escolha ), semi-estruturadas ( múltipla escolha com possibilidade de apontar outras respostas) e abertas (possibilidade de respostas pessoais).

Nem todos os Diretores responderam a todas as perguntas, o que explica o fato de que em algumas tabelas o número de respostas somadas seja inferior a trinta e seis, ou seja número de questionários preenchidos devolvidos ( tabelas 13, 14 e 16 ).

Na questão quatro era possível assinar uma ou mais alternativas, o que eleva para além de trinta e seis o número de respostas obtidas ( tabela 11 )

##### b) Análise documentária

Pesquisamos as atas das reuniões de Conselho de dezoito escolas de primeiro e segundo graus, distribuídas nos três municípios cujas escolas estão jurisdicionadas à Primeira Delegacia de Ensino, com localização geográfica variada. Algumas de centro, outras de bairros de periferia. Não estabelecemos critérios "a priori", porém procuramos, dentro das possibilidades e receptividade

por parte da Direção das escolas, pesquisar livros de atas que nos livros de atas que nos possibilitassem uma visão abrangente e representativa da prática efetiva dos Conselhos de Escola na região focalizada.

c) Pesquisa bibliográfica envolvendo a bibliografia pertinente, teses e trabalhos publicados sobre o assunto, bem como a legislação pertinente a colegiados escolares na perspectiva da gestão democrática do ensino.

d) Levantamento de dados das escolas junto a Diretores de Escola, ao Setor de Planejamento e Equipe de Supervisão, ambos da Primeira Delegacia de Ensino de Campinas.

Entendemos que os dados coletados nestas diversas fontes e maneiras são suficientes para traçar um perfil do desempenho dos Conselhos escolares na região ora focalizada. Procuramos a diversidade e pelo entrecruzamento fazer com que iluminem ora um, ora outro aspecto da atual dinâmica deste colegiado escolar.

Embora não tenha sido possível colher dados de todas as sessenta e oito unidades escolares estaduais e respectivos Diretores, julgamos representativos os que nos foram disponibilizados. Pesquisas ulteriores poderão contemplar outros segmentos, além de Diretores, que atuam no Conselho de Escola, coligir outros elementos e talvez corrigir ou complementar os dados e inferências presentes neste trabalho.

Julgamos ser este também o momento apropriado para retomar o que dissemos na Introdução deste trabalho ( Item 4 ) a propósito da origem do problema que nos propusemos investigar e que a nosso ver tem também alcance metodológico em termos de pesquisa. Trata-se da questão relacionada ao fato de que nesta investigação estamos subjetivamente envolvidos já que estamos retomando e analisando parte de nossa prática como administrador escolar atuando por cerca de oito anos como Diretor de Escola da rede pública do Estado de São Paulo.

Esta circunstância obviamente terá influência nas considerações que serão feitas a propósito dos dados coletados e julgamos por isso necessário explicitar este dado. A consciência do mesmo poderá ajudar a estabelecer limites a possíveis ilações de ordem meramente subjetivas e particulares fundamentadas na percepção parcial do problema ora estudado.

Contudo, esta mesma circunstância, se por um lado enfrenta o risco do subjetivismo, por outro lado carrega também a possibilidade do enriquecimento próprio que a subjetividade devidamente analisada pode conferir à objetividade dos fatos estudados. Neste sentido concordamos com Ivani Fazenda que ao discorrer sobre "A pesquisa como instrumentação da prática pedagógica" e escrevendo sobre a importância e dificuldades de se pesquisar a própria ação, a situação vivida ( anos de prática consolidada ) e os modos e obstáculos da empreitada, afirma: "Devo dizer que os medos são tantos e de tão variadas procedências que se torna difícil elencá-los a todos. Entretanto, quanto maior o medo, melhor o desafio" ( 7 ).

Com as cautelas recomendáveis, nosso trabalho pretende enfrentar o desafio de alargar a compreensão dos pressupostos e perspectivas da prática atual e da prática possível do Conselho de Escola Deliberativo com o qual já

estivemos diretamente envolvidos e com o qual os diversos atores da escola pública continuam a conviver. Nossa “prática consolidada” estará, assim, presente nas observações e considerações a serem feitas ao longo deste trabalho. Parafraçando Ivani Fazenda, “apesar dos medos, fascina-nos o desafio”.

“Não pode haver seguro contra erros. Só os que escolhem nada fazer pela transformação do mundo não cometem erros, cometem um crime. Mas o que nos devia preocupar não é a imunidade contra erros, mas encontrar a direção que o movimento deve tomar. Se esta é a correta os erros podem ser corrigidos; se não, os erros tornam-se desesperançadamente ampliados.”

(Gilbert Green, “Anarquismo ou marxismo”, p. 18; citado por Vitor Henrique Paro, Administração Escolar - Introdução Crítica - Cortez Editora, 6<sup>o</sup>. Ed., 1993)

## CAPÍTULO I

### O CONSELHO DE ESCOLA: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

Pretendemos neste capítulo explicitar que o Conselho de Escola Deliberativo conforme proposto desde 1985 para as escolas públicas paulistas trás embutidas perspectivas de administração escolar participativa.

Dinair Leal da Hora afirma que “os que defendem a administração participativa têm como objetivo quatro pontos essenciais:

1. a extração do autoritarismo centralizador;
2. a diminuição da divisão do trabalho que reforça as diferenças e os distanciamentos entre os segmentos sociais;
3. a eliminação do binômio dirigentes e dirigidos;
4. a participação efetiva dos diferentes segmentos sociais na tomada de decisões, conscientizando a todos de que são autores da história que se faz no dia-a-dia” (8)

A autora apropriadamente fala aqui em objetivos, isto é, alvos na direção dos quais se procura avançar. Neste sentido a administração participativa ainda não é uma realidade mas um projeto em construção. O Conselho de Escola Deliberativo, em que pese sua limitada autonomia é, a nosso ver, um instrumento para esta construção.

Nas páginas seguintes procuraremos realçar as perspectivas que, segundo entendemos, estão implícitas na legislação que criou o Conselho de Escola Deliberativo. Com Neidson Rodrigues entendemos que “O termo perspectiva traz à memória uma relação direta com as artes, especialmente a pintura ou o desenho. Examinemos um quadro qualquer. Nele encontramos figuras ou objetos colocados num primeiro plano. Isto se constitui no motivo do quadro, do desenho ou da pintura. Colado a este primeiro plano há uma outra série de elementos igualmente desenhados ou pintados, que correspondem ao fundo do desenho e que nos dá o sentimento de perspectiva. Ora, o quadro está desenhado num plano chato em apenas duas dimensões. Não há a terceira dimensão, não existe o fundo, já que o espaço sobre o qual o quadro está desenhado ou os objetos que nele se encontram inscritos não se colocam num espaço real de três dimensões. No entanto, parece-nos que há uma terceira dimensão” (9).

No presente estudo o quadro vem a ser o texto da lei que institui o Conselho de Escola Deliberativo. Nosso esforço será o de visualizar as dimensões implícitas nele e que, a nosso ver, são as da construção de um modelo colegiado, democrático, participativo de administração escolar como sugerido por Dinair Leal da Hora no texto citado anteriormente.

Com este propósito procuraremos neste capítulo estudar o Conselho de Escola Deliberativo focalizando:

- a) seus fundamentos legais, fazendo ligações com as características a legislação que disciplinou os colegiados anteriores ao Conselho de Escola deliberativo;

b) o momento histórico, procurando mostrar que o colegiado deliberativo surge como resultado de lutas históricas dos trabalhadores e cidadãos em geral pela redemocratização das instituições públicas no Brasil;

c) os pressupostos administrativos e organizacionais que embasam a prática da administração escolar colegiada os quais fundamentam a atuação do Conselho de Escola;

d) as propostas pedagógicas que foram articuladas ou retomadas na década de 80, cujas tendências validam a opção por uma administração participativa.

Desta forma estaremos esclarecendo o quadro geral em que se situou a instituição do Conselho de Escola deliberativo, compreendendo melhor os anseios que o texto da lei procurou exprimir. Estaremos também ganhando condições que possibilitarão a descrição e análise da prática atual deste colegiado. Sem estes parâmetros tal empreitada fica inviável ou, pelo menos, empobrecida.

Estas perspectivas permitir-nos-ão também avançar uma discussão sobre alguns aspectos do atual formato do Conselho de escola.

#### A) FUNDAMENTOS LEGAIS: DA EXCLUSÃO À PARTICIPAÇÃO

Analisando a legislação educacional sob o prisma da participação comunitária é possível constatar uma tendência à progressiva ênfase no nível de envolvimento da comunidade, ampliando-se os espaços de participação para novos atores. Primeiro da comunidade intra-escolar; posteriormente também de segmentos de fora da escola enquanto instituição, embora diretamente envolvidos e interessados nela, ou seja, os pais de alunos.

Nas últimas décadas, em termos de Estado de São Paulo, a participação comunitária estruturou-se em termos de Congregações, Conselhos de Professores, Conselho de Escola consultivo e por último Conselho de Escola deliberativo. Vejamos como isto se deu e quais tendências podem ser detectadas:

Congregações: foram regulamentadas pelo Decreto 22036 de 5 de fevereiro de 1953. Eram constituídas pelos professores efetivos e presididas pelo Diretor do estabelecimento. O Inspetor Secundário da Região, o Diretor do Curso Primário (anexo) e Orientador Educacional tinham assegurada a participação nas reuniões da Congregação, porém, sem direito a voto. Por indicação da Congregação ou iniciativa do Diretor, e a convite deste, podiam participar também pessoas que pudessem “esclarecer problemas educacionais em debate” (artigo número 2, letra “c”)

O artigo terceiro do referido decreto estabeleceu as atribuições da Congregação, quais sejam:

a) Cooperar com a diretoria em tudo quanto diga respeito à disciplina do estabelecimento, à regularidade e eficiência dos trabalhos escolares, ao aperfeiçoamento das técnicas e ao aproveitamento do ensino por parte dos

alunos;

b) Estudar e discutir as propostas de caráter pedagógico ou cultural apresentadas por qualquer de seus participantes, e deliberar sobre a conveniência de pô-las em prática no estabelecimento ou encaminhá-las à administração escolar.

c) Opinar a respeito dos assuntos de interesse do ensino, que lhe forem submetidos;

d) Elaborar e propor à diretoria programas de cursos, conferências e debates cívicos ou culturais destinados a estender a função docente do estabelecimento ao meio social;

e) Escolher o orador que representará o corpo docente nas solenidade cívica e o professor para a aula inaugural, no início do ano letivo;

f) Colaborar no estudo e solução dos problemas individuais de inadaptação de alunos atividades escolares:

g) Pronunciar-se sobre as substituições de professores impedidos;

h) Designar, na primeira sessão ordinária de cada ano, os dias, o local e a hora para demais sessões ordinárias do período letivo;

i) Eleger, na primeira sessão, entre seus membros, o Secretário para as reuniões do ano;

j) Tomar conhecimento, ainda na primeira sessão ordinária anual, do movimento escolar do ano anterior, que o Diretor deverá relatar;

k) Eleger representantes seus que cooperem com o Diretor na orientação das instituições auxiliares mantidas pelo estabelecimento, tais como biblioteca, associação de estudantes ou pais, caixa escolar, cantina e órgãos de publicidade, e apreciar os informes que periodicamente lhe ofereçam esses representantes e Clubes de Ciências;

l) Decidir sobre a realização de concursos entre os alunos e a concessão de prêmios;

m) Opinar sobre a organização do horário escolar, tendo em vista unicamente os interesses do ensino;

n) Exercer as demais atribuições que lhe couberem por Lei ou Regulamento.

Conforme o artigo quarto a Congregação devia reunir-se ordinariamente quatro vezes por ano, “de preferência em hora que não prejudique as aulas”, sendo as decisões tomadas por maioria de votos e registrado em livro próprio “tudo quanto houver ocorrido na sessão.”

Doze anos mais tarde, em 1965, o então Governador Adhemar Pereira de Barros aprova o Regimento Interno do Estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo através do Decreto número 45.159 - A de 19/8/65, substituído cerca de um ano depois pelo Decreto número 47.404 de 19/12/1966, que fixou as “Normas Regimentais dos Estabelecimentos Estaduais de Ensino Secundário e Normal.”

Nestes Decretos substitui-se a Congregação pelo *Conselho de Professores*, de natureza consultiva, como diz o artigo 143 do Decreto número 47.404/66. O artigo 144 do mesmo Decreto estabeleceu a constituição do Conselho de Professores, formado pelo diretor, “que é seu presidente nato, o

vice-diretor, o assistente de diretor, o orientador educacional, o professor-inspetor, o diretor do Curso Primário de Aplicação e todos os professores do estabelecimento, independentemente da forma pela qual estão provendo os respectivos quadros”. No decreto 45.159 - A/65 apenas dois representantes dos professores não efetivos tinham assento no Conselho de Professores.

O artigo 149 do Decreto 47.404 fixa as seguintes atribuições para o Conselho de Professores:

1. colaborar com a direção na defesa das tradições e do bom conceito da escola;
2. promover pelos meios ao seu alcance o aumento da eficiência da escola, em todos os setores de suas atividades;
3. apreciar e aprovar os planos anuais de trabalho de cada professor ou equipe de professores;
4. criar condições para que os professores da mesma disciplina ou prática educativas desenvolvam planos de trabalho em equipe;
5. pronunciar-se atendido o disposto nestas Normas Regimentais, sobre o projeto de regimento interno do estabelecimento e o de suas eventuais modificações;
6. tomar conhecimento dos assuntos que lhe forem comunicados pelo presidente, discuti-los e votá-los;
7. sugerir ao presidente, ou por intermédio dele, quando for o caso, medidas de interesse para o ensino geral ou para o estabelecimento em particular;
8. eleger, na última reunião plenária do ano, os elementos que deverão, no ano seguinte, exercer as funções de orador e secretário do Conselho de Professores;
9. opinar nos casos previstos pelo artigo 125, parágrafo 2º. ;
10. avaliar a eficiência dos planos em execução, com base nos resultados do rendimento escolar e do ajustamento dos alunos;
11. designar o professor responsável pelo grêmio estudantil;
12. deliberar a respeito de recursos previstos no art. 89, único.

O Diretor da escola era o presidente nato do Conselho e o art. número 145 estabelecia que nos estabelecimentos que mantivessem cursos de ensino normal podia haver o desdobramento em duas câmaras: uma para o ensino secundário e outra para o ensino normal.

Em 1977 através do Decreto número 10.623 e em 1978, através do Decreto número 11.625 foram aprovados respectivamente os Regimentos Comuns das Escolas Estaduais de primeiro e segundo graus. Estes decretos estabelecem que “a direção da Escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar” sendo a Direção integrada pelo Diretor e Assistente do Diretor de Escola.

O Conselho de *Escola* passa a substituir o Conselho de *Professores*, estabelecido nos Decretos anteriores. Altera-se também a composição num sentido mais democrático e representativo. Pela primeira vez defini-se a participação de representantes de professores das quatro primeiras séries do

primeiro grau, “eleitos anualmente por seus pares”; da mesma forma os alunos pela primeira vez têm representação assegurada garantindo-se a presença “de dois representantes do corpo docente de segundo grau, eleitos anualmente por seus pares”; os pais também se fazem presentes através de “representantes da Associação de Pais e Mestres”(Artigo 9º.). Quanto ao caráter o Conselho de Escola continua sendo consultivo.

O artigo 10 estabeleceu suas atribuições:

I - assessorar a Direção da Escola em suas decisões, propondo:

- a) diretrizes e metas da atuação da escola;
- b) alternativas de solução para problemas de natureza administrativas e pedagógica;
- c) prioridade para a aplicação de recursos da Escola e Instituições auxiliares;

II - opinar sobre:

- a) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
- b) programas especiais visando a interação escola-família-comunidade;
- c) programa de assistência social e material aos alunos;

III - apreciar os relatórios anuais da Escola analisando o seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

A presidência do Conselho continua sendo do Diretor e estabeleceu-se a obrigatoriedade de reunião semestral.

Este tipo de Conselho aponta para um modelo de administração escolar que poderíamos chamar tecnocrático dado seu caráter meramente consultivo. A decisão fica totalmente nas mãos do Diretor da Escola considerado o único com competência técnica para decidir sobre os assuntos da unidade escolar. Reflete em boa medida a ideologia vigente na época a qual privilegiava soluções técnicas, pretensamente neutras, para os problemas diversos da nação. O povo estava impedido de participar.

Em 1978 o então Governador Paulo Egydio Martins encaminha à Assembléia o Projeto de Lei Complementar número 42 o qual dispunha sobre o Estatuto do Magistério Público de primeiro e segundo graus do Estado de São Paulo. A Assembléia Legislativa introduz modificações no referido projeto incluindo no mesmo, entre outras coisas, um inciso modificando a composição do Conselho ampliando o número de membros que passa a incluir a totalidade dos integrantes do quadro docente e especialistas da educação com exercício na unidade escolar. Embora o Governador tivesse vetado tal modificação por julgá-la “inconveniente” (Mensagem número 243, D.C.E. 10/11/78), a Assembléia Legislativa derrubou seu veto. Parecer C.E.E. número 171/84 concluiu pela validade da alteração feita e o Conselho teve ratificada a composição estabelecida no Estatuto do Magistério (Lei Complementar 201 de 9 de novembro de 1978), ou seja, todos os professores e especialistas em exercício na unidade escolar passam a fazer parte do Conselho de Escola.

Neste mesmo ano de 1984, já sob o governo de Franco Montoro, modifica-se o conselho de Escola. O Conselho Estadual de Educação, conforme exposto acima, ratificou a composição do Conselho de Escola conforme o estabelecido na LC 201/78 em Deliberação aprovada no dia 15/2/1984. No final

deste ano, a 19/12/1984 Franco Montoro promulga a Lei Complementar número 375 introduzindo duas modificações no Conselho de Escola. A primeira diz respeito à composição, determinando que a participação de professores deveria ser feita por representação, inclui um representante dos alunos do primeiro grau (8ª. série) além de representantes dos alunos de cada uma das séries do segundo grau e como novidade, inclui também representante dos funcionários da escola, eleito por seus pares. A segunda modificação e esta deixando bem caracterizado o anseio de participação nas decisões característico do momento histórico, diz respeito ao caráter do Conselho de Escola: *de consultivo torna-se deliberativo*.

Quanto às atribuições permanecem inalteradas aquelas já estabelecidas no Regimento Comum das escolas estaduais.

Transcorrido praticamente um ano, em 27/12/1985, é promulgado novo Estatuto do Magistério (Lei Complementar número 444) a qual consagra em seu artigo 95, o Conselho de Escola Deliberativo e amplia a participação de pais e alunos estabelecendo a paridade em relação ao número de conselheiros representantes dos especialistas, professores e funcionários da escola. Esta paridade obedece a critérios de proporcionalidade, na seguinte forma:

40% de docentes

5% de especialistas de educação (executando-se o Diretor de escola)

5% dos demais funcionários

25% de pais e alunos

25% de alunos

A escolha deve ser feita entre os pares, mediante processo eletivo, no primeiro mês letivo, o Diretor da Escola continua sendo o presidente, estabelecido um mínimo de vinte e um máximo de quarenta membros, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino, devendo reunir-se ordinariamente duas vezes por semestre. As atribuições do Conselho são assim fixadas (parágrafo 5º. do artigo 95)

“I - Deliberar sobre:

a) diretrizes e metas da unidade escolar;

b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativas e pedagógica;

c) projetos de atendimentos psico-pedagógico e material ao aluno;

d) programas especiais visando a integração escola-família-comunidade;

e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;

f) prioridades para a aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;

g) a indicação, a ser feita pelo respectivo Diretor da Escola, do Assistente de Diretor de Escolas, quando este for oriundo de outra unidade escolar;

h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;

II - Elaborar o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente.

III - Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.”

Em 1986, primeiro ano de funcionamento do Conselho de Escola nesta forma estabelecida pela LC 444/85, o Secretário de Estado da Educação, tendo em vista “inúmeras consultas”, expede o Comunicado SE de 31/03/86 com uma série de explicações e considerações acerca do Conselho de Escola. Enfatiza seu caráter deliberativo, define-o como “fórum de expressão e decisão”, realça que o objetivo do mesmo é ser um instrumento para “compartilhar com o Diretor os esforços na busca de respostas coletivas aos problemas que a escola enfrenta. “Assim, “a responsabilidade pela política administrativa, financeira e pedagógica da escola, em consonância com as normas legais e diretrizes da SE, passa a ser de todos.”

O mesmo Comunicado enfatiza a importância do processo de eleição: “A eleição dos representantes de professores, especialistas de educação, funcionários, pais e alunos deve realizar-se em assembleias distintas, e ser precedida de amplos debates, para assegurar o afloramento das idéias e aspirações, garantidos, desta forma, uma representação de caráter real de cada um destes segmentos.”

Mesmo nas escolas agrupadas (EPGAs) as quais não têm “o mínimo de elementos previstos em lei, necessários para a formação do Conselho de Escola, as decisões deverão ser tomadas com a participação da comunidade, propiciando assim, a vivência democrática.”

Desafia os educadores: “Aos educadores, através de seu empenho e criatividade, caberá um papel preponderante no desencadear desta atividade.”

Destaca o papel inovador da Lei Complementar recém-promulgada no que diz respeito ao Conselho de escola: “A Lei Complementar inova no que se refere a todas as ações da vida escolar que passam a ser resultado de decisões coletivas.”

Os textos editados posteriormente à Lei Complementar 444/85 reforçam e ampliam a posição de Conselho de Escola ao delegar-lhe novas atribuições. Reafirmam que “O Conselho de Escola é órgão de gestão da escola. Sua instituição corresponde à opção por uma administração participativa para as escolas estaduais, sob a forma de colegiado, representando toda a comunidade.”(10) É o caso, por exemplo, da legislação que criou o projeto denominado “Escola-Padrão” no âmbito do Estado de São Paulo. As normas editadas conferiam ao Conselho de Escola várias responsabilidades, entre elas:

- a) deliberar sobre a inclusão ou não da Unidade Escolar no Projeto Educacional Escola Padrão (Dec. 34.918/92, artigo 4º. inciso II);
- b) ser instância de aprovação e controle dos planos escolares (Dec. 34.035/91, artigo 3º., inciso III)
- c) referendar o nome do professor/a indicado pelo Diretor da Escola para exercer a função de coordenador (Res. SE número 289/91);
- d) aprovar os parâmetros e critérios pedagógicos que balizarão a definição dos níveis de coordenação a serem criados, da mesma forma que referendar as decisões da Direção da Unidade de Ensino em relação a esses mesmos níveis, bem como definindo junto com a Direção da escola o número de horas-aula destinados a cada coordenação (Res. SE número 290/01);

e) avaliar juntamente com o Diretor a atuação dos responsáveis por funções técnico-pedagógicas, decidindo pela sua permanência ou não no ano letivo subsequente (Res. SE número 290/91, artigo 7º.);

f) referendar o nome do coordenador do Centro de Informação e Criação (CIC) indicado pelo Diretor de Escola (Res. SE 243/ 92);

g) participar do processo de avaliação sendo co-responsável, tanto pela qualidade dos serviços prestados, quanto pela definição dos instrumentos de auto-avaliação contidos no Plano Diretor e pela divulgação dos resultados à comunidade (Res. SE 135 de 26/5/1992, artigo 2º.);

h) definir os critérios e participar, juntamente com o Diretor da Escola, do processo de seleção para a contratação de novos professores (Res. SE de 27/11/1992);

i) deliberar sobre a administração da Caixa de Custeio e desempenhar a função de Conselho Deliberativo da mesma (Lei Complementar número 708 de 08/1/93).

Percebe-se pois, claramente, que a estratégia político-educacional definida nestes textos legais, privilegia a participação da comunidade através do Conselho de Escola entendido como canal possibilitador da representação da mesma. O “Programa de Reforma do Ensino Público do Estado de São Paulo” editado em 1991 pela Secretaria de Estado da Educação diz: “... Um novo modelo de ação exigirá uma nova forma de organização e de administração da educação... Qualquer ação pedagógica que busque promover a formação de uma cidadania consciente e democrática deve estar baseada em uma organização administrativa que pratique o espírito crítico e democrático de gestão. A ênfase nessas novas formas de gestão não nasce apenas da necessidade de racionalização administrativa, mas é um componente central na renovação da prática pedagógica a ser desenvolvida no núcleo escolar.”(11)

Em 1998 a Secretaria de Educação submeteu ao Conselho Estadual de Educação e este aprovou através do Parecer 67/98, publicado no DOE de 20/03/98 as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Nestas normas o Conselho de Escola é constituído em “colegiado de natureza consultiva deliberativa” e inova ao estabelecer que ele poderá elaborar seu próprio estatuto e “delegar atribuições a comissão e subcomissões, com finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a sua organização”.

Feita a revisão dos fundamentos de ordem legal que embasaram a atuação do Conselho de Escola colocando-o no âmbito dos diversos textos que mesmo antes de sua existência com este nome disciplinaram com designações diversas a participação da comunidade, pode-se indagar do sentido das alterações ocorridas. Em que direção elas apontam? Parece-nos inequívoco que elas avançam na direção da democratização da gestão escolar. Esta leitura das mudanças na legislação é possível se levarmos em conta os seguintes aspectos:

a) *Mudança dos nomes*, na seguinte sequência: congregação – conselho de professores --- conselho de escola. A mudança para “conselho de escola” indica ampliação no conceito de Conselho. Tal fato fica claro quando verificamos a questão dos participantes;

b) Ampliação da representação e número de participantes:

Congregação: Diretor e professores efetivos do estabelecimento;

Conselho de Professores: Diretor, Assistente de Diretor, orientador educacional, professores efetivos de grau médio, dois representantes dos professores não-efetivos, diretor do curso primário anexo (Dec. 45.159-A) de 19/8/1965. Em 1966 amplia-se a participação: todos os professores do estabelecimento, mesmo não efetivos, têm assento garantido no Conselho;

Conselho de Escola (1977-1978): volta a representação do segmento dos professores e incluem-se representantes dos alunos (dois do segundo grau), dos funcionários (Secretário de Escola) e representantes da Associação de Pais e Mestres;

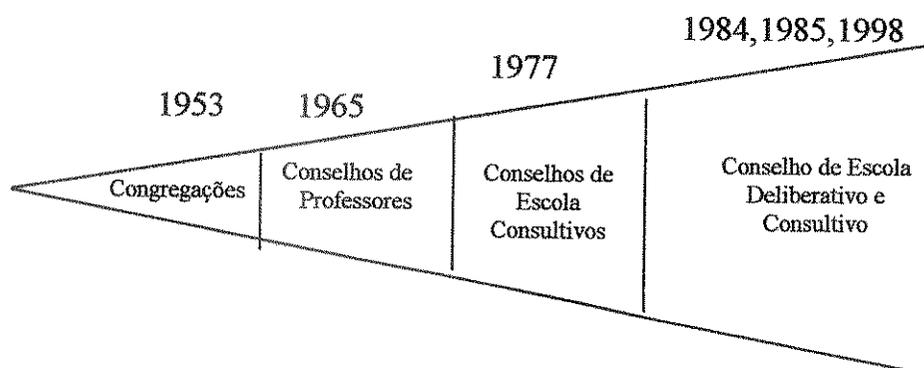
Conselho de Escola (1985): estabelece-se representação paritária entre Direção, Professores, Funcionários e Alunos e Pais, na proporção de 50%. Todos os segmentos estão, pois, representados no Conselho.

c) Mudança na natureza do Conselho

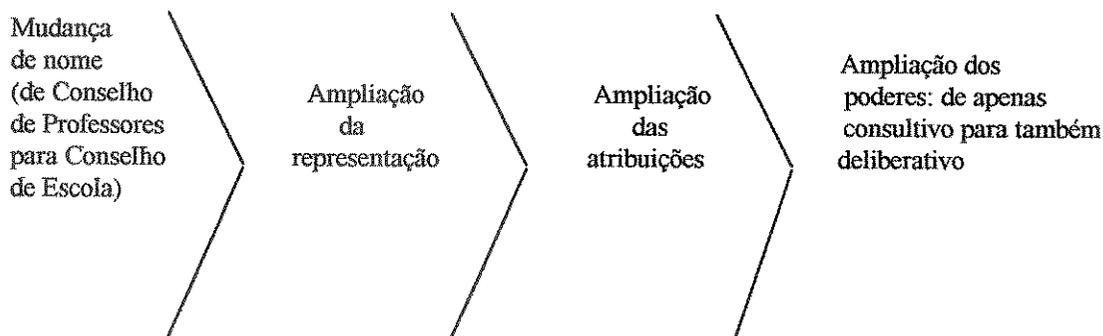
De apenas consultivo o Conselho de Escola transforma-se em deliberativo. Esta alteração foi fundamental pois tornou o Conselho um núcleo de poder dentro da escola. O parecer CEE 67/98, anteriormente referido, une o consultivo e o deliberativo;

d) Ampliação das atribuições: percebe-se que os diferentes textos legais avançam no sentido de fazer do Conselho de Escola o elemento formulador de todo o Projeto Pedagógico da unidade escolar. Mas não apenas isto: são-lhe atribuídas funções de caráter administrativo, inclusive no âmbito disciplinar (letra “h”, par. 5º. do artigo 95 da Lei Complementar 444/85) bem como a análise e avaliação de desempenho (item III, par. 5º. do artigo 95 da Lei Complementar 444/85) e de caráter financeiro (letra “f”, par. 5º. do artigo 95 da Lei Complementar 444/85). Tem pois, atribuições que abrangem os aspectos pedagógicos, administrativos, disciplinares e financeiros da unidade escolar.

Como afirmado anteriormente, a análise dos textos legais revela uma progressiva ênfase no grau de envolvimento da comunidade “intra” e “extra”-escolar. Poderíamos graficamente visualizar assim esta abertura para a presença da comunidade:



Poderíamos visualizar também a cristalização desta abertura atentando para a nomenclatura e outros aspectos. Assim:



De todas as formas os textos legais apontam na direção da consolidação do modelo colegiado de gestão escolar tendo como base o Conselho de Escola. Esta forma de administração se corporifica na LC 444/85, artigo 95, que estabelece o Conselho na forma como funciona hoje nas escolas públicas do Estado de São Paulo.

Nesta Lei e nos textos que a seguiram encontramos os fundamentos legais que estabelecem os parâmetros para a atuação deste Colegiado. A revisão histórica feita ajuda-nos a entender o enraizamento do mesmo na jurisprudência que o antecedeu, possibilitando ver as semelhanças, diferenças e a direção para a qual a legislação aponta.

A direção apontada, conforme se depreende na leitura do textos legais, é a da construção de uma escola participativa, democrática, que tenha como eixo condutor, a afirmação da cidadania. O Conselho de Escola, alicerce da gestão democrática, é chamado a ser o canal legítimo e institucional desta empreitada.

Contudo, sabemos que os textos legais não caem do céu, nem são doados por uma divindade qualquer. Eles são fruto das lutas concretas que os diversos atores sociais travam ao longo da história. São fruto de um complexo jogo de interesses.

Em uma sociedade capitalista expressam a prevalência dos interesses da classe detentora do capital bem como as eventuais conquistas da classe trabalhadora. Em um regime democrático, onde os interesses conflitantes têm nos parlamentos o fórum legítimo de debates e expressão da vontade nacional pela manifestação da maioria dos representantes dos cidadãos, as leis representam o consenso possível em determinado momento histórico.

Assim entendidas, é mister buscar a explicação do enraizamento histórico das leis para melhor entendê-las. No caso da legislação que fundamenta o Conselho de Escola será necessário contextualizar historicamente a Lei 444/85 (Estatuto do Magistério) procurando entender o que ela expressou no momento em que surgiu. É o que procuraremos fazer a seguir.

## B) FUNDAMENTOS HISTÓRICOS

Para entender o significado da LC 444/85 é preciso situá-la historicamente. Nosso esforço agora será no sentido de contextualizar o diploma legal nos marcos da economia e dos movimentos políticos da década de oitenta

no Brasil. Mas isto apenas não basta: este texto legal, como vimos, articula uma concepção de administração escolar: a colegiada, estruturada que é na forma de um Conselho. Ora, esta palavra “Conselho” tem uma história. Não surge por acaso. Será pois necessário também resgatar um pouco da história dos Conselhos como formas de administração de coletividades em diversos momentos históricos procurando ver para onde eles apontaram quando foram estruturados. Por último será necessário ver esta forma de administração encontra paralelo na história de outros sistemas educacionais que não o paulista.

## 1. O CONTEXTO ECONÔMICO

De maneira geral podemos dizer que os anos oitenta dão continuidade ao modelo econômico implantado no Brasil pelo Regime Militar que se instalou em 1964. Este modelo econômico caracterizou-se por ser:

a) concentrador de renda feita através do rebaixamento salarial e via tributação;

b) abertura da economia para o exterior, privilegiando tanto as exportações quanto os investimentos estrangeiros no Brasil;

c) expansão do crédito ao consumidor, privilegiando-se o consumo de bens “suntuários” destinados à classe média: eletrodomésticos, automóveis, etc.

A continuidade, porém, não significou mesmice. Nos anos oitenta este modelo econômico que na década anterior (anos setenta) havia propiciado que se registrassem altos índices de crescimento econômico, dá claros sinais de suas limitações. Isto fica óbvio quando se analisam (dois) índices como:

a) o da dívida externa que alcança a cifra dos cem bilhões de dólares colocando o Brasil entre os maiores devedores do mundo;

b) as taxas de inflação que atingem patamares elevadíssimos como podemos ver pelos dados seguintes:

1978 -	40,8%
1979 -	77,2%
1980 -	110,2%
1981 -	97,2%
1982 -	99,7%
1983 -	211,1%
1984 -	223,8%

Um modelo econômico como este, excludente, levou a concentração de renda, mal secular no Brasil, a agravar-se muito mais em pouco tempo. Os dados do I.B.G.E. mostram para o período a seguinte distribuição da renda nacional: em 1970 os 5% mais ricos dividiam entre si 34,1% da renda nacional; em 1980 dividiam entre si 37,9%. Os 50% mais pobres dividiam em 1970 14,9% do total; em 1980 sua parte caiu para 12,6%.

O “milagre econômico”, miragem propagada na década anterior, deixou de existir. “Perdeu impulso e esgotou-se o modelo de crescimento. A crise do

petróleo e em seguida a crise da dívida paralisaram não apenas o Brasil, mas toda a América Latina.” (12)

Incapaz de elevar o nível de vida dos trabalhadores e descontentando também a classe média, afloram as contradições do regime imposto ao país desde 1964. A contestação ganha força e articulam-se movimentos sociais contrários ao regime vigente.

## 2 - O CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

A primeira metade da década de oitenta foi marcada pelo crescimento da oposição ao modelo político-social implantado no país a partir de 1964. Este modelo tinha como características básicas:

a) centralização do poder na esfera federal, com eliminação das eleições diretas para Presidente da República e Governadores dos Estados;

b) fortalecimento do Executivo com interferência forte deste Poder sobre o Legislativo e Judiciário, inclusive com cassação de vários dos representantes destes poderes;

c) controle dos sindicatos de trabalhadores, censura aos meios de comunicação e forte repressão à liberdade política.

Este modelo político encontrou resistência desde sua implantação. Contudo, a euforia provocada pelo chamado “milagre econômico” amorteceu as críticas que então se fazia ao regime imposto ao país. A crise econômica dos anos setenta, porém, tornaram clara a inviabilidade da continuação do regime de exceção em que vivia o país.

Durante o governo Geisel (1974 - 1979) inicia-se um processo de abertura política prevista para ser “lenta e gradual”. Durante o Governo Figueiredo (1979 - 1985) agrava-se a crise econômica. Mais de duzentas greves eclodem por todo o Brasil no ano de 1980. Em 1981 os metalúrgicos da região do ABC na Grande São Paulo, desafiam o regime e param durante quarenta e um dias. Neste mesmo ano as lideranças sindicais organizam a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT) e em 1983 organiza-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Os operários reivindicavam, entre outras coisas, a autonomia sindical, liberdade de organização política e o fim da política econômica do governo.

Em novembro de 1982 realizaram-se eleições diretas para governador, suspensas desde 1967. Os opositores tiveram maioria de votos elegendo dez governadores, inclusive dos Estados mais populosos e fortes economicamente. Em 1983 tem início a Campanha das Diretas-Já que culminarão com o comício em São Paulo que reuniu cerca de um milhão e setecentas mil pessoas. Votada em abril de 1984, a emenda Dante de Oliveira não foi aprovada pois faltaram vinte e dois votos para completar os dois terços necessários para a aprovação da emenda constitucional. Frustrou-se o anseio da nação momentaneamente, pois já no ano seguinte, 1985, o Colégio Eleitoral que então “elegia” o Presidente da República, elegeu Tancredo Neves, opositor, pondo fim a vinte e um anos de regime militar e iniciando a chamada Nova República.

Paralelamente a esta ebulição na esfera política verifica-se também a intensificação das lutas empreendidas por diversos movimentos sociais em torno de variadas reivindicações: moradia, creches, saúde, posse da terra, transporte, educação, etc. A sociedade civil se fortalece contrapondo-se às restrições impostas pelo modelo político vigente e vai forçando o atendimento de suas necessidades.

A ascensão de políticos da oposição via eleição a cargos executivos a partir de 1982 (eleição de governadores) marca nova fase na articulação destes movimentos sociais. A Professora Maria da Glória Gohn aponta para algumas mudanças significativas ocorridas nos movimentos sociais durante a década de oitenta. São elas:

a) Quebra da unidade dos movimentos populares antes unidos pelo denominador comum da luta contra o autoritarismo do regime militar, causada pela acentuação das diferenças político-partidárias;

b) Mudança no discurso e na prática dos governos então constituídos. “Os grupos deixam de ser vistos como opositores. Passam a ser conclamados como parceiros. Parceria com a comunidade será a nova técnica de órgãos públicos até então assistencialistas, clientelistas ou repressores”(12). Esta mudança no discurso e na prática dos governos se representa por um lado avanço democratizante, por outro lado pode indicar também a tentativa de construir novos instrumentos de cooptação e manipulação da população. O Conselho de Escola não está imune a ser usado também com esta finalidade;

c) Apropriação do espaço de produção do movimento pela administração pública face ao fato de muitos militantes assessores de movimentos populares terem passado a gerenciar secretarias e órgãos públicos. Estabeleceu-se a confusão entre “ser movimento” e “ser governo” (14);

d) Juridiciação da sociedade organizada, ou seja, “a sociedade civil organizada busca inscrever em leis seus direitos e deveres” (15). Os movimentos sociais passam a promover reuniões, debates, seminários e fóruns visando discutir e/ou elaborar subsídios para projetos de leis (Fórum da Educação, Seminário da APEOESP, etc);

e) Democratização da máquina estatal. Esta passa a ser uma das metas dos militantes agora investidos em funções administrativas. Passa-se a enfrentar o desafio de “democratizar as relações internas nas administrações, democratizando as próprias instituições” (16).

Nestes termos fica claro que o Conselho de Escola como proposto para as escolas públicas do Estado de São Paulo pela LC 444/85 nasceu num contexto de luta pela afirmação da cidadania entendida como direito de participar da administração da coisa pública e que naqueles anos perpassava toda a sociedade brasileira. Era um momento de ruptura, de busca de superar o regime autoritário e repressivo que se instalava no país pós 64 simbolizada na frase de Tancredo Neves ao ser aleito pelo Colégio Eleitoral em 15/1/85: “Fomos ao Colégio Eleitoral para que ele nunca mais seja utilizado” (17) querendo dizer que o Colégio Eleitoral era uma instituição antidemocrática que precisava ser eliminada.

Fica claro também que este anseio de participação, de afirmação da

cidadania, será realizado pela formalização em leis de canais de participação organizada da população dos quais o Conselho de Escola com caráter deliberativo é um exemplo. A nível de país a Constituição promulgada em 1988 consagrará os avanços obtidos no sentido da participação popular e estabelecerá no capítulo relativo à educação o princípio da gestão democrática. Diz a Constituição:

*“Artigo 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*VI - gestão democrática do ensino público na forma da lei.”*

Mas não foi apenas na área da Educação que se formulou esta proposta de participação via Conselho. A Doutora Maria da Glória Gohn lembra que só em São Paulo, no ano de 1980, foram criados onze conselhos. Reivindicavam as mais diversas coisas: melhoria nos transportes, saúde, habitação, linhas de ônibus, etc. Diz ela que “o poder público estruturava, pela primeira vez desde 1964, uma resposta clara, objetivando institucionalizar as demandas populares, extravasadas a partir de 1978” (18).

Nestes termos o Conselho de Escola tal qual instituído a partir de 1985 nas escolas públicas do Estado de São Paulo inscreve-se no contexto da:

- a) luta da sociedade civil pela reconquista dos direitos da cidadania;
- b) tendência a institucionalizar canais de viabilização destas conquistas;
- c) ênfase na organização de Conselhos como forma de propiciar a participação pretendida, seja como estratégia de governo, seja como estratégia dos próprios movimentos populares.

Ora, assim caracterizado o momento de nascimento do Conselho de Escola com feições que hoje temos nas escolas públicas paulistas, infere-se que o mesmo surgiu como instrumento de afirmação da cidadania. Nasceu em uma hora em que o povo nas praças e nas ruas reconquistava o direito de se fazer ouvir e ver. Mais que isso: reconquistava o direito de decidir, pelo voto, os destinos da nação. Fez parte de um vendaval redemocratizante da sociedade. É necessário voltar a enfatizar contudo que se o Conselho de Escola na forma como foi instituído representou uma oportunidade de construir um canal de efetiva participação da sociedade civil na administração pública, este pode não ter sido o objetivo do poder público ao institucionalizar outros canais que continuaram a ser meramente consultivos e burocratizantes.

Mais do que uma instituição burocrática e burocratizante do espaço escolar, o Conselho de Escola tornado deliberativo, analisado no contexto histórico em que surgiu desde o ponto de vista econômico e político-social, foi uma proposta de democratização deste mesmo espaço escolar. Representou a institucionalização da oportunidade de voz de voto a atores antes excluídos ou secundarizados nas tomadas de decisões dentro do âmbito da escola.

Visto por este ângulo percebe-se que as mudanças nos colegiados que se estruturaram na escola em termos do Estado de São Paulo desde as antigas Congregações estabelecidas em 1953 até o atual Conselho de Escola deliberativo estão enraizadas nas lutas da população para conquistar canais efetivos de participação. Defendemos que há uma lógica nestas alterações expressas pelos textos legais e esta lógica é a crescente ampliação da

participação e dos poderes conferidos aos participantes. Esta lógica dos textos legais é também a mesma do movimento social como um todo que exige também participação crescente nos negócios públicos. Seria realmente impensável o Conselho de Escola tal qual implantado nas escolas públicas paulistas desvinculado das aspirações da população como um todo como expressas na década de oitenta.

Assim, do ponto de vista histórico, o Conselho de Escola deliberativo foi criado para ser um instrumento de construção e afirmação da cidadania, democratizando a escola e oportunizando a participação.

A exegese dos diversos textos legais que estruturam os diversos colegiados escolares feita anteriormente apontou também para a direção da ampliação e afirmação desta mesma cidadania.

Cabe agora, porém, uma pergunta: por que Conselho de escola? Por que a década de oitenta trouxe de volta ao cenário dos debates esta forma de institucionalização da cidadania? Por que se elege o Conselho como canal privilegiado de participação institucional? Por que a fixação no termo Conselho?

As respostas à pergunta anterior poderiam ser variadas e não nos propomos aqui investigar a todas. Parece-nos, porém, que o próprio termo "Conselho" guarda uma história de formas de gestão que para nossos propósitos é importante recordar.

Nosso objetivo agora é mostrar que os Conselhos organizados em diversos lugares e momentos históricos foram utilizados como instrumentos de conquistas e/ou consolidação da cidadania. Não foram gerados nem utilizados apenas formal ou burocraticamente mas sim como canais de mudança e transformação. Romualdo Portella de Oliveira afirma que os Conselhos foram uma resposta dos trabalhadores ao taylorismo entendido este como proposta científica de exploração da força de trabalho do operariado. Afirma também que a memória destas lutas pode ser importante contribuição para a discussão que hoje se trava em torno da gestão escolar numa perspectiva de trabalho coletivo. Diz ele: "Este acúmulo teórico que a tradição operária de oposição ao taylorismo nos legou permite que a discussão sobre gestão coletiva na Escola parta de uma razoável "acumulação primitiva" (19).

Resgatar, portanto, a memória destes Conselhos operários, ainda que parcialmente, significa neste trabalho recuperar e realçar perspectivas históricas situando o Conselho de Escola deliberativo no conjunto da luta e da vida de trabalhadores de várias épocas e lugares em busca de autonomia e participação no trato dos negócios da cidade. Nem sempre o conjunto da experiência social dentro da qual se inseriram foi bem sucedido historicamente, sucumbindo às vezes no autoritarismo e desrespeito aos direitos humanos fundamentais. Também os Conselhos de cidadãos têm muito a nos ensinar. Por isto faremos menção a países, em especial os Estados Unidos da América, onde este tipo de Conselho é uma tradição. Não é nosso propósito discutir as diferenças entre estas propostas mas ressaltar que embora com referenciais ideológicos distintos há entre elas um dado comum: a participação. Os conselhos implantados no Brasil, desde o próprio nome, guarda relações com estas tradições. Vejamos,

então, um pouco da história destes Conselhos.

### 3. HISTÓRIA DOS CONSELHOS

#### 3.1. OS CONSELHOS ANTES DA II GUERRA

Excetuando-se as experiências de participação características das sociedades indígenas, de determinado momento na Grécia Antiga e alguns movimentos na Idade Média, a primeira referência histórica a que podemos nos remeter é à Comuna de Paris.

##### a) A Comuna de Paris

Aconteceu na França, por cerca de dois meses, em 1871. “As oficinas da Comuna foram modelos de um tipo de democracia popular. Elas fixavam salários, jornada de trabalho, escolha de chefias, etc. com a participação de todos os trabalhadores organizados em comitês. A nível da cidade existiam comitês de bairros que cuidavam da instrução pública” (20).

A Comuna de Paris teve duração efêmera. A França vivia um momento histórico revolucionário. Seu registro vale como referência a um movimento que, ainda que por breve tempo, articulou a gestão pública com a gestão da produção dentro de um projeto político libertador, como assinala Maria Glória Gohn. Vale também como registro da participação de populares na busca, embora frustrada, de construir uma sociedade igualitária, ou, como dizem Alain Guilherme e Yvon Bourdet: “se admitirmos que a profundeza de uma revolução se mede pelo ardor das mulheres e das crianças, vale concluir que a Comuna de Paris constituiu a mais forte tempestade revolucionária que já soprou sobre o Capital”. (21)

##### b) Os Sovietes russos

Nasceram em São Petersburgo em 1905. Foram recriados em fevereiro de 1917. “Eram organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários... De organização ilegal aos poucos se tornaram força política e econômica. Foram-se organizando em conselhos, desempenhando tarefas públicas que outrora eram responsabilidade do Estado, tais como na área da saúde e manutenção da segurança pública. A tarefa mais avançada foi a direção de processos de produção” (21). O período de maior atuação destes Conselhos foi entre 1917-1918. Sabe-se que o desenvolvimento da experiência russa terminou na excessiva burocratização e supressão de direitos humanos fundamentais. Porém, como diz Gohn que “os soviets são os casos mais famosos de gestão participativa através de conselhos de operários, cidadãos e camponeses. Embora tenham especificidades marcantes dada pelo regime político em que se inseriam. É impossível realizarmos uma discussão sobre conselhos populares e gestão pública omitindo-se a experiência russa”. (23)

### c) Os Conselhos na Alemanha, Itália e Espanha

Em cada um destes países a organização de conselhos teve características próprias. Na Alemanha “os conselhos operários surgiram em meio a profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, ocasião em que ocorreu a queda geral das estruturas institucionais” (24). Sobreviveram até 1923. Diferentemente dos comitês da Comuna de Paris ou dos Sovietes russos, cujos componentes eram eleitos sobre uma base territorial, na Alemanha a base eram as empresas. Os grandes nomes associados aos conselhos na Alemanha são Rosa Luxemburgo, Karl Liebknecht e Anton Panekoeck.

Na Itália existiam comissões de fábricas desde 1906. Em um contexto de sindicatos burocratizados surge a idéia dada por Gramsci para transformá-las em conselhos. O objetivo era “propiciar condições para a construção de um instrumento dos trabalhadores que não fosse um simples mecanismo de defesa mas um meio de elevá-los da condição de assalariados para a de produtores” (25).

Na Espanha os conselhos operários surgiram entre 1934/1937, associados ao anarco-sindicalismo. Em outros países estava em ascensão o fascismo, o nazismo e a perseguição aos movimentos operários. Houve experiência de autogestão de fábricas em Barcelona. Nas zonas rurais surgiram comunidades autogeridas. O país sofre impacto da guerra civil e da orientação política, fascista, que então prepondera. Ao final da década de setenta o regime que sucedeu o General Franco procura resgatar práticas orientadas por idéias de solidariedade e cooperação mútua.

As experiências relatadas até aqui de constituição de Conselhos ocorreram no contexto de crises revolucionárias ou mudanças institucionais profundas. Para muitos dos seus idealizadores eles poderiam constituir-se em organizações autônomas, firmando bases para a construção de um novo poder e um novo Estado, “rompendo a lógica contratualista do sistema capitalista” (26). São parte da memória histórica de uma das direções que tomaram as lutas populares em alguns lugares e épocas determinadas.

## 3.2 OS CONSELHOS APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

### a) Nos países socialistas

Na Hungria, Polônia e Iugoslávia estruturaram-se conselhos de operários e populares. Na Hungria, nos anos cinquenta, em Budapeste, começaram a ser organizados Conselhos. Dado que neste país os conselhos surgiram em um contexto de rebelião contra os russos, estruturaram-se como uma estratégia de defesa. Atuaram nas fábricas, nos distritos, municipalidades e províncias. Chegaram a formular propostas para a administração das fábricas e da sociedade.

Na Polônia os conselhos estruturaram-se nos anos de 1969-1970. “Ao contrário da Hungria, os conselhos poloneses não tomaram o poder mas

permaneceram, após a revolta, como duplo poder, questionando a burocracia e sendo porta-vozes dos operários e dos estudantes” (27).

Na Iugoslávia os conselhos tiveram origem nos comitês de libertação criados após a Segunda Guerra. Conforme Nancy Valadares, citada por Maria da Glória Gohn, eles estão associados à autogestão socialista através da qual os próprios trabalhadores se transformam nos administradores das empresas em que trabalham” (28).

Em alguns países os conselhos entraram em choque com o Partido Comunista e acabaram sendo suprimidos.

#### b) Na Espanha

Tendo saído de um longo período ditatorial a Espanha procurou implementar os conselhos como instrumentos para incrementar uma política de descentralização. Assim sendo, procurou-se envolver os cidadãos, através dos conselhos, organizados nos termos da legislação, nos processos de gestão dos negócios da cidade, principalmente a partir da década de setenta. Na década de trinta, conforme exposto anteriormente, a Espanha já tinha tido a experiência de formação de conselhos, na época associados à ideologia anarco-sindicalista, fundamentalmente.

### 3.3 - OS CONSELHOS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos, dadas suas características históricas, possui uma tradição de participação individual nos negócios da coletividade bastante acentuados. Os cidadãos se organizam em inúmeros conselhos.

Diferentemente dos países socialistas, nos quais os conselhos atuam ou atuaram no nível da produção, nos Estados Unidos da América os conselhos atuam na esfera do consumo de bens, serviços, equipamentos coletivos públicos ou da moradia familiar. “Não se questiona a ordem vigente, mas busca-se corrigir e aperfeiçoar a sua estrutura de funcionamento” (29). São conselhos de cidadãos cujo fundamento ideológico é a democracia participante.

Em termos de escola, dada a descentralização característica do sistema de ensino americano, os cidadãos têm atuação muito forte nos negócios escolares. Esta participação enraíza-se nos primórdios da colonização americana. Evidentemente a experiência de conselhos escolares no Brasil guarda relações com esta realidade norte-americana.

### 3.4 - OS CONSELHOS NO BRASIL

Embora nosso objetivo não seja discorrer sobre a história dos conselhos, esta breve digressão histórica serve para nos dar os parâmetros dentro dos quais se retomou a discussão sobre a temática dos conselhos no Brasil na década de setenta e principalmente na primeira metade da década de oitenta. Pelo exposto delineiam-se claramente duas concepções de conselho.

Uma entende o conselho como instituidor de um poder autônomo dentro da sociedade numa linha de autogestão; a outra define o conselho como organismo de pressão da sociedade civil, chegando, no limite, à co-gestão de bens e serviços públicos. Os primeiros ocorreram articulados à esfera da produção, localizando-se nos países que optaram pelo socialismo ou viveram experiências revolucionárias em períodos específicos. Os do segundo tipo articulam-se à esfera do consumo sendo mais característicos das democracias ocidentais, notadamente os Estados Unidos. Aqueles são conselhos de trabalhadores; estes de cidadãos.

No Brasil o surgimento desta temática dos Conselhos e a organização de colegiados nos anos oitenta fez-se em torno de duas propostas: “como estratégia de governo, dentro da políticas da democracia participativa; como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil” (30).

O Conselho de Escola como instituído nas escolas públicas paulistas situou-se dentro da primeira perspectiva. Em um país com tradição centralizadora e autoritária como o Brasil os Conselhos, ainda que instituídos pelo Estado, significaram um avanço em termos de democratização do poder na gestão dos negócios públicos.

É para esta direção que apontam as referências históricas aqui mencionadas relativas aos Conselhos quer de trabalhadores, quer de cidadãos. Todas apontam para a direção da participação quer de cidadãos, quer de trabalhadores.

### 3.5 - OS CONSELHOS DA HISTÓRIA

Sejam de trabalhadores organizando-se na esfera da produção, seja de cidadãos interferindo na condução dos negócios públicos, a história nos ensina que é possível colocar o interesse da coletividade acima dos interesses particulares. Para tanto é necessário organização, participação, institucionalização de canais que legitimem e possibilitem gerir em benefício de todos os recursos da comunidade.

Os Conselhos formados em momentos revolucionários mostraram a capacidade de organização dos trabalhadores; os conselhos de cidadãos mostram a capacidade das pessoas participarem da administração dos equipamentos e bens públicos no cotidiano da vida dos países. Neste segundo caso a autonomia completa frente ao Estado nem sempre é possível ou mesmo viável. Os cidadãos, porém, com sua presença, podem forçar o Estado a colocar-se a serviço dos interesses da maioria.

A história dos Conselhos pois, oferece um grande conselho: a necessidade de confiar nos cidadãos e ampliar os direitos e espaços de participação nas decisões dos negócios públicos. A contemporaneidade política passa necessariamente pela ampliação dos espaços de participação. O Conselho de Escola deliberativo é uma expressão deste movimento na direção da incorporação de novos atores à gestão dos negócios públicos.

## C) FUNDAMENTOS TEÓRICOS: NOVOS CAMINHOS

### 1) *O surgimento de novos paradigmas*

A legislação que implantou o Conselho de Escola deliberativo não surgiu em meio a um vácuo teórico. Pelo contrário: assim como respondeu a anseios de participação presentes na sociedade brasileira na década de oitenta, ela também concretiza postulados que a nível teórico propunham neste mesmo período novos paradigmas para a administração escolar.

Para utilizar a terminologia de Benno Sander, estes novos paradigmas que ele denomina “administração do conflito” contrapõem-se ao que ele designa como “administração do consenso”. Diz ele que: “A administração do consenso e a administração do conflito são duas propostas contrárias que se fundamentam em diferentes concepções de ser humano, diferentes teorias de sociedade, diferentes filosofias de ciência e diferentes orientações pedagógicas. A administração do consenso é uma proposta que floresceu sob o império da filosofia positivista e da sociologia funcionalista. A administração do conflito é uma proposta alternativa que vem se desenvolvendo neste século sob a inspiração do marxismo e do existencialismo e, em menor escala, do anarquismo e da fenomenologia”. (31)

Em termos gerais pode-se afirmar que a administração de consenso enfatiza a ordem, a integração, o equilíbrio enquanto que a administração do conflito privilegia a contradição, a mudança, a transformação.

Lembra Sander que por causa da tradição liberal da sociedade brasileira a “filosofia positivista está subjacente, se bem que com orientações diferentes, nos principais textos de administração escolar publicados no Brasil” e cita entre outros Anísio Teixeira, José Querino Ribeiro, Antonio Carneiro Leão, Lourenço Filho, Arnaldo Niskier e Myrtes Alonso. (32)

Este mesmo autor sublinha o surgimento, a partir da década de oitenta de estudiosos que questionam a orientação da administração do consenso elaborando novos paradigmas.

Diz este autor que: “Com o questionamento dos fundamentos positivistas e funcionalistas das teorias tradicionais de administração educacional no Brasil e no contexto internacional em geral, surge hoje uma crescente produção intelectual nos meios educacionais de vanguarda e que está patente na atividade editorial, nos cursos de pós-graduação em educação e nas iniciativas das associações de educadores, como no caso da Associação Nacional de Profissionais da Educação (ANPAE), da Associação Nacional de Pesquisa e pós-graduação em Educação (ANPED) da Associação Nacional de Educação (ANDE), do Centro de Estudos Educação e Sociedade (EEDES) e de outras entidades que congregam educadores”. (33)

Mais à frente o autor cita os nomes de Prestes Mota, Tragtemberg, Arroyo, Wittmann, Muniz de Rezende, Costa Félix e Kuenz Zung. (34)

A longa citação justifica-se para registrar o grande número de pessoas e entidades que discutem na época novos rumos para a administração escolar no Brasil e também para evidenciar que o fazem a partir de diferentes orientações

epistemológicas.

Apenas para citar idéias-chaves então debatidas temos burocracia, auto-gestão (Prestes Motta, Tragtemberg), política, ideologia e administração (Arroyo e Wittmann), administração escolar e sua especificidade “versus” administração empresarial (Costa Félix). (35)

Embora seja obrigatório destacar as diversas vertentes epistemológicas presentes nas obras destes autores, destacamos também a confluência em suas obras de algumas idéias-força igualmente importantes entre as quais destacam-se a ênfase na participação, democracia e autonomia. Diz a professora Maria Cecília Sanches Teixeira que : “criticando a gestão autoritária que decorre do excesso de burocratização e centralização do poder, propõem uma gestão participativa, por meio de órgãos colegiados, que permita uma descentralização do poder e, conseqüentemente, relações mais democráticas no interior da escola”. (36)

O próprio Sander, depois de tecer considerações sobre as contribuições dos pensadores citados acima, propõe, com base numa revisão da teoria crítica da escola de Frankfurt, um paradigma de administração escolar como um processo centrado na participação coletiva enfatizando um estilo de mediação democrático. (37)

Participando do mesmo esforço de construção de uma nova visão para a administração escolar, Vitor Henrique Paro publica em 1986 seu livro “Administração Escolar: Introdução Crítica” no qual partindo das contribuições de Gramsci e seu conceito de Estado ampliado bem como na especificidade do trabalho escolar, conforme também enfatizado por Saviani, propõe no final de seu livro uma administração escolar estruturada em bases democráticas e participativas. Diz o autor: “E para a Administração Escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração da autoridade na mão de uma só pessoa, o diretor - que se constitui, assim no responsável último por tudo o que acontece na unidade escolar, evoluindo para formas coletivas que propiciem a distribuição da autoridade de maneira adequada a atingir os objetivos identificados com a transformação social”. (38)

Interessa-nos reiterar, nos limites do presente estudo, que na década de oitenta verifica-se então um esforço de rompimento, a nível teórico, com a matriz das teorias de administração escolar difundidas no Brasil as quais tinham na empresa e sua administração em bases científicas seu modelo orientador. O professor Romualdo Portella de Oliveira, a esse propósito, lembra com certa ironia que uma das obras de administração escolar mais divulgada durante décadas no Brasil tem o título de “Taylorismo na Administração das Escolas Públicas”(1938). O título já sugere que “o mais influente precursor da teoria da administração escolar entre nós parte da idéia de que “administrar uma escola, feitas as devidas adaptações, é o mesmo que administrar uma fábrica qualquer, de salsichas por exemplo, para utilizar uma expressão comum”. (39)

Para Portella de Oliveira a resposta que os trabalhadores deram à lógica capitalista da administração do processo de produção foi a articulação da gestão autônoma deste mesmo processo no horizonte da auto-gestão, tendo como embrião as comissões de fábricas. Diz ele: “A resposta dos trabalhadores ao taylorismo é a auto-organização com vistas a controlar o seu próprio lugar de trabalho. A definição coletiva de como, quanto e em que ritmo se vai produzir muda a natureza do trabalho, superando as contradições intrínsecas ao modo taylorista de organização da própria produção”. (40)

Neste sentido, e porque aponta desde o interior da escola para a possibilidade de um trabalho pedagógico coletivamente organizado é que “o Conselho de Escola deliberativo como órgão máximo de decisão no interior da Escola procura difundir uma nova visão de trabalho” (41). O ponto a ressaltar aqui é que as comissões de fábrica e os conselhos escolares têm em comum a busca do coletivo como forma de organizar o trabalho, seja na indústria, seja na escola. Na fábrica o operário ou operária participa, obviamente, enquanto trabalhador; na escola como pai ou mãe. O fundamental é a participação.

Esta nova visão de trabalho articula, pois, novos paradigmas em termos de administração escolar. Dentro dos limites impostos pelo funcionamento dentro de um sistema escolar mantido pelo Estado este paradigma elege idéias-chave como participação, democracia e autonomia entre outros, como vetores básicos modeladores da tarefa administrativa da escola, diferente do esquema taylorista.

Entendemos que o Conselho de Escola deliberativo instituído pela Lei Complementar 444/85 para ser compreendido em todo o seu alcance precisa ser situado e entendido neste contexto de impasse e busca de superação de paradigmas teóricos em termos de administração escolar. Neste sentido defendemos que ele, potencialmente, incorporou os anseios da população e dos educadores em termos de renovação da organização do trabalho pedagógico desenvolvido nas unidades escolares.

Sendo assim, é importante precisar com mais clareza termos como participação, democracia e autonomia, dada a diversidade de emprego, a importância que assumem nesta proposta e especialmente a amplitude com que, a nosso ver, são incorporadas pelo Conselho de Escola Deliberativo na perspectiva em que o estamos considerando.

## 2) *Participação: um modelo colegiado*

Os teóricos que trabalham administração enfatizando conceitos como democracia e participação nem sempre têm a mesma concepção acerca dos mesmos. Não é nosso objetivo discorrer sobre estas diferentes concepções, porém torna-se necessário esclarecer que no horizonte da proposta de gestão centrada no Conselho de Escola acha-se definida uma determinada concepção de democracia e participação.

Se entendemos com Sanches de Horcajo que participação na gestão educacional é “o poder real de tomar parte ativa na elaboração e desenvolvimento do processo educativo, tanto a nível microsocial como



controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa” (45) no âmbito de um sistema criado e mantido pelo Estado. Assim, sem ser autogestionário, os Conselhos de Escola estudados operam numa linha que podemos chamar, genericamente, colegialidade ou de co-decisões, observadas normas emanadas dos órgãos hierarquicamente superiores.

Este modelo colegiado supõe, pois, a participação de pais, alunos, professores e funcionários, paritariamente, como fator básico para sua constituição e funcionamento. Esta participação, como sublinhado anteriormente, deve significar partilhar o poder de decisão no âmbito escolar, o que implica necessariamente a aceitação de regras próprias do jogo democrático as quais fundamentam o exercício do poder nos colegiados representativos como o Conselho de Escola.

Neste sentido podemos afirmar como o faz José C. dos Santos Filho e Maria Lúcia R. Duarte de Carvalho que a “participação é a essência da gestão democrática da escola” (46). Ora, se a participação é a “essência”, a aceitação das regras do jogo democrático são sua manifestação. Por isso torna-se necessário explicitar melhor como o Conselho de Escola incorporou estas regras próprias da democracia.

### 3) *Democracia: um modelo representativo*

Embora nosso propósito não seja discutir a questão da democracia em todas as suas nuances, importa destacar que o Conselho de Escola deliberativo como proposto na atual legislação adota um perfil próprio de instituições democráticas e representativas. Sem pretender esgotar o assunto e levando em consideração contribuições como as de Noberto Bobbio, Patrice Canivez, Denis L. Rosenfield, Gerard Lebrun e outros estudiosos do assunto, vale destacar que o Conselho de Escola deve adotar em sua prática regras características de um modelo democrático-representativo explícitas na legislação que o criou, já citada anteriormente. Entre estas regras próprias do jogo democrático-representativo temos:

- a) estabelecimento da assembléia dos “usuários” (comunidade externa: pais e alunos) e comunidade interna (professores e funcionários) como fonte do poder de representação destes diversos segmentos;
- b) eleição periódica dos representantes do Conselho com mandato de duração previamente determinada (01 ano);
- c) publicidade dos atos e decisões do Conselho através da publicação de atas;
- d) governo da maioria, expresso nas decisões tomadas pelo voto;
- e) governo da lei e não governo dos homens;

Detendo-nos nestes elementos apenas, o fazemos para tornar claro que este modelo de colegiado ao estabelecer a assembléia como fonte do poder de representação dos membros do Conselho adota para um segmento restrito do todo social, no caso a instituição escolar, a idéia básica da democracia, presente na etimologia da palavra, qual seja, a idéia de que “o poder emana do povo e

em seu nome é exercido”; ao prever a eleição para mandato com prazo determinado estabelece a possibilidade do rodízio no poder e ao determinar a publicidade da suas decisões fixa a obrigatoriedade da prestação de contas à comunidade de onde originou-se o poder de decidir.

Ao falar em representantes a legislação instituidora do Conselho de Escola reconhece a impossibilidade do exercício da democracia direta mesmo no âmbito de uma comunidade restrita como a escola. Reunir todos os interessados para tratar dos assuntos previstos na lei que o criou seria inevitável na prática. Opta, então, pela representação, transplantando para o interior da escola o regime vigente na nação. Cumpre ressaltar que ao fazê-lo, propicia o surgimento de um espaço democrático, pedagogicamente fortalece a democracia em termos mais amplos, nacionais.

Esta ampliação dos espaços democráticos é fundamental. Segundo Bobbio “quando no século passado se manifestou o contraste entre liberais e democratas, a corrente democrática levou a melhor, obtendo gradual mas inexoravelmente a eliminação das discriminações políticas, a concessão do sufrágio universal. Hoje, a reação democrática diante dos neoliberais consiste em exigir a extensão do direito de participar na tomada das decisões daqueles em que se tomam as decisões políticas, consiste em procurar conquistar novos espaços para a participação popular e, portanto, em prover a passagem - para usar a descrição das várias etapas do processo de democratização feita por Macpherson - da fase da democracia de equilíbrio para a fase da democracia de participação”. (47)

Subjaz a esta proposta democratizante a secular luta contra a centralização do poder nas mãos de um grupo privilegiado ou mesmo de uma só pessoa. Historicamente a democracia, como se sabe, surge nas cidades-estado gregas como alternativa ao governo monárquico ou aristocrático. Dadas as reduzidas dimensões das cidades, da população e das questões mais complexas, praticava-se a democracia direta, onde todos, excetuados escravos, mulheres e estrangeiros podiam e tinham mesmo a obrigação de participar: “Em Atenas, todos entendem de política e se preocupam com ela; e aquele que se mantém afastado dos negócios públicos é considerado um ser inútil. Reunidos em assembléia, os cidadãos sabem julgar corretamente quais são as melhores soluções, porque não acreditam que a palavra prejudique a ação e, pelo contrário, desejam que a luz surja da discussão”. (48)

Se a realidade das cidades-estado gregas propiciou o florescimento da democracia direta, entre os romanos originou-se o sistema de representação. Eleitos pelos cidadãos, aos representantes cabia a tarefa de zelar pela “res-pública”, “coisa do povo”.

A história registra que a florescente experiência de democracia direta na Grécia foi liquidada com a invasão do Império Romano que também, por volta do ano 40 a.C., liquidaria em Roma o partido democrático, defensor da reforma agrária contra os aristocratas do Senado.

Na época moderna, notadamente no século XVIII, as revoluções americana e francesa instituem a democracia política estabelecendo a igualdade dos cidadãos perante as leis promulgadas por seus próprios representantes

eleitos. Rousseau, um dos artífices do Estado Moderno, elabora o conceito de contrato social, base da ação do Estado, e define a democracia como modo de governo onde a maioria detém o poder de governar, por oposição à monarquia (governo de único homem) ou à aristocracia (governo de minoria). É de se notar que o conceito de cidadão nesta época ainda é bastante restrito, excluindo pobres, mulheres e jovens, por exemplo. Só mais tarde os partidos chamados sociais-democratas introduziram a idéia de democracia social enfatizando a necessidade de assegurar-se, além da igualdade política, a igualdade social e econômica. Esta breve digressão serve para mostrar que o Conselho de Escola retoma estas linhas democratizantes que percorrem a história do ocidente, logicamente no espaço limitado da instituição escolar.

Face à impossibilidade de dar a todos, em todas as ocasiões a oportunidade de participar, como nas democracias diretas, estabelece a democracia representativa, de cunho social, pois dela não exclui por motivo de raça, cor, riqueza, idade ou titulação nenhum dos diversos segmentos que compõem a unidade escolar. Tem, pois, um caráter inclusivo como deixa clara a legislação instituidora ao não fazer qualquer menção a critérios de exclusão, seja de alunos, pais, professores ou funcionários, muito embora reserve a função de presidente do Conselho ao Diretor da Escola, sendo este um aspecto de estruturação interna discutível.

É de se notar, como faz Denis L. Rosenfield (49), que ao trilhar o caminho da democracia, o Conselho de Escola, como instituído, supõe a aceitação do rompimento com o “sonho”(ou pesadelo) de um absoluto político que degenera sempre em ideologias totalitárias que esmagam o indivíduo sacrificando-o ao Estado, a um partido único ou a uma instituição dita perfeita. É o caso, por exemplo do nazismo e do stalinismo em nossa época. Ao contrário, ao optar pelo caminho democrático, o Conselho de Escola deliberativo parece ter sido proposto para atuar dentro de um imaginário que aceite a imperfeição, o discurso plural, o inacabado próprio das ações humanas. Em resumo eduque para que se fuja da sedução autoritária, autocrítica, tão própria da cultura brasileira e lamentavelmente tão presente nos procedimentos pedagógicos e administrativos do quotidiano de nossas escolas. Sérgio Avancine afirma: “Espaços como órgãos colegiados da escola devem, portanto, ser entendidos como mecanismos típicos da chamada “democracia de base”- que é um conjunto de formas de participação indireta articuladas na base do tecido social a qual, combinada à “democracia representativa clássica”- cuja operação se dá pela via das eleições periódicas para o preenchimento de funções diretivas localizadas no topo da sociedade e enriquecida por instrumentos da “democracia direta”- fundada em assembléias e consultas de tipo referendo - resulta na prática política que eleva à máxima potência possível a proposta de efetivo envolvimento e participação das populações, a dita “democracia de massas” (50).

Não é sem razão que as novas perspectivas teóricas que se delineiam em termos de administração escolar nos anos setenta e oitenta retomam e enfatizam duas idéias que, entrelaçadas, formam o tecido sem o qual é impossível costurar-se convenientemente o figurino de administração escolar proposto pela

LC 444/85: são as idéias de autonomia e descentralização as quais examinaremos, ainda que rapidamente, pois democracia e participação, mais do que rimar, casam-se bem como autonomia e descentralização.

#### 4) *Da heteronomia à autonomia*

Autonomia (do grego “autos” - próprio e “nomos”- lei) definida como a “faculdade de se governar por si mesmo” (Dicionário Aurélio) é uma destas palavras que o discurso educacional atual incorporou e que se tornou, à semelhança de outros termos, palavras “sagradas” no dizer de Pires Azanha, citando Arthur Lovejoy (51).

Em termos de Brasil a incorporação desta palavra ao discurso educacional foi lenta e dá-se sobretudo na década de oitenta, tornando-se palavra freqüente na legislação e planos educacionais somente aos últimos governos. Pires Azanha lembra que no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (1932) a palavra “autonomia aparece duas ou três vezes para indicar a conveniência de que, além das verbas orçamentárias, fosse constituído um fundo especial destinado exclusivamente a atender empreendimentos educacionais que assim ficariam a salvo de injunções estranhas à questão educacional” (52). Em 1933 Fernando de Azevedo redige o “Código de Educação do Estado de São Paulo” (Decreto número 5884 de 21/4/1933) o qual reorganiza o Sistema de Ensino Estadual “contudo, em seus quase mil artigos (992) o Código, numa única vez, cita que o professor deveria ter “autonomia didática dentro das normas técnicas gerais indicadas pela pedagogia contemporânea” (art. 239). Nenhuma referência foi feita à autonomia da própria Escola”, conclui o autor, afirmando também que desde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” até a Lei número 5692/71 o uso da palavra “autonomia” foi escasso nos documentos educacionais, não tendo em nenhum momento um significado que fosse mobilizador do magistério e indicativo de uma direção na solução de problemas educacionais” (53) (grifos meus).

A escassez das referências no plano legal é indicativa de uma dinâmica em que as escolas perderam na quase totalidade o poder de formular e executar um projeto próprio na área pedagógica, organizacional, financeira, administrativa e disciplinar. Tanto no âmbito estadual como municipal as estruturas administrativas se fortaleceram verticalmente, retirando da escola cada vez mais a possibilidade de autonomia. Entre os mecanismos que mais decisivamente contribuíram para isto ressalta-se a promulgação, no âmbito do Estado de São Paulo, de um Regimento Comum, que datado de 1977, continua em vigor até o momento.

A década de oitenta, contudo, ao incorporar com força no discurso acadêmico a questão da autonomia vê serem formulados também, a nível de política educacional pública, mecanismos que visam oportunizar a concretização destas idéias. Um destes mecanismos é justamente o Conselho de Escola deliberativo, conforme implantado no Estado de São Paulo, o qual amplia a participação de pais, alunos, professores e funcionários conforme já explicitado. Entretanto, como diz Namó de Mello, “essas experiências sofreram

limitações bastante sérias na medida em que as estruturas centrais do sistema de ensino e as normas e regras homogêneas para todas as escolas praticamente não foram alteradas e, principalmente, porque mantiveram-se intocadas as sistemáticas de financiamento e alocação de recursos” (54)

As colocações da autora apontam para uma das questões mais complexas no que diz respeito à autonomia da escola, qual seja: em que grau esta autonomia é possível em se tratando de escolas que são unidas dentro de um sistema maior? Esta questão da autonomia não é nova e remete a reflexões de ordem filosófica relacionadas a conceitos que Castoriadis, citado por Neidson Rodrigues (55) denomina anomia e heteronomia, lembrando que a cultura ocidental tem como matriz a construção da autonomia do ser humano face à anomia (acaso) e à heteronomia (determinismo). Autonomia então é construção: “é como se os homens dissessem: podemos pensar, desejar, recusar, planejar, aceitar, inovar. Ou, de outro modo: o mundo é minha construção. Eis a direção a que estamos “condenados”: construir o mundo como mundo humano” (56) (grifos meus)

Entre os extremos da heteronomia e da autonomia optou-se ao implementar o Conselho de Escola por uma autonomia limitada. Dentro de um sistema maior talvez parecesse inviável a autonomia completa, passível de fragmentar a rede escolar. Estabeleceu a LC 444/85, então, uma autonomia parcial do colegiado face aos órgãos centrais.

É uma solução “pragmática” e embora seja possível sonhar com a construção, através dele, da utopia da autonomia nos horizontes propostos por Castoriadis, o exercício atual da mesma é limitado. Autonomia, como definida anteriormente, não é pois, sinônimo de soberania nos termos desta legislação, mas sim de inter-dependência no que diz respeito a outras escolas e ao meio em que está órgãos centrais e da legislação superveniente, ainda que se possa discordar da mesma. Nestes termos e com estes parâmetros o colegiado escolar deliberativo foi estabelecido, segundo entendemos, para operar como instrumento para construção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar dentro de limites impostos pela legislação e pelos órgãos hierarquicamente superiores. O pressuposto, dentro da lógica em que ele opera, é o de que, fortalecendo a U.E., poderá ser um canal para a melhoria da qualidade de ensino ofertada aos usuários da escola pública segundo um critério de equidade, rompendo ainda que parcialmente, com uma prática marcada por decisões unilateralmente impostas de fora do contexto da unidade escolar. Em que grau e com que eficiência poderá fazê-lo dependerá, mais do que resolver problemas técnicos, do compromisso e consciência político-social da comunidade escolar; da sensibilidade dos governantes em prosseguir numa política democrática e também descentralizadora da qual o Conselho de Escola deliberativo é uma manifestação, como queremos mostrar a seguir. Ampliar e aprofundar a autonomia administrativa, gêmea da autonomia pedagógica, usando para isto o atual conselho, é um dos desafios do tempo presente.

### 5) *Uma proposta descentralizadora*

Ao ser instituído com caráter deliberativo o Conselho de Escola traduz, a nosso ver, uma proposta descentralizadora.

Thereza Lobo discorrendo sobre o assunto diz que “há, em verdade, três possíveis vertentes nas quais a descentralização se expressa: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil”. Embora possa articular-se com a segunda vertente, o Conselho de Escola conforme proposto para as escolas públicas paulistas parece-nos expressão desta terceira vertente, que segundo a mesma autora divide-se em dois grandes grupos: os que defendem a privatização, advogando a transferência para o setor privado de um conjunto de atividades hoje desempenhadas pelo Estado e um segundo grupo constituído “por aqueles que propugnam uma articulação maior entre a sociedade de determinados serviços públicos, geralmente os ligados à área social” (58).

As razões pelas quais entendemos que o Conselho de Escola deliberativo ajusta-se ao perfil delineado pela posição assumida pelos que se colocam no segundo grupo da vertente mencionada acima é que o mesmo representa claramente um canal de expressão dos anseios de parcela da chamada sociedade civil no âmbito de um serviço prestado pelo Estado, qual seja, a escola pública.

A manifestação deste anseio é assegurada pelo poder de decisão conferido aos membros do Conselho, embora dentro de parâmetros propostos ela legislação e órgãos centrais. Se considerarmos porém que a tradição histórica dos modelos de administração escolar no Brasil foi sempre autocrítico, concentrando nas mãos do Diretor, solitariamente, as responsabilidades pelas decisões, o modelo adotado pela L.C. 444/85 manifesta-se como descentralizador ao instituir a repartição do poder de decisão entre os membros da comunidade escolar. E repartição do poder é característica básica de qualquer projeto descentralizador.

Neste sentido, a descentralização como pressuposta pelo Conselho de Escola faz-se também ao nível de decisões tomadas a nível do poder estadual, corporificado na unidade escolar, ponta do sistema de ensino. Referimo-nos à responsabilidade transferida aos Conselhos para deliberar sobre aspectos de natureza pedagógica, administrativa, disciplinar e financeira da unidade escolar. No horizonte está a possibilidade de fugir a “pacotes” prontos e acabados oriundos “de cima” e a responsabilidade de gerenciar, dentro de parâmetros previamente estabelecidos, os recursos humanos e materiais disponibilizados à unidade escolar. Não há autonomia completa neste sentido.

Nestes termos, a descentralização está pressuposta para ocorrer em duas esferas interligadas: a nível local, com o Diretor, tradicional representante da linha organizacional do Estado, compartilhando o poder com todos da comunidade escolar e a nível de sistemas, com esta comunidade, através do Conselho, compartilhando do poder com os órgãos centrais dos mesmos. A questão da repartição de poder está no núcleo de propostas descentralizadoras como representada pelo Conselho de Escola fazendo-a diferir da mera desconcentração entendida como simples dispersão físico-territorial de agências governamentais. Às vezes, porém, o engano e confusão dos termos ocorre. Diz

Thereza Lobo que “confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder. Em termos concretos, quando se quer transformar um aparato político institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir de um movimento oposto descentralizador, fatalmente dever-se-á mexer em núcleos de poder bastante fortes” (59). A proposta descentralizadora exteriorizada pelo Conselho de Escola mexe com núcleos de poder tanto a nível da administração da unidade escolar quanto a nível da hierarquia mais alta do sistema. Viabilizar esta reordenação do poder é um dos desafios maiores na construção e afirmação do colegiado escolar.

Quais os objetivos implícitos numa proposta descentralizadora como por exemplo esta encarnada pelos Conselhos de Escola deliberativos?

Os professores José Camilo dos Santos Filho e Maria Lúcia R. Duarte de Carvalho mencionam três objetivos organizacionais a serem alcançados por meio da descentralização. São eles: a flexibilidade, a “accountability” ou prestação de contas e a produtividade. Flexibilidade é entendida como “a capacidade para mudar, agilidade para decidir e responder às necessidades da organização e do meio ambiente” (60). Por prestação de contas entendem “a necessidade da organização prestar contas de suas ações e do alcance de seus objetivos” (61) e a produtividade implica redução de custos e aprimoramento da eficiência ao permitir a aplicação do princípio de que não deve ser decidido em instância superior o que não deve ser decidido com igual competência superior o que puder ser decidido com igual competência em instância inferior (62). O Conselho de Escola carrega a possibilidade do alcance destes objetivos.

Thereza Lobo no já mencionado estudo afirma que a “a descentralização deve perseguir dois objetivos, que podem ser considerados extremamente amplos e, portanto, ambiciosos: a democratização do Estado e a busca de maior justiça social” (63).

Na medida em que se constituem um instrumento de descentralização no âmbito da educação, o Conselho de Escola desempenha o papel de promotor não só da eficiência das políticas públicas na área da educação, mas também de sua eficácia.

Podemos afirmar que todos estes objetivos em verdade fazem de um projeto descentralizador como do Conselho de Escola deliberativo. Ao buscar alcançar os objetivos organizacionais mencionados por Santos Filho e Maria Lúcia Duarte o Conselho de Escola pretende-se meio para atingir objetivos maiores como os mencionados por Thereza Lobo, quais sejam, democratização e justiça social.

Sabe-se que por si só um projeto descentralizador, qualquer que seja ele, é insuficiente para mudar a secular estrutura centralizadora própria da ação estatal no Brasil presente desde os tempos coloniais. Os momentos em que a sociedade civil participou organizadamente das decisões que lhe diziam respeito são raros na história brasileira. A regra é, infelizmente a não-participação, a

ausência de cidadania. É para a reversão desse quadro que sinaliza, em nosso entender, o Conselho de Escola deliberativo.

As novas perspectivas teóricas em termos de administração escolar que visualizamos são importantes, porém insuficientes se desvinculadas de propostas pedagógicas também inovadoras, que dêem suporte e organicidade ao trabalho desenvolvido na unidade escolar.

Na década de oitenta, década de implantação do Conselho de Escola deliberativo no Estado de São Paulo, retomam-se e aprofundam-se no Brasil propostas pedagógicas que valorizam a cultura popular e a participação, sugerindo novos paradigmas para o processo de ensino-aprendizagem.

Pretendemos agora, ainda que rapidamente, ver as principais tendências presentes na história da pedagogia no Brasil desde o ângulo da participação.

### 6. *Pedagogia e participação*

A tentativa de explicitar as perspectivas dentro das quais se enquadra o Conselho de Escola debilitário estaria incompleta sem que nos detivéssemos, ainda que rapidamente, nas tendências presentes na história das pedagógicas no Brasil.

Para os propósitos do presente trabalho será de particular importância ressaltar o modo com que cada tendência encarou a questão da participação, da inclusão ou exclusão dos diversos atores escolares do eixo central de suas formulações pedagógicas.

Interessa-nos ressaltar que na década de oitenta retomam-se e se aprofundam perspectivas não só administrativas mas também pedagógicas que privilegiam o envolvimento e participação do aluno e do contexto do qual ele faz parte. Busca-se a nível do processo ensino aprendizagem romper com o isolamento da escola fazendo-a abrir-se ao povo, valorizando seu universo cultural.

Sabemos que o pensamento pedagógico brasileiro foi monopolizado nos dois primeiros séculos (1549-1759) pelos jesuítas. Organizada em 1539, já em 1540 chegam a Lisboa os primeiros representantes da Companhia de Jesus. Nove anos depois (1549) desembarcam no Brasil juntamente com Tomé de Souza, primeiro Governador Geral do Brasil, chefiados por Manoel da Nóbrega. Inicia-se o ensino nos limites impostos pela contra-reforma que expressar-se-á filosoficamente no escolaticismo e pedagogicamente na Ratio Studiorum, “aprovada em forma definitiva no começo do século XVII e que sintetiza a experiência pedagógica dos jesuítas, regulando cursos, programas, métodos e disciplina das escolas da Companhia”. (64)

Assim a pedagogia no Brasil, nestes séculos iniciais de colonização, está a serviço da catequese e da preparação para o sacerdócio. Enfatiza a escola média, de caráter humanista, ao contrário do que pretendia Nóbrega, que almejava estabelecer uma escola básica, de caráter popular. Tendo prevalecido a posição da Companhia de Jesus, mesmo contrariando o que pensava Nóbrega, tem-se como colorário uma escola de corte autoritário, pensada em moldes universais, servindo a propósitos estabelecidos e impostos desde fora ao povo a ser escolarizado.

Um segundo período na história das idéias pedagógicas no Brasil tem como marco inicial a expulsão dos jesuítas do Brasil em 1759 e vai até 1932, ano da publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Embora a Igreja continue a exercer atividades pedagógicas no Brasil através de outras ordens, novas correntes destacam-se o ecletismo, o positivismo e o liberalismo. Acontece, assim, a quebra do monopólio que a Igreja exercia sobre o ensino. A burguesia, tendo disputado e tomado o poder político na Europa, busca agora consolidá-lo. E o faz em oposição ao catolicismo e procurando fazer da escola um dos instrumentos disseminadores de seus ideais. Ela será o meio de difundir “as luzes” do saber científico, de combate a marginalidade entendida como ignorância. Encara-se a escola como uma espécie de agência redentora da humanidade perdida nas trevas da ignorância.

Aliada à esta concepção da escola, valoriza-se papel do mestre-escola, do professor como representante e depositário do saber a ser transmitido. Em torno do professor organiza-se a instrução, sendo o mestre considerado uma espécie de sacerdote dos novos tempos. Contudo, como diz Saviani, “a referida escola, além de não conseguir realizar seu desiderato de universalização (nem todos nela ingressavam e mesmo os que ingressavam nem sempre eram bem sucedidos) ainda teve de curvar-se ante o fato de que nem todos os bem sucedidos se ajustavam ao tipo de sociedade que se queria consolidar. Começaram, então, a se avolumar as críticas a essa teoria da educação e a essa escola tradicional” (65). Releva notar para nossos propósitos que nesta escola o eixo do pensamento pedagógico girar em torno do professor.

A partir das críticas passa então a estruturar-se uma outra teoria da educação conhecida como Pedagogia Nova ou Escolanovismo. O período compreendido entre os anos de 1932 a 1961 configura-se pela predominância da pedagogia nova, pelo menos no plano das idéias. O ano de 1932 é tomado como referência porque foi o ano do lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

A Escola Nova pretende contrapor-se à Escola tradicional. Os pioneiros substituem a concepção humanista moderna na qual o progresso científico-tecnológico é valorizado como forma de superar os problemas presentes e construir uma nova sociedade. O ponto que queremos destacar é que a Escola Nova busca renovar prática pedagógica deslocando a ênfase anteriormente dada pelo professor para o aluno e seus interesses; do lógico para o psicológico, do conteúdo para os métodos. Propõem, enfim, uma reviravolta educacional, ao colocar o aluno no centro do processo pedagógico. Mesmo a Igreja Católica, embora atendo-se as doutrinas, em termos educacionais busca adaptar-se divulgando no Brasil as idéias de Montessori e Lubienska. A despeito do caráter não crítico desta pedagogia por não questionar o modelo econômico-social vigente, representou ela um avanço ao levar a sério a participação do aluno, um dos atores centrais do processo ensino-aprendizagem.

Saviani afirma que “ao findar a primeira metade do século atual, o escolanovismo apresentava sinais visíveis de exaustão. As esperanças depositadas na reforma da escola resultaram frustradas. Um sentimento de desilusão começava a se alastrar nos meios educacionais” (66). Surgem

propostas pedagógicas inovadoras em regiões onde as eleições conduziram ao poder lideranças políticas comprometidas com a mudança social.

Entre estas propostas destacam-se:

- Movimento de Cultura Popular (MCP) em Recife;
- Companhia de Educação de Base (MEB) no âmbito da Igreja Católica;
- Centro de Cultural Popular (CPC) na UNE.

Diz Moacyr de Goés que “estes foram os movimentos que emergiram em 1960-61 e, pelo estudo de suas propostas e práticas, é possível acompanhar um tempo de alvorada - curta alvorada” (67).

De todas estas propostas, a proposta do educador Paulo Freire, encampada pelo MCR foi a que teve maior repercussão, tendo sido adotada nacional e oficialmente como proposta do governo federal (Governo João Goulart).

Na base destas propostas estava um projeto que tinha como linhas centrais, entre outras coisas, a democratização do poder político pela inserção de mais pessoas alfabetizadas no sistema de votação e a valorização do universo cultural dos participantes do processo de alfabetização. Para os propósitos do nosso trabalho ressaltamos este aspecto destas propostas pedagógicas então desenvolvidas: leva-se a sério a participação dos educandos procurando inseri-lo numa perspectiva crítica e transformadora do meio em que vive. O povo, de objeto, passa a ser considerado sujeito do seu próprio aprendizado.

As mudanças políticas advindas pós-64 colocaram um ponto final nestas experiências inovadoras. O povo é alijado do processo político e a educação passa por profundas transformações. Dissemina-se uma proposta pedagógica de teor tecnicista, enfatizando-se os meios, os métodos, os processos de ensino. Procura-se transportar para a escola os procedimentos do trabalho fabril calcado nos princípios de racionalidade. Esta proposta pedagógica encontrará expressão legal em textos como o Parecer 252/69 que reformula o Curso de Pedagogia e na Lei 5692/71 que reformula o ensino de primeiro e segundo graus. Diz Saviani que “na pedagogia tecnicista, o elemento principal a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais” (68). Segundo os parâmetros do modelo político então vigente, a participação popular nesta proposta pedagógica é vista como indesejável. No plano da administração escolar esta proposta pedagógica traduz-se na implantação de conselhos meramente consultivos, sem poder de decisão, como ocorreu no Estado de São Paulo a partir de 1977.

Enquanto a pedagogia oficial buscava imprimir à escola uma teoria e prática marcadas, pelo tecnicismo, uma parte considerável dos educadores durante a década de 70 opunha resistência a esta tendência. Aliada à crítica ao regime militar então vigente inicia-se a discussão e disseminação entre os professores das teorias de alguns autores franceses que apontavam para os vínculos estreitos entre escola e capitalismo. Estas teorias de maneira geral encaravam a escola como um instrumento de reprodução, sendo então

denominadas pelo Professor Dermeval Saviani de “teorias crítico-reprodutivistas” (69). Os autores mais discutidos são P. Bourdieu e Baudelot e Establet. Contudo, se afirmavam a reprodução, negavam estas teorias à escola a possibilidade de inovação. Da escola redentora, própria do escolanovismo, passa-se à escola impotente.

Nesta proposta pedagógica, e este é o ponto que nos interessa ressaltar no momento, a ênfase na estrutura esvazia o papel dos atores educacionais. O homem enquanto capaz de criar e modificar é diminuído e magnifica-se as estruturas dentro das quais ele se insere.

A crise e o fim do regime militar (1985) propiciam a retomada de propostas que privilegiam a participação e transformação social. Desde o início da década de 80 discutia-se a Pedagogia Histórico-Crítica e mesmo as teses de Paulo Freire, embora combatidas e reprimidas desde 64, continuaram a ser objetivo de estudo em grupos restritos. As idéias de Emília Ferrero, chamadas genericamente “construtivismo”, passam também a ser discutidas no Brasil.

Com a redemocratização do país e a chagada ao poder de partidos com propostas políticas progressistas, procura-se em alguns lugares colocar em prática alternativas pedagógicas que privilegiem a participação popular no âmbito das escolas públicas. Desta forma busca-se articular a atividade pedagógica com a tarefa administrativa e implantam-se em vários lugares como no Estado de São Paulo, colegiados com caráter deliberativo.

Do exposto infere-se que à pedagogia tradicional, correspondem também um modelo de colegiado escolar de caráter e composição restrito; à pedagogia tecnicista um outro modelo de colegiado, de caráter apenas consultivo; à pedagogia de corte progressista como por exemplo a de Paulo Freire, a qual enfatiza a participação, corresponde uma administração dentro de um modelo de colegiado democrático e deliberativo.

Em verdade, na articulação do pedagógico e administrativo o que se tem são modelos diferenciados de escola. No último caso, à uma pedagogia que privilegia a participação junta-se um Conselho deliberativo e assim busca-se construir uma escola democrática, participante, pluralista.

Foi numa época de retomada de propostas pedagógicas que privilegiam a participação que se implanta no Estado de São Paulo o Conselho de Escola Deliberativo.

Esta confluência dá-nos mais um dado para entender as perspectivas dentro das quais ele foi criado.

Estas perspectivas teóricas, tanto administrativas quanto pedagógicas são ousadas, mas ainda limitadamente efetivas nas escolas como a pesquisa adiante indicará.

Esperemos no próximo capítulo “ver” melhor a realidade da prática dos Conselho para a partir dela tentar vislumbrar possibilidades de melhoria.

“Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto).”

(Noberto Bobbio - O Futuro da Democracia - Uma Defesa das Regras do Jogo - página 56)

## CAPÍTULO II

### A PRÁTICA DOS CONSELHOS DE ESCOLA

#### 1. OS DADOS DA PESQUISA

##### 1.1 Periodicidade das reuniões

A legislação estabelece que o Conselho de Escola deve reunir-se ordinariamente duas vezes por semestre, totalizando portanto quatro reuniões anuais de carácter ordinário. Os dados levantados a este respeito referentes a 1994 são os seguintes para um total de 18 escolas:

Tabela n.º 10

N.º de Escolas	N.º de Reuniões realizadas - ano 94
01	01
03	02
04	03
10	04 ou mais

No ano de 1995, dados fornecidos pelos Diretores de 35 escolas mostram o seguinte:

Tabela n.º 10-A

N.º de Escolas	N.º de Reuniões Realizadas - ano 95
02	01
07	02
14	03
12	04 ou mais

Verifica-se que no ano de 1994, cerca de 56 das escolas cumpriram o mínimo legal estabelecido quanto ao número de reuniões (dez escolas); cerca de 44% não o fizeram (oito escolas).

Em 1995 constata-se que cerca de 34% (doze escolas) cumpriram o mínimo enquanto que aproximadamente 66% deixaram de fazê-lo (vinte e três escolas).

Solicitados a responder sobre “qual a maior dificuldade para reunir regularmente o Conselho de Escola” os 39 Diretores de Escola responderam o seguinte (alguns apontaram mais de uma dificuldade).

Tabela n.º 11  
Dificuldades apresentadas

Dificuldades	no.
compatibilizar os horários dos membros do Conselho	32
comunicar aos conselheiros a reunião	03
professores se recusam a comparecer, a não ser que a reunião ocorra dentro do horário das aulas	03
falta de remuneração para participar das reuniões	01
arranjar motivo suficiente para se reunir e decidir	01

Aparentemente a maior dificuldade para reunir regularmente o Conselho de Escola é de ordem que poderíamos chamar de “técnica” ou “prática”, qual seja, a dificuldade para compatibilizar os horários dos membros do Conselho, possibilitando a presença dos mesmos nas reuniões.

A segunda dificuldade apontada pode ser também assim considerada já que dificuldade para “comunicar aos conselheiros a reunião” pode advir da precariedade da infra-estrutura que possibilite a expedição em tempo hábil e a todos os conselheiros de convocação para as reuniões.

Duas outras razões apontadas são de natureza “financeira” se considerarmos que uma das razões para que o professor só participe de reuniões dentro do seu horário de aulas é que ele não vê a participação nestas reuniões como integrante de suas responsabilidades como professor e como tal implícita em sua remuneração global, já que a chamada hora-atividade, remunerada, pode por lei ser feita em local de livre escolha do professor.

Uma última razão apontada é a questão da motivação, ao alegar-se dificuldade para “arranjar motivo suficiente para se reunir e decidir”. Dado que a legislação estabelece vários assuntos sobre os quais o Conselho deve deliberar fica-se em dúvida sobre qual o sentido da expressão “motivo suficiente” usada nesta resposta. Não seriam as atribuições do Conselho na lei “motivo suficiente” para levar o Conselho a reunir-se?

De qualquer forma, ainda que se desconsidere esta última dificuldade permanecem as duas primeiras apontadas, quais sejam, dificuldades relacionadas com o horário e comunicação de reuniões e com a ausência de retribuição financeira aos conselheiros.

Se considerarmos que a grande maioria dos pais e mesmo dos alunos, especialmente do segundo grau, são trabalhadores (vide tabela no. 03) pode-se inferir que o único tempo disponível que estes dois segmentos têm para participar de reuniões é o período noturno ou finais de semana. Assim, a questão do trabalho torna-se um fator impeditivo ou pelo menos dificultador da participação destes dois segmentos em outro horário que não seja o noturno, exceção feita naturalmente àqueles que por algum motivo não têm compromissos de horário de trabalho a cumprir, os quais, em termos de escola pública, são evidentemente a minoria.

Ora, sabe-se que a participação nos negócios da “res-pública” ou da “pólis” requer tempo disponível. Entre os gregos, por exemplo, onde se

Ora, sabe-se que a participação nos negócios da “res-pública” ou da “pólis” requer tempo disponível. Entre os gregos, por exemplo, onde se exercitava a democracia direta, os cidadãos estavam desobrigados dos afazeres do lar ou do trabalho manual, executados pelas mulheres e pelos escravos. Havia, pois, tempo disponível para, na “ágora”, juntos discutirem e decidirem todos os negócios da cidade.

A exclusão das mulheres e dos escravos, unidos naquela época pelo estigma da inferioridade e por isto condenados e confinados ao mundo do trabalho e cidadania, luta pela sobrevivência e participação social. Só quem estava livre do trabalho podia participar dos negócios da “pólis”.

Na Idade Média, como sabemos, “escola” era o “lugar do ócio”, isto é, dela participavam os nobres e fidalgos também dispensados da estrita necessidade de trabalhar para sobreviver, sustentados que eram pelos servos da gleba. Assim, como acontecia entre os gregos, participar da vida da escola era privilégio de poucos.

A época moderna, pelo menos no mundo ocidental, tem visão diferente do trabalho, não mais visto como algo desprezível e digno só de escravos como ocorria entre os gregos. A ética protestante, mostrou-o bem Max Weber, valoriza o trabalho e a riqueza por ele gerado, vendo-a como um sinal da bênção de Deus. O burguês será sobretudo o homem sóbrio, dedicado ao trabalho, à multiplicação do seu dinheiro, cioso no uso do tempo com esta finalidade. Taylor com seus estudos sobre o tempo incorpora esta ética ao processo de produção fabril.

Ora, se o mundo ocidental moderno valoriza sobretudo o trabalho, o tempo disponível para participar de outras atividades reduz-se automaticamente. Ainda mais se considerarmos as condições em que são obrigados a trabalhar grande parte da população brasileira e no caso os pais de alunos da rede pública. Além da jornada de trabalho, acresça-se o tempo dispendido no transporte e locomoção de casa ao local do serviço e ter-se-á como resultado pouco tempo disponível para dedicar-se a reuniões, às vezes cansativas, como sói acontecer com as reuniões dos Conselhos de Escola.

A decorrência disto tudo é que o enfrentamento da questão relacionada à conciliação dos horários para reuniões do Conselho de Escola é prioritária para o sucesso do mesmo. Isto vale para todos os envolvidos visto que os professores e funcionários, membros da “comunidade interna” da escola também são trabalhadores e igualmente submetidos a condições precárias e desgastantes de trabalho como muitos dos pais de alunos.

A julgar pelo expressivo número de Diretores que apontaram a dificuldade conclui-se que o problema afeta a praticamente todos e não se tem uma solução pronta para ser aplicada em todas as unidades.

A “solução” ideal implicaria em alterações na estrutura da jornada e condições de trabalho tanto de pais quanto de alunos, professores e funcionários, deixando-lhes mais tempo disponível.

Enquanto esta “utopia” não se concretiza, cada Conselho terá que buscar alternativas que viabilizem a conciliação de horários para participar das reuniões e estruturá-las de tal modo que sejam significativas para os participantes.

Talvez um caminho para minorar o problema fosse o da remuneração suplementar dos conselheiros, como sugerido na tabela número 11. É uma hipótese a verificar, mediante, se possível, experiências localizadas em algumas escolas.

De qualquer forma a tabela n.º 10 e 10-A, ao mostrar que nos anos de 94 e 95 número elevado de escolas não chegou sequer a realizar o número mínimo de reuniões previsto em lei (56% em 94 e 66% em 95), evidencia a necessidade de reflexão e busca de estratégias superadoras do impasse. A adequação ao perfil de administração escolar proposto na Lei Complementar 444/85 passa obrigatoriamente pela realização periódica de reuniões como forma legal de garantir a participação pretendida, e pelos dados colhidos, ainda pouco efetivada.

Está havendo reuniões, alguns estão construindo uma história diferente, mas é preciso avançar.

#### 1.2 - Participação nas reuniões

A participação dos vários segmentos em assembléias para eleição e composição do Conselho de Escola, no ano de 94, conforme dados colhidos em doze escolas da Primeira Delegacia mostram o seguinte quadro:

Tabela no. 12

Escola	Alunos mat.	Alunos votantes	Pais votantes	Profs U.E.	Profs votantes	Func. U.E.	Func. Votantes
1	1146	1146	24	68	68	6	06
2	1095	47	09	50	28	13	06
3	1256	1256	50	50	50	13	06
4	2003	2003	13	70	70	19	19
5	798	150	38	32	23	08	05
6	896	896	68	38	26	05	05
7	1627	1627	52	81	75	17	17
8	851	851	30	50	50	11	11
9	709	709	129	39	20	11	09
10	775	775	422	45	45	16	16
11	1183	1183	40	46	46	11	11
12	1031	1031	112	50	50	09	09

Fonte: Relatório de avaliação das Escolas - padrão - ano 94 - 1ª DEC

Constata-se pela tabela que os segmentos que fazem parte da “comunidade interna” à escola (alunos, professores, funcionários) participaram da assembléia em porcentagem expressiva. Dez escolas apontaram para alunos votantes o mesmo número de alunos matriculados. Tal fato só seria possível se nenhum aluno tivesse faltado à escola no dia da eleição, ou caso a votação tenha sido obrigatória para todos os alunos e neste caso os ausentes teriam votado em outro dia. Pode ter havido também equívoco na interpretação dos dados solicitados. De qualquer forma, o mesmo não ocorre com os pais, isto é, com a comunidade externa à escola.

1. Desinteresse
2. Falta de tempo
3. Desinformação
4. Limitação do poder decisório do Conselho
5. Não se sentirem capazes

O motivo mais apontado foi o desinteresse - vinte indicações, seguido da falta de tempo - apontado dezessete vezes; “desinformação” foi apontada oito vezes; “não se sentirem capazes” - duas vezes. Outros motivos apontados, todos uma vez: a limitação do poder decisório do Conselho; percepção de que o Conselho, de fato e de direito, não pode decidir grandes coisas; falta de conscientização sobre a atuação da comunidade em relação à escola (Questionário, pergunta número 2).

Pode-se argumentar, com razoável dose de possibilidade de acerto, que a percepção dos Diretores expressa nestas respostas esteja correta e mais: elas estão intimamente relacionadas, não sendo excludentes mas complementares. Em outros termos: é razoável supor que pais sobrecarregados por uma rotina de trabalho fatigante disponham de pouco tempo para participar de assembleias escolares, como argumento no item anterior a propósito da periodicidade das reuniões. O “desinteresse” apontado pelos Diretores pode ser simplesmente a expressão da impossibilidade ou pelo menos, da dificuldade em participar especialmente para aqueles que percebem que não tem muita importância participar de um colegiado que, por desinformação ou não, segundo pensam, tem pouco poder decisório. As dificuldades oriundas da falta de tempo junta-se a falta de motivação.

Mesmo professores e funcionários que têm na escola seu local de trabalho e por isso possuem mais facilidade para participar de uma assembleia para eleição e composição do Conselho de Escola. Indagados sobre o nível deste interesse obtivemos os seguintes números de acordo com a resposta com a resposta de 35 Diretores (um não respondeu esta questão):

Tabela n.º 13

Nível de interesse	Profs.	Funcionários
Muito interesse	8	6
Interesse mediano	15	14
Pouco interesse	11	12
Nenhum interesse	1	3
Total	35	35

O envolvimento com as atividades do Conselho de Escola não chega a ser para a maioria dos professores e dos funcionários algo desafiador, apaixonante, segundo a visão dos Diretores de Escola. Embora um número razoável de Diretores aponte entre professores (8) e funcionários (6) de suas escolas a existência de “muito interesse” pelas atividades do conselho.

Está havendo participação, alguns estão escrevendo uma nova história, mas é preciso melhorar.

### 1.3 - Os Mecanismos de constituição do Conselho

As escolas deveriam escolher os membros do Conselho de Escola através de eleição. As vezes isto não se efetiva, como mostra a tabela abaixo baseada na resposta de 35 Diretores.

Tabela n.º 14

Processo de escolha dos conselheiros (segundo 35 diretores)	
Eleição	23
Aclamação	4
Indicação	4
Eleição/aclamação	4

Alguns Diretores esclarecem as dificuldades que justificam a adoção de outro mecanismo para compor o Conselho: “Há muitos anos temos dificuldades em compor o Conselho, principalmente com relação a pais e professores. Geralmente os presentes, por falta de opção, tornam-se membros do Conselho. Não podemos considerar o processo como eletivo”.

(E.E.S.G. Professor Cyro de Barros Rezende)

Outros afirmam: “Na verdade, tenta-se eleição e finalmente fica-se com os poucos que se interessam”.

(E.E.P.G. Dr. Antonio Carlos C. Barros)

Ou ainda: “Participaram por obrigação. Há os que são eleitos e recusam a indicação. Há dois ou três que dispõem (querem) participar de fato”.

(E.E.P.G. D. Barreto)

(Questionário, pergunta número 3)

Diante da dificuldade para implementar-se o mecanismo da eleição, previsto na L.C. 444/85 como a forma de constituição do Conselho cujos membros devem ser “eleitos pelos pares”, fica comprometido desde o início o funcionamento do colegiado. Ficam ameaçados a representatividade e o rodízio no exercício da função que seriam característicos numa situação de interesse e participação mais acentuados.

Parcela ponderável de Diretores responderam que a escolha dos conselheiros se dá por eleição (62,7%), conforme a tabela anterior. Contudo, se considerarmos o nível de participação de pais nas assembleias como indicado na tabela número 12 podemos inferir que o processo, pelo menos no caso dos pais, também é insatisfatório nestas unidades.

O mecanismo está funcionando, alguns estão se dispondo a construir uma história diferente, mas é preciso aumentar este número.

### 1.4 - O papel e importância do Conselho de Escola

Qual a percepção que os Diretores têm do papel e importância do Conselho no âmbito da prática escolar?

Colhemos as opiniões de 36 Diretores (pergunta número 1). Eis o resultado:

Tabela n.º 15  
 Importância do Conselho (Percepção de Diretores)

28	Ajuda na administração da escola
1	Dificulta a administração da escola
5	É indiferente. Não ajuda e nem prejudicada
2	Deveria ser eliminado das escolas pública

A grande maioria (77,7%) dos Diretores que responderam entende que o Conselho de Escola ajuda na administração da escola.

O problema surge quando se procura definir em que aspectos da prática escolar o papel do Conselho é importante. Indagados sobre aspectos pedagógicos e seu relacionamento com o Conselho não tem nada a ver com isto, enquanto 16 dizem o contrário; 23 acham que o Conselho não tem nada a ver com os índices de repetência e evasão e 11 pensam o contrário; 18 entendem que o Conselho não tem nada a ver com o processo ensino-aprendizagem e 13 dizem o oposto, conforme tabela abaixo (pergunta número 8).

Tabela n.º 16  
 Relações do Conselho de Escola com Aspectos Pedagógicos

	SIM	NÃO
A qualidade do ensino ministrado U.E.	16	20
Os índices de repetência e evasão	11	23
A avaliação do processo ensino aprendizagem	13	18

A pergunta, feita em termos propositadamente genéricos obteve da parte da maioria dos diretores (alguns não responderam) a resposta de que não vêem relação do Conselho de Escola com qualquer dos aspectos pedagógicos mencionados. Em todas as alternativas menos da metade dos Diretores que responderam enxergar uma relação entre o Conselho e os itens mencionados. No que diz respeito aos problemas da evasão e repetência apenas 32%, onze Diretores, acham que o Conselho de Escola tem algo a ver com o fracasso escolar representado pela evasão e pela repetência.

Esta constatação é, no mínimo surpreendente já que a L.C. 444/85 diz textualmente que entre as atribuições do Conselho está o de “deliberar sobre:

- a) diretrizes e metas da unidade escolar;
- b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica” e “Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas”.

Parece, pois, estar havendo discrepância entre a percepção dos Diretores da importância do Conselho afirmado por ampla maioria (78%) de que o Conselho “ajuda na administração da Escola” (tabela número 15) e as respostas às questões da tabela número 16.

Se o Conselho “não tem nada a ver” com as questões propostas as quais

envolvem, dado o enunciado genérico, grande parte do que se faz na escola, pergunta-se: qual, então, a sua importância? Se ele não ajuda nestas questões, ajuda então no quê?

A resposta a estas indagações somente poderá ser dada pela análise dos assuntos efetivamente tratados pelos Conselhos em suas reuniões. Verificando e analisando as deliberações tomadas e os assuntos discutidos será possível esclarecer qual a relevância do mesmo para a unidade escolar, na percepção dos Diretores, já que estes são os responsáveis legais pela formulação da agenda das reuniões.

#### 1.5 - Os assuntos tratados

O levantamento dos assuntos tratados pelos Conselheiros foi feita seguindo dois caminhos diferentes. Por meio de pergunta feita aos Diretores de Escola e através de pesquisa nos livros de atas dos Conselhos de Escolas relativos ao ano de 1994.

1.5.1- No primeiro caso a pergunta foi a seguinte: “Você poderia mencionar uma situação ocorrida em sua Escola (ou outra em que você tenha trabalhado como Diretor) em que você sentiu como valiosa a contribuição (participação) do Conselho de Escola para encaminhá-la?”

Dos trinta e seis Diretores que responderam, nove não se lembram de nenhum fato ou situação mais significativa, do seu ponto de vista, e deixaram em branco o espaço da resposta. Dos vinte e sete restantes, apenas um mencionou o estabelecimento de metas dizendo: “o mais relevante é o estabelecimento de metas para o ano a partir das reivindicações trazidas pelos vários segmentos. Isso facilita as decisões do Diretor e até a elaboração do Plano Escolar. Na minha experiência até hoje, são as únicas reuniões produtivas do Conselho”.

Dez Diretores mencionaram questões relacionadas à disciplina de alunos. Há relatos contundentes: “Alunos rebeldes, anarquistas (sic) várias vezes suspensos, passaram a desacreditar que poderiam ser transferidos compulsoriamente. O Conselho de Escola reuniu-se e, documentado pela Diretora da Escola na presença dos pais e testemunhas os transferiu. A escola voltou à normalidade e ao respeito”.

Outro Diretor afirma: “Roubo em nossa escola por alunos de sexta e oitava série. Os alunos de escola perceberam a força do Conselho de Escola que convidou os alunos a se transferirem de escola”.

Outro Diretor responde à pergunta feita nos seguintes termos: “Nesta escola é a colaboração deles (do Conselho) no sentido de manter o ensino bom. Em outra escola que trabalhei foi, além da colaboração, a ajuda em disciplinar certos alunos ou até mesmo em caso de expulsão do aluno da escola”.

Não é propósito do presente trabalho discutir a complexa questão da disciplina na escola. Importa no momento registrar que para número expressivo de Diretores a atuação do Conselho de Escola é vista como valiosa porque ajuda no encaminhamento e “solução” de questões disciplinares envolvendo alunos.

Vale registrar, porém, que é nítida a preocupação com as normas disciplinares e a manutenção da ordem no ambiente escolar no que diz respeito

aos alunos, classificados como “rebeldes”, “anarquistas” e até mesmo “ladrões”. O depoimento colhido não explicita, mas é provável que o rótulo “anarquista” não seja usado no sentido de “filiado ou adepto do anarquismo enquanto teoria política” mas sim como sinônimo de aluno “bagunceiro”, que não respeita as normas de disciplina e conduta estabelecidas pela escola.

Quando surgem situações problemáticas envolvendo estes alunos apela-se, no limite, para o Conselho de Escola. Este comparece, então como mecanismo legitimador da “transferência compulsória” ou até mesmo “expulsão do aluno da escola”, situação esta não prevista no Regimento Comum das Escolas Estaduais, mas vigente na prática. Nestes momentos os alunos “percebem a força do Conselho de Escola”; a escola, então, “volta à normalidade e ao respeito”. Reserva-se ao Conselho, nestes casos o papel de legitimador da exclusão escolar.

Alguns Diretores lembram outras situações vistas por eles como difíceis e nas quais o Conselho teve importância decisiva. Por exemplo: “A decisão de não aceitar a Escola Padrão no momento em que foi implantada. Apesar da Direção não ser contra, o Conselho se posicionou de maneira contrária, porque entendia que a medida não beneficiaria a escola naquele momento, sendo respeitada sua posição”.

Tratava-se aqui de decidir sobre a adesão ou não a um projeto que envolveu escolas públicas durante três anos no âmbito do Estado de São Paulo. Conforme a legislação pertinente a este projeto, a adesão da escola teria que ser decidida pelo Conselho Escolar. Muitas escolas selecionadas aderiram, outras não, como foi o caso da escola em tela.

Citam-se muitas situações de caráter administrativo: “Fechamento de cantina em que o arrendatário já estava por mais de quinze anos e não queria sair”. “Dispensa de zelador. A reunião evitou confrontos, problemas foram registrados em ata e houve divisão de responsabilidade e os problemas foram solucionados”.

Outra situação: “Foi instalado na frente da escola, num terreno baldio, um acampamento de homens. Os pais preocupados com costumes, procedimentos e segurança de seus filhos reuniram-se e através do Conselho de Escola foi elaborado um abaixo-assinado passado no bairro e marcada uma reunião com o Prefeito Municipal o qual conseguiu embargar o acampamento e os homens foram removidos para um local mais apropriado”.

Outros Diretores apontam a participação do Conselho em questões ligadas à reforma e construções escolares, como neste depoimento: “Na construção da Marginal do Córrego do Piçarrão, foi necessário a construção de novo muro de fecho próximo à quadra bem como sinalização horizontal e vertical do trânsito. Tudo conseguimos com a ação do Conselho”.

Mencionam-se situações envolvendo professores e nas quais a atuação do Conselho foi também importante. Em determinada escola: “Uma vez, o Conselho foi convocado, pois o Diretor queria dispensa de um professor. O Conselho após ouvido o professor, decidiu que ele continuaria na escola”.

Em outra escola aconteceu o inverso: “Em 1990, a posição firme e coesa do Conselho de Escola possibilitou o afastamento de um professor

desequilibrado, exigindo sindicância por parte da Delegacia de Ensino”.

Outros assuntos considerados pelo Conselho de Escola e lembrados como valiosos pelos Diretores:

- calendário escolar;
- reposição de aulas;
- horário de entrada dos alunos;
- uso de camiseta;
- normas disciplinares;
- contratação de professores.

Em resumo, as respostas dadas pelos Diretores à questão formulada situa a atuação do Conselho preponderantemente no âmbito de questões que podemos chamar administrativas. A menção a questões de ordem pedagógica é praticamente inexistente. Tampouco se menciona avaliação da qualidade do processo desenvolvido pela escola, isto é, não há qualquer alusão à avaliação institucional envolvendo a ação do Conselho. Não se fala também em evasão ou repetência, problemas vividos por praticamente todas as escolas.

Estes depoimentos confirmam os dados da tabela número 16 no qual a maioria dos Diretores responderam que o Conselho nada tem a ver com a qualidade do ensino, índices de repetência e evasão ou avaliação do processo ensino-aprendizagem.

1.5.2 - A pesquisa nos livros de atas dos Conselhos de Escola foi o segundo caminho seguido. Através da leitura das atas das reuniões realizadas em dezoito escolas foi possível verificar quais assuntos foram objeto de deliberação dos Conselhos escolares destas dezoito unidades.

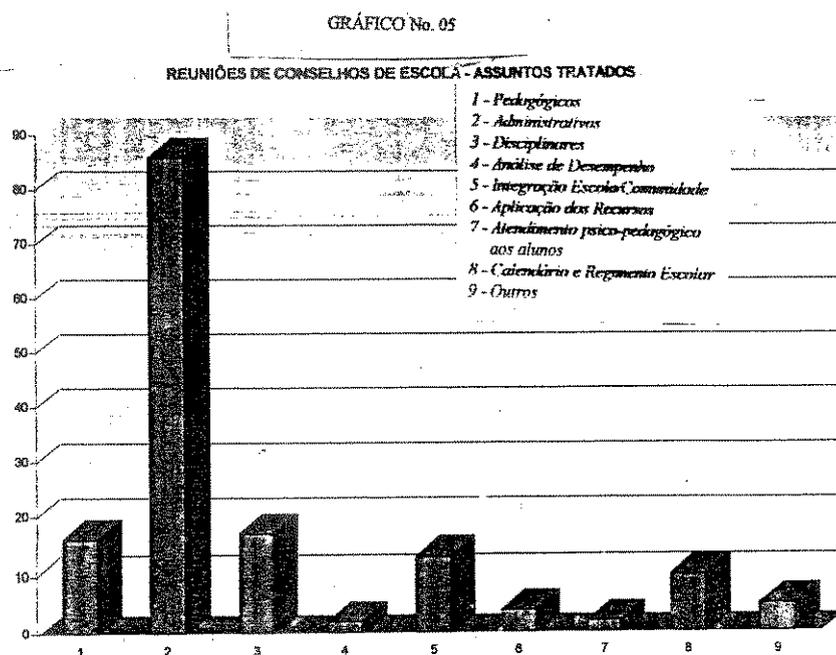
Nossa preocupação aqui não foi a de verificar formalidades próprias da elaboração de atas. Sabe-se que a riqueza das discussões nem sempre é registrada. Nossa intenção foi a de anotar os termos discutidos e tentar enquadrá-los no rol de atribuições do Conselho elencadas no artigo 95 da L.C. 444/85.

Para melhor visualização construímos o gráfico, levando em consideração a totalidade das escolas pesquisadas (dezoito) e as vezes em que os assuntos foram considerados nas reuniões dos Conselhos conforme constem nas atas.

As questões administrativas, vê-se facilmente, são de longe as que mais vezes foram tratadas no âmbito das reuniões do Conselho de Escola. Em segundo lugar, mas com muito menos frequência, aparecem as questões disciplinares envolvendo alunos e assuntos que genericamente podem ser designados como pedagógicos. Dizemos genericamente porque os assuntos arrolados sob esta rubrica e discutidos nas reuniões têm quase sempre uma incidência apenas marginal no processo de ensino-aprendizagem que se desenvolve na escola. Trata-se de organizar festividades para dias especiais, discussão de alguns (raros) projetos especiais, controvérsias sobre mudanças no quadro curricular determinadas pela Secretaria de Educação, quase sempre relacionadas à prática de Educação Física.

A integração escola/comunidade ocupa entre os assuntos relacionados a

terceira posição. Nestas reuniões discutem-se problemas relacionados à organização de festas juninas, bazares, bingos, etc.]



Dois coisas devem a princípio ser ressaltadas a partir deste gráfico: a primeira é a constatação óbvia de que os assuntos que estão no cerne do processo de ensino - aprendizagem e em razão do qual a escola existe não são enfocados senão esporadicamente nas reuniões dos Conselhos de Escola na região que ora pesquisamos. Tal fato foi verificado também por Avancine em estudo realizado sobre a participação de pais de alunos em escolas localizadas na periferia da Zona Sul da Capital. Diz ele a propósito daqueles Conselhos de Escola: "E as melhorias alcançadas através de sua participação pertencem sobretudo ao campo das questões materiais, financeiras ou de organização funcional da escola... Já as questões pedagógicas, localizadas no cerne do processo educacional, mal chegam a ser arranhadas; algumas mães afirmam que são "assunto entre diretor e professor, a gente não tem nada a falar". (70) (grifos meus)

Não se encontra nas atas dos Conselhos de Escola senão raramente menção a problemas como evasão, repetência, metodologia de ensino, proposta educacional da escola, avaliação, etc. Há um silêncio quase sepulcral sobre tais questões. É como se a escola girasse ao redor de outras questões, mais importantes, e por isso mesmo merecedoras de maior atenção.

Dado o rol de assunto tratados, estas questões mais importantes e por isso as mais discutidas, seriam as administrativas. E aqui reside o segundo ponto a ser destacado: as questões administrativas objeto de discussão e deliberação no âmbito dos Conselhos de Escola pesquisados são muitas vezes apenas o cumprimento de formalidades meramente burocráticas (homologação de nomes para funções de coordenação, de vice-direção, zeladoria, incorporação a projetos propostos pelos órgãos centrais) talvez até pela forma de encaminhamento destes assuntos ou de administração daquilo que Paro chama de "administração da escassês" contrapondo tal expressão à "administração de

de recursos”. Assim, pelo que levantamos, o Diretor vive às voltas com problemas relacionados à falta de segurança escolar, falta de pessoal para fazer a merenda, falta de conservação do patrimônio escolar, falta de professor, falta de água no prédio, uso de uniforme e “carteirinha escolar” (quase sempre justificado por razões de falta de segurança), falta de limpeza no prédio, etc. Podem ser problemas relevantes, sem dúvida, mas não raro levam o Diretor para bem longe dos procedimentos administrativos aprendidos nos manuais de administração ocasionando a transformação de problemas técnicos em problemas de ordem política, o que nem sempre é claramente percebido. Diz o citado autor: “Além disso, uma questão essencialmente política, que é a recusa do Estado em fornecer ensino de boa qualidade e o afastamento da gestão escolar daqueles que poderiam pressioná-lo no sentido oposto, ganha conotação eminentemente técnica, ao se exigir que o diretor tenha cursado Habilitação de Administração Escolar, como se os belos “princípios e métodos de administração” aprendidos em tal habilitação dessem ao futuro diretor alguma instrumentação que o ajudasse a enfrentar os complexos problemas de uma escola real, que não se encontra em nenhum manual de administração (empresarial); como se o diretor tivesse autonomia para administrar muita coisa mais que problemas de escassês de recursos e excesso de exigências burocráticas absurdas em sua função na Escola; como se, enfim, o problema da Escola Pública que temos fosse técnico (administração de recursos) e não político (falta de recursos por omissão do Estado)” (71).

Pode-se argumentar que a ausência de registro de debates e deliberação acerca de questões mais diretamente relacionadas ao processo ensino-aprendizagem nas atas das reuniões do Conselho não signifique que a escola não os discuta já que tal discussão pode dar-se também em outros momentos e em outros colegiados internos, como, por exemplo, o Conselho de classe/série. É possível que tal ocorra, porém duas coisas precisam ser ressaltadas: uma delas, ligada mais à experiência pessoal e observação direta, indicando que as reuniões de conselho de classe/série muitas vezes limitam-se a referendar os conceitos emitidos pelo professor da classe sem questionar mais profundamente o trabalho do mesmo; em decorrência disto a análise das causas e possíveis soluções para os problemas detectados tornam-se quase sempre formais e ritualísticas, na maioria das vezes detendo-se apenas nas possíveis causas extra-escolares não se aprofundando nas razões intra-escolares do fracasso escolar; a segunda coisa a ser salientada é que um conselho de classe/série, por sua própria composição, é necessariamente parcial, não representando o todo dos atores escolares. Embora possa e deveria mesmo ser eficaz para propor redirecionamentos ao processo de ensino-aprendizagem, não pode nem tem condições de substituir o colegiado maior que é o Conselho de Escola, único no âmbito escolar a reunir, pelo menos teoricamente, todos os segmentos que compõem o universo escolar.

De qualquer forma, vale registrar no momento, a confluência dos dados obtidos através da leitura das atas e aqueles obtidos pela pesquisa feita com Diretores constantes nas tabelas 15 e 16. Na tabela número 15 a maior parte dos Diretores de escola quando indagados afirmou que o Conselho de Escola ajuda

na administração da escola. Aproximadamente  $\frac{3}{4}$  do total pesquisado responderam desta forma. Por outro lado, a maioria quando perguntada sobre a relação do Conselho de Escola com a qualidade do ensino ministrado na Unidade Escolar, com os índices de repetência e evasão bem como com a avaliação do processo ensino-aprendizagem, respondeu pela negativa, isto é, declarou não ver relação entre os mesmos. Por esta ótica o Conselho ajuda quando trata de problemas administrativos.

Assim, o exame dos assuntos tratados pelos Conselhos feitos através da consulta às atas das reuniões corrobora os dados da pesquisa feita através dos questionários.

O mesmo vale para as respostas obtidas à pergunta feita sobre relatos de experiências significativas vividas no âmbito do Conselho lembradas pelos diretores. Os depoimentos colhidos (páginas 68 a 70) mencionaram em sua quase totalidade situações ligadas à administração da escola sobre questões que afetam diretamente o processo ensino-aprendizagem são escassos, quase inexistentes, o que é coerente com o registro contido nas atas analisadas e a postura do Diretor.

Esta coerência entre a postura da Direção da Escola que perguntado livremente, sem maiores explicações, responde que não vê relação entre vários aspectos centrais do processo ensino-aprendizagem, a memória das experiências significativas vividas pelo mesmo e a análise do que efetivamente aconteceu feito pela leitura dos livros das atas do Conselho fundamenta-se em que ordem de fatores?

Neste ponto, entendo que devo deixar claro ser necessário não adotar perspectivas extremistas na análise do desempenho do Conselho de Escola, nem minimizar o esforço que já vem sendo feito por muitos Diretores no sentido de democratizar as decisões na escola.

Os dados coletados mostram que o Conselho está implantado nas escolas públicas, que já faz parte integrante do imaginário dos usuários da mesma, que ele é acionado pelos Diretores em diversas circunstâncias e com ênfases já descritas. A questão então é indagar: por que ele tem se circunscrito a agir principalmente no âmbito administrativo, às vezes na esfera da integração escola-comunidade, e tão pouco nas outras áreas, especialmente a pedagógica que também lhe dizem respeito, conforme a legislação que o instituiu? Por que deixa-as numa espécie de limbo? Por que não as encara para pelo menos tentar arrancar dezenas de alunos do purgatório da repetência em que se encontram?

A pesquisa evidencia que o Conselho está operando no âmbito da comunidade escolar. As perspectivas que justificaram sua instituição, conforme exposto anteriormente, apontam porém, para maiores e mais amplos horizontes. Retomando a pergunta já formulada: quais os fatores que determinam sua prática atual e que tornam não diríamos incoerente, mas pelo menos limitado em relação às perspectivas dentro das quais foi criado e às atribuições então recebidas via legislação? Quais fatores principais dificultam a construção de uma prática mais democrática? É o que discutiremos a seguir.

## 2. AS RAZÕES DA PRÁTICA

Na década de oitenta e mesmo já nos anos noventa alguns estudos foram feitos procurando esclarecer as causas que determinam o desempenho do Conselho de Escola. Alguns destes estudos avaliam o desempenho do Conselho em unidades escolares específicas, como foi o caso de Dinair Leal da Hora cujo estudo focaliza a Escola de primeiro e segundo graus “Nosso Espaço”, no bairro do Bengui, situado na Grande Belém, Pará, originalmente dissertação de Mestrado apresentada nesta Universidade (UNICAMP) e publicada com o título “Gestão Democrática na Escola”. Outros focalizaram Conselhos de Escola de uma determinada região, como é o caso de Maria de Lourdes Melo Prais que centrou sua pesquisa sobre as escolas jurisdicionadas à 25<sup>o</sup>. DRE do Estado de Minas Gerais, compreendendo 24 municípios pertencentes às regiões do Triângulo Mineiro e Alto Paraíba, também dissertação de Mestrado apresentada nesta Universidade (UNICAMP) publica com o título “Administração Colegiada na Escola Pública”. Também com a preocupação de estudar o desempenho do Conselho de Escola tomando por base unidades de uma região mencione-se a dissertação de Mestrado de Maria Salete Genovez defendida em 1993, na qual pesquisa unidades escolares da Delegacia de Ensino de Bauru, Estado de São Paulo apresentada nesta Universidade com o título “Conselho de Escola espaço para o exercício da participação? Um estudo de caso”. Sérgio Luís Avancine fez também excelente estudo tomando como base as escolas estaduais localizadas na periferia da Zona Sul da Capital durante o ano de 1989, e diz que “se por um lado, constatei inúmeras dificuldades na presença popular dentro dos estabelecimentos de ensino, por outro verifiquei que se podem autorizar esperanças nos processos democratizantes admitidos na Escola Pública”. (72)

Estudiosos da Administração Escolar também se debruçam sobre o assunto, como por exemplo os já mencionados Victor Henrique Paro, Miguel Gonzales Arroyo, José Camilo dos Santos Filho e outros.

Embora haja entre eles diferenciações quanto aos pressupostos epistemológicos de seus trabalhos, há um consenso no sentido de que o desempenho do Conselho de Escola depende de um conjunto de fatores e não de uma causa que, isoladamente, pudesse explicar a atuação do mesmo.

Para os fins de nosso trabalho e sem a pretensão de esgotar o assunto, nem expor as diferentes premissas epistemológicas dos diversos estudiosos do assunto, podemos nos valer de suas conclusões e agrupar suas observações em alguns blocos e assim poderíamos listar os seguintes fatores:

- a) fatores de ordem estrutural;
- b) fatores de ordem institucional; fatores de ordem histórica;
- c) fatores de ordem escolar;
- d) fatores de ordem legal;

Analisemos, embora rapidamente, o entrelaçamento de cada um deles, com o desempenho do Conselho de Escola ressaltando-se que todos os fatores estão intimamente relacionados e que a ordem de exposição não significa necessariamente maior ou menor peso como fator explicativo da dinâmica do

fenômeno ora estudado.

Os quadros elaborados anteriormente apontam como características da atual dinâmica do Conselho de Escola na região em estudo, de maneira geral:

- a) pequeno número de reuniões do Conselho;
- b) pouco interesse por participar do Conselho difundido entre os vários segmentos que compõem o mesmo;
- c) dissociação entre o pedagógico e o administrativo e
- d) preponderância do administrativo sobre o pedagógico.

### *2.1 - Fatores de ordem estrutural*

A constituição econômica, social e política do Brasil foi marcada desde o início por algumas características básicas: autoritarismo, desigualdade e exploração. Estas características moldaram um todo do qual sobressai o fenômeno hoje denominado exclusão social. A desigualdade evidencia-se desde logo no tratamento dispensado aos indígenas, habitantes primeiros da terra a ser colonizada, bem como nos privilégios concedidos em termos de propriedade aos membros da burguesia portuguesa que se dispusessem a participar da empresa colonizadora.

A exploração mostra-se presente desde o início pela submissão dos índios e posteriormente dos escravos trazidos da África aos projetos de extração e exportação da riqueza aqui produzida para países do exterior.

A instalação e manutenção da exploração e desigualdade somente podia ser feita à força. Assim o recurso ao autoritarismo, degeneração da autoridade, permeia desde os primórdios as manifestações das instituições brasileiras. Sem nos delongarmos no assunto, basta mencionar a grande capacidade que a elite portuguesa demonstrou ao manter por séculos intocado seu projeto de poder no Brasil, agindo quer pela cooptação e aliciamento quer pela força de destruição. Durante mais de três séculos todas as tentativas de mudança da ordem foram sistematicamente sufocadas e os privilégios assegurados.

Mesmo com a separação de Portugal e o estabelecimento e consolidação do projeto de independência no Brasil a tradição autoritária e a desigualdade social continuam firmemente implantadas na cultura brasileira. Marcos disto são, entre outras coisas, a sobrevivência da escravidão negra só tardiamente abolida no Brasil e mesmo assim com total desprezo e desconsideração para com os negros abandonados então à sua própria sorte, bem como as sucessivas Constituições seguidamente promulgadas e seguidamente desprezadas, mostrando a prevalência do governo dos homens e seus interesses sobre o governo das leis. Norberto Bobbio afirma ser característica dos regimes democráticos a segunda situação (governo das leis), sendo a primeira (governo dos homens) própria dos regimes de exceção. Foi esta segunda situação a que mais rotineiramente se deu no Brasil.

Ora, uma sociedade cujos traços principais mostram estas tendências predominantes, opõe certamente grande resistência a movimentos no sentido inverso ao estabelecido. Paro afirma: "Uma sociedade autoritária, com tradição

autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia. Como sabemos, os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos é que agem em favor dessa tendência tornando muito difícil toda ação em sentido contrário. (73)

A tendência do autoritarismo e da exclusão é produzir ou a revolta ou o conformismo e a alienação. A história brasileira é pontilhada por movimentos de insurgência contra a ordem estabelecida. Nunca tiveram êxito, desde a revolta dos índios e negros contra a escravidão até os movimentos que visaram à independência. Ou foram sufocados e seus líderes severamente punidos ou então cooptados. Num e noutro caso atuaram sempre com eficácia os mecanismos de manutenção do “status-quo”.

Tendo as revoltas sido sufocadas, às vezes com violência extrema, como por exemplo Canudos, episódio que no dizer de Euclides da Cunha foi “na extensão da palavra um crime”, parece ter frutificado em conseqüência o sentimento de impotência, conformismo e alienação como marcas profundas da “alma” da imensa maioria do povo brasileiro. Num momento tão importante como o da proclamação da República, por exemplo, já dizia Nabuco que o povo “a tudo assistia bestificado”. Era mais um movimento planejado, conduzido e implantado pelas elites do país com exclusão da imensa maioria da população.

Um outro colorário desta tendência ao autoritarismo e que precisa ser ressaltado é justamente a consolidação do poder do Estado sobre o cidadão. É sabido que a colonização foi um projeto do Estado português; sabe-se também que a máquina estatal estendeu seus braços por quase todo o espectro das atividades produtivas, quer econômicas, quer culturais que se desenvolveram no Brasil. Embora grande, estatal não foi ao longo da história brasileira, sinônimo de público. Reforçando e ao mesmo tempo causando a alienação das massas, o estatal colocou-se quase sempre a serviço de minorias e pouco a favor da cidadania. Consolida-se o poder do Estado e suas instituições e ao mesmo tempo diminui-se o peso da participação democrática da população no interior destas mesmas instituições. É o Estado “patrimonialista”, na expressão de Raimundo Faoro em “Os Donos do Poder”.

O número reduzido de reuniões do Conselho de Escola (tabelas números 10 e 10-A) e o pouco interesse por participar das suas reuniões (tabelas números 12 e 13) manifestada pelos vários segmentos que o compõem precisam ser vistos dentro deste contexto estrutural mais amplo. É razoável inferir que falta à imensa maioria da população hoje usuária da escola pública a perspectiva de participação organizada na máquina estatal prestadora de serviços como é a escola. Nem poderia ser diferente, já que esta perspectiva foi-lhe sistematicamente negada ao longo da história.

Além disso pode-se inferir também perpassar a mente destes usuários uma razoável dose de desconfiança quanto aos propósitos da instituição estatal ao estabelecer a participação. Acostumada à manipulação dos seus interesses por parte da elite dirigente, enxerga talvez nos movimentos de abertura no interior da escola propósitos inconfessáveis e talvez contrários à população enquanto usuária dos serviços estatais. Ainda que a proposta de participação

possa ser integrante da ideologia de determinados partidos políticos, a grande maioria da população tem pelo menos dificuldade em vivenciar tais propostas apesar de, às vezes, optar por ela na ocasião das eleições para governantes, elegendo aqueles mais identificados, a seu modo de ver, com estas propostas, aliás, diga-se de passagem, nem sempre claramente definidas.

Os números disponíveis ainda hoje apontam para a persistência, e acentuada, da lógica da exclusão social conforme exposto na introdução deste trabalho. Um projeto colegiado e participativo como o Conselho de Escola luta contra este fenômeno amplo e profundamente enraizado na cultura brasileira por séculos de história com esta característica. Pode-se pois lamentar, mas não estranhar a pouca participação e o parco número de reuniões.

A transformação do estatal em público, do mero usuário em cidadão passa inevitavelmente pela implementação de todas as formas de participação das quais o Conselho de Escola deliberativo é uma manifestação. Já em funcionamento mas que precisa ser melhor instrumentalizado como forma de contrapor à lógica da exclusão, a lógica do envolvimento e participação da sociedade civil.

## 2.2 - *Fator de ordem institucional*

Referimo-nos ao que Sérgio Luís Avancine, em estudo já mencionado, denomina “desenho organizacional” da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (74). Este desenho organizacional privilegia os órgãos centrais e estabelece uma cadeia hierárquica que estimula e fortalece a burocratização da instituição escolar, e nesta medida torna-se um fator dificultador da prática de ações que privilegiam o coletivo, a participação e a autonomia.

Pirez Azanha, em 1983, afirmava que: “A atual estrutura básica da Secretaria de Educação foi concebida e implantada para funcionar autocraticamente. Essa apreciação não é retórica. Para que se avalie a sua objetividade é suficiente assinalar o excesso de órgãos centrais e o pletórico elenco de suas atribuições... A permanência dessa estrutura é obstáculo intransponível a um autêntico esforço democratizante. Há uma contradição entre a ação possível a partir da estrutura existente e a verdadeira autonomia da escola”. (75)

Esta configuração tende a confirmar as observações de Max Weber, feitas no início do século de que “o Estado moderno e o capitalismo fizeram prevalecer a burocracia. Como um tipo de organização, ele permeou gradativamente todas as instituições sociais” (76) incluindo aí as organizações econômicas, educacionais e religiosas.

Charles R. Lindaker, em estudo intitulado “Burocracia Weberiana na Estrutura Educacional do Estado de São Paulo” argumenta que os privilégios característicos das organizações burocráticas estão, até certo ponto, presentes na estrutura do sistema educacional paulista. Princípios como os da fixação de áreas de jurisdição ou esferas de influência, hierarquia, existência de documentos escritos, treinamento e competência, cargos preenchidos mediante seleção, existência de normas e regulamentos ajustam-se à estrutura educacional

montada no Estado de São Paulo com maior ou menor intensidade e explicam em parte a mentalidade às vezes reinante: “Comenta-se com frequência a mentalidade do funcionário público que atua na estrutura altamente burocrática. Esta mentalidade se caracteriza por falta de iniciativa e criatividade e atitude de expectativa de sempre receber algo. Esta é manifestada também, pela falta de interesse de seus membros na execução de suas função e deveres na estrutura. Tudo é tão controlado quanto aos seus deveres, que utilizam este mesmo controle para evitar trabalho extra, mesmo que com isso viessem a colaborar com a organização no sentido de atingir os seus alvos com maior precisão”.

(77)

É evidente que a burocratização da instituição escolar não pode ser vista como processo desinteressado e isolado do contexto econômico e político em que ele se insere. Maria de Fátima Costa Félix em seu estudo “Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial” salienta que no Brasil este processo se intensifica na década de 70, visando redefinir a superestrutura jurídico-política e cultural adequando-a à estrutura econômica baseada no projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Diz ela: “Essa exigência imperiosa de aperfeiçoamento da burocracia está ligada, portanto, ao desenvolvimento econômico do país, e a modernização da Administração Pública deveria se traduzir, por um lado, no aperfeiçoamento das suas funções econômicas. Por outro lado, esse processo de modernização deveria atingir outros setores da administração pública, o que de fato ocorreu no setor da Educação”. (78)

Para os nossos propósitos neste estudo vale destacar a associação que se pode fazer entre o desenho organizacional da Secretaria de Educação, visto então como parte deste processo maior de burocratização, e a prática do Conselho de Escola com as características já apontadas.

No contexto das considerações feitas entende-se mais facilmente os dados levantados e que mostram o Conselho de Escola preocupado principalmente com questões de ordem administrativa (gráfico 5) e muito pouco com as questões de ordem pedagógica ou de avaliação do processo ensino-aprendizagem.

Ao ocupar-se preponderantemente do administrativo o Conselho desloca suas atenções para problemas de ordem meramente técnicas. Cria-se a ilusão nos participantes de que resolvendo-as, resolver-se-ão também questões de fundo do trabalho escolar.

Ajunte-se a isto que, conforme a pesquisa, os assuntos deliberativos são quase sempre periféricos, de importância secundária no conjunto dos assuntos de ordem administrativa que dizem respeito à unidade escolar. E isto não ocorre por acaso. As colocações feitas acima permitem entender que, conduzindo o sistema educacional de forma centralizada, as questões mais relevantes são resolvidas e determinadas pelos órgãos e pessoas hierarquicamente situados mais próximos do topo da pirâmide administrativa. A escola resta quase sempre o cumprimento obediente.

Exemplo claro desta situação deu-se por ocasião da greve do magistério ocorrida no primeiro semestre de 1995. Tendo em vista a necessidade de

reposição dos dias e aulas em que as escolas estiveram paralisadas, a Secretaria da Educação expediu a Resolução SE número 104 publicada no D.O.E. de 16/5/95, com minucioso detalhamento de como deveria processar-se tal reposição, estabelecendo inclusive a ordem de precedência dos dias constantes no calendário escolar a serem utilizados para tal finalidade ( artigo 2º ). Envolvendo as autoridades hierarquicamente superiores à escola no acompanhamento e avaliação da atividades previstas, reservou-se ao Conselho de Escola posição meramente fiscalizadora do já decidido. No artigo 4º. diz a citada Resolução: “Caberá ao Conselho de Escola a responsabilidade pela análise e aprovação dos dados contidos nos quadros de que trata o parág. 1º. do artigo 2º. , bem como pelo cumprimento parág. 2º. do mesmo artigo”.

Inconformados com a posição reservada ao Conselho, muitos protestaram, embora sem qualquer êxito.

A manutenção da referida Resolução obrigando as escolas a repôr as aulas da forma como foi decidida reforça a nosso ver, a tese do esvaziamento do poder deliberativo do Conselho face às determinações tomadas centralizadamente. Esvaziado, resta-lhe ocupar-se de questões administrativas menores como mostram as atas analisadas.

Pode decorrer disto também a tendência registrada de pouco ocupar-se com a avaliação do processo ensino-aprendizagem. Se outros decidem as questões centrais, a tendência é deixar para estes também a tarefa de analisar, avaliar e se necessário propôr o redirecionamento da trajetória escolar. Assim, o recorte burocrático, do qual a hierarquia e a centralização de comando são aspectos, impõe o controle, mas ajuda a criar também o vazio e a alienação. Dificulta, por conseguinte, que o Conselho de Escola atinja os objetivos para os quais foi criado, esvaziando-o de sentido, situação esta que, fatalmente, é percebida por seus componentes, roubando-lhes o interesse pela participação , conforme as tabelas anteriores demonstram (vide tabelas 12 e 13). As palavras de Prestes Motta acerca da burocracia adequam-se, em certa medida, à situação criada na escola: “A ciência gerada em um universo burocrático, orgulhosamente desinteressada de qualquer valor, destruiu também muitos valores e objetivos da vida, mas, evidentemente, também não foi e não pode ser capaz de dar ao homem uma verdadeira razão de ser. As virtudes do capitalismo: um mundo de dominação e de falta de sentido. Assim, a burocracia, que é a forma de organização mais racional, acaba sendo rigorosamente a mais irracional”. (79)

### *2.3 - Fatores de ordem histórica*

Referimo-nos aqui a três ordens de fatores que conjugadamente lançam alguma luz sobre o débil desempenho do Conselho de Escola conforme retratado nos quadros anteriores.

Dois destes fatores têm sido frequentemente mencionados por autores que têm se debruçado sobre o assunto, como por exemplo o já citado Avancine. Referem-se eles, em primeiro lugar, à diversidade de posturas com respeito à instalação de colegiados deliberativos existentes dentro da Secretaria de

Educação e das entidades de classe do Magistério e em segundo lugar, à ausência de uma estratégia de implantação destes colegiados nas escolas da rede uma vez aprovada sua criação.

Ambos os motivos parecem-nos relevantes e sem dúvida fizeram parte do processo de criação e instalação dos Conselhos deliberativos em substituição aos consultivos.

Sabe-se que entre as entidades que congregam os integrantes do Magistério Público Paulista a APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) foi a que mais abertamente bateu-se pela transformação dos conselhos então consultivos em deliberativo, sendo por isso às vezes atacada, ainda que indiretamente, por integrantes de outras entidades, em especial o C.P.P. (Centro do Professor Paulista) através de seus órgãos de divulgação. As entidades que congregam os especialistas UDEMO ( Diretores ) e APASE (Supervisores), parece terem mantido uma atitude mais discreta durante os debates (80).

Dentro da máquina burocrática, segundo Avancine havia setores representados por Diretores e Supervisores de escola que “pode-se dizer, jogaram um papel contrário” (81).

Não é de surpreender que numa situação assim o Conselho tenha encontrado dificuldade para instalar-se satisfatoriamente nas unidades escolares visto as diferentes visões e posturas dos próprios integrantes do quadro do magistério. É razoável supor-se que houve o empenho de alguns, especialmente dos mais identificados com a tese defendida pela APEOESP; a indiferença e indecisão de uns tantos; a contrariedade e oposição de outros, concorrendo no geral para debilitar a pretendida ação democratizante da novel instituição.

Surpreende, porém, é que não tenha havido por parte do Estado uma estratégia mais articulada para a instalação dos Conselhos deliberativos nas unidades escolares posteriormente à promulgação da L.C. 444/85. Houve, é verdade, a publicação de alguns comunicados vindos dos órgãos centrais com orientações a respeito (Comunicado SE de 31/3/86 - anexo) e esforços isolados de algumas Divisões Regionais de Ensino e Delegacias de Ensino mais susceptíveis à idéia da importância dos colegiados deliberativos no interior da escola pública. Registra-se também algumas produções teóricas advindas e patrocinadas pelos órgãos responsáveis pela elaboração das linhas gerais da orientação didático-pedagógica e administrativa a ser seguida pela rede. Contudo não se tem notícia de um esforço firme orientando na direção apontada pela Lei Complementar então recentemente aprovada. Inserido no bojo de muitos outros dispositivos inovadores constantes da referida Lei, o artigo 95 ficou como que relegado a plano secundário e deixou-se de dar a ele a força de eixo articulador e democratizador da escola como deixava entrever o horizonte de lutas dentro do qual foi instituído.

Entretanto, ainda que pertinente, tais fatores não chegam ao âmago da questão vista da perspectiva histórica. Parece-nos que estes dois fatores precisam ser vistos no quadro mais geral de um movimento que começava a tomar forma em outros países da América Latina e no Brasil ganharia mais força

na parte final da década de oitenta e início dos anos noventa.

Referimo-nos ao que Pablo A. A. Gentili, em estudo intitulado “O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional” aponta como transposição, ou seja, troca do discurso da democratização pelo discurso da qualidade. Diz ele: “Vamos tentar mostrar aqui - basicamente - duas questões. Primeiro, que na América Latina o discurso da qualidade referente ao campo educacional começou a desenvolver-se em fins da década de 80 como contraface do discurso da democratização. Segundo, que esta operação foi possível - em parte - devido ao fato de os discursos hegemônicos sobre a qualidade terem assumido o conteúdo que este conceito possui no campo produtivo, imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de conseqüências dualizadoras e antidemocráticas. No campo educativo, o discurso da qualidade foi assumindo a fisionomia de uma nova retórica conservadora funcional e coerente com o feroz ataque que hoje sofrem os espaços públicos (democráticos ou potencialmente democráticos), entre eles, a escola das maiorias.”(82)

De acordo com o referido autor, os regimes ditatoriais instalados nos países latino-americanos na década de 60 e 70 legaram aos governos civis que os sucederam um cenário de “terra arrasada”. Num duplo sentido: no plano subjetivo uma sociedade traumatizada pelo terror desencadeado pela contra-revolução e no plano objetivo um padrão injusto e retrógrado de distribuição de renda e de outros recursos.

Num cenário como este, configurado como de profunda derrota social, estabeleceu-se em verdade uma “institucionalidade” democrática controlada, uma democracia da derrota ou, mais paradoxalmente, uma democracia “não democrática”, cuja base material se imbricava em duas das mais claras conquistas pós-ditatoriais: a traumatização subjetiva e a transformação objetiva da sociedade”. (83)

A “transformação objetiva da sociedade” de que fala o autor significava, na visão dos detentores do poder, a manutenção de um modelo econômico de exclusão e dualização social, voltado para a internacionalização da economia, ainda que num quadro político alterado. Assim, ainda que - graças às lutas populares - como sublinha Gentili, algumas conquistas democráticas tenham sido arrancadas do Estado, “o fracasso de uma política tendente à democratização dos direitos da cidadania e a uma ampliação dos espaços públicos não tardou a evidenciar-se (84). Ora, se o Estado mantém-se apenas nominalmente democrático e se “a ampliação dos espaços públicos” deixa de ser operacionalmente viável desde o enfoque dos governos eleitos, está claro que em termos escolares uma instituição de cunho ainda que limitadamente democratizante, como o Conselho de Escola, tenderá a não receber a ênfase devida. Avançou-se, sem sombra de dúvida, nas questões que Gentili chama de “método”, englobando as relações Estado-sociedade, no caso do Conselho de Escola incorporando segmentos da população antes excluídos da participação; contudo, pouco avanço houve em questões de forma e conteúdo as quais poderiam evitar que um espaço tendencialmente democratizante como este se transformasse em mero palco de ações e decisões muitas vezes formais,

ritualistas e burocratizantes.

Em termos de Estado de São Paulo poder-se-ia argumentar que o Conselho de Escola continuou a ser valorizado pelos governos pós-ditatoriais tendo em vista a freqüente menção ao mesmo, como por exemplo, nas atribuições que lhe são conferidas por ocasião da implantação do Projeto Escola-Padrão já referidas anteriormente. De certa forma isto é procedente. Contudo no quadro histórico geral apontado acima, ressalta observar que estas atribuições conferidas ao Conselho de Escola em nada alteraram seu caráter ritualista e burocratizante detectado pela sua atuação nas escolas que se incorporaram a este projeto. E isto porque ao Conselho, fundamentalmente, ficou reservado um caráter subalterno, de dizer “sim” ou “não” a um projeto (Escola-Padrão) de cuja concepção e contornos principais ele foi excluído. Não representou, pois, um momento de avanço nas questões de “forma” e “conteúdo” conforme já mencionado.

Se isto não ocorreu na hora de sua concepção conforme exposto na época pelas entidades do Magistério, tampouco ocorreu na sua extinção, feita abruptamente para ceder lugar a outro projeto, de um novo governo (Mário Covas), qual seja, o de reorganização das escolas públicas, reagrupando-as por ciclos de escolarização. Sem entrar no mérito destes projetos, o que não é nosso propósito neste trabalho, vale destacar que a forma de implantação de todos estes projetos não significou avanço democratizador nas relações escolares, no nosso entender. Pouco discutidos, incorporou alguns setores escolares no planejamento e concepção; outros na execução e a grande parte na recepção às vezes passiva, às vezes sob protesto, das medidas tomadas. Do nosso ponto de vista a eficiência do sistema medido por indicadores de produtividade mais próximos à empresa falou mais alto que a observância de procedimentos mais definidamente participativos e democráticos. Estes, se privilegiados, por certo implicariam na aceitação de prazos mais longos, debates mais demorados, aposta na persuasão, como é próprio dos rituais democráticos. A urgência da agenda dos projetos políticos pessoais nem sempre concorda com a agenda da democratização dos processos sociais. Nestes casos, quase sempre, sacrifica-se a segunda. O que é um equívoco, mesmo que com a intenção de reduzir a imensa dívida em termos de escolarização que o Estado ainda tem com a população. Também no caso paulista, parece-nos, o discurso da eficiência sobrepôs-se paulatinamente ao discurso da democratização tão acentuado nos inícios da década de oitenta. Aliás, quando nos meados da década de oitenta promulga-se a L.C. 444/85 já avançava a onda neo-conservadora na América Latina e a defesa da eficiência passa a ser o discurso quase hegemônico, em termos educacionais, do governo e da burocracia estatal no final dessa década. Substitui-se a racionalidade democrática pela racionalidade empresarial, nitidamente conservadora em termos de avanço da democratização dos espaços escolares.

Referindo-se à América Latina como um todo, Gentili coloca com precisão o problema que ora discutimos e por isso vale citá-los novamente: “Foi neste contexto (avanço da “racionalidade neo-conservadora”) que começaram a expandir-se - no começo dos anos 80 - as demandas no campo educacional. E,

democratizadoras no campo educacional. E, na verdade, elas tiveram vida curta. Foi como se, ao dissipar-se a euforia democratizadora do primeiro período pós-ditatorial, houvessem sido anuladas todas aquelas referências à necessária democratização de nossos sistemas de ensino. Em questão de uma década, “democratizar a educação” deixou de ser o eixo que devia nortear as políticas públicas do setor para constituir-se em um tema ausente, esquecido ou - se pretendemos ser mais precisos - silenciado, no cenário político latino-americano... Não menos certo é que, em um cenário de profunda derrota, a sociedade civil foi abandonando cada vez mais estas demandas. Neste sentido, não menos certo também é o fato de que mesmo grande parte dos intelectuais críticos renunciaram prontamente a toda luta pela democratização da escola pública, dissipando esta demanda em um conjunto cada vez mais superficial de produção acadêmica de escasso valor transformador”. (85)

Em resumo: mudanças de eixo nas políticas públicas para a educação (transitando da democratização, para democratização com qualidade, passando pela ênfase na qualidade com eficiência e produtividade até eficiência e produtividade por meio de parcerias), abandono das demandas democratizantes por parte da sociedade civil premiada pela situação social e renúncia de intelectuais à luta pela democratização da educação pública compõem um leque de posturas que a nosso ver explicam, pelo menos parcialmente, em termos históricos, a paralisia que se abateu sobre espaços, em princípio democratizantes, como o Conselho de Escola deliberativo desde sua implantação nas escolas públicas paulistas.

Tendencialmente democratizador, ele não pode, contudo, ser isolado das tendências mais gerais que direcionam o conjunto da sociedade tanto brasileira quanto latino-americana, as quais explicam, em parte, seu desempenho.

No campo educacional não há, por ora, sinais de retomada das ênfases iniciais da atuação dos Conselhos escolares que o constituam em agente transformador das práticas educativas da unidade escolar. Como já afirmado, apontam até em sentido contrário. Sem a retomada de ênfases que possibilitam a constituição de um poder local efetivamente decisório, parece-nos, porém, impossível que o Conselho de Escola avance nas direções dos horizontes democratizantes delineadas, ainda que timidamente, quando de sua instalação.

Entendemos, porém, que no altar da eficiência e da produtividade não se deve sacrificar o incipiente e ainda débil espaço de democratização da gestão escolar que é o Conselho deliberativo.

#### *2.4 - Fatores de ordem legal*

O Conselho de Escola deliberativo com sua configuração atual foi instituído, como já dito anteriormente, pela Lei Complementar número 444/85 que é, em verdade, o Estatuto do Magistério.

Alguns dispositivos contidos no artigo 95 que, no campo deste diploma legal tratam do referido Conselho, têm sido motivos de dúvidas entre os administradores dada a falta de clareza dos mesmos.

A este propósito Luso Arnaldo Pedreira Simões, em artigo intitulado “O Verdadeiro Conselho de Escola” (86) tece considerações que julgamos pertinentes acerca das ambigüidades do citado dispositivo.

Entre elas citam-se as seguintes:

2.4.1 - A impropriedade de incluir no corpo de um texto legal que trata do Magistério Público artigo que diz respeito a pessoas não pertencentes ao Magistério, tais como alunos e funcionários da escola. Tal ocorre quando o artigo estabelece como uma das atribuições do Conselho deliberar a respeito das penalidades disciplinares “a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar”;

2.4.2 - A capacidade legal para que alunos menores de idade participem das deliberações do Conselho é outro ponto não devidamente esclarecido no texto do artigo 95. O código civil estabelece que os menores de 16 anos são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil e os de 16 a 21 o são relativamente a certos atos (artigo 5º. e 6º. ). Como poderá um aluno de escola de ensino fundamental e mesmo muitos da escola de ensino médio tratar de problemas, por exemplo de ordem disciplinar envolvendo funcionários e professores, sem ferir o referido dispositivo legal? A dúvida neste ponto, enfrentada com bom-senso por alguns Diretores, revela uma questão não ainda equacionada, a despeito do valor pedagógico da participação no Conselho de alunos menores;

2.4.3 - A publicidade de todas as decisões do Conselho instituída no parágrafo 8º. é também discutível já que algumas deliberações, dado seu caráter, podem exigir cautela na sua divulgação.

2.4.4 - Não ficou estabelecida uma instância de reconsideração e recurso para as decisões tomadas pelo Conselho de Escola.

Estas impropriedades, imprecisões e lacunas parecem-nos constituir pontos de controvérsia entre os administradores trazendo insegurança na aplicação do dispositivos instituídos neste colegiado.

Deste ponto de vista, torna-se a nosso ver, um elemento a mais concorrendo para debilitar a ação do Conselho de Escola nas perspectivas dentro das quais foi criado.

## 2.5 - *Fatores de ordem intra-escolar*

Apenas para fins de análise é possível falar em fatores intra-escolares diferenciando-os dos extra-escolares mencionados anteriormente. Em verdade estão todos entrelaçados e acham-se estreitamente ligados um ao outro contribuindo ao final para modelar o desempenho do Conselho de Escola como temos atualmente.

Podemos então, guardada esta dimensão, apontar para vários fatores ligados ao cotidiano da escola os quais afetam diretamente o desempenho do Conselho de Escola enfraquecendo sua atuação. Entre eles:

### 2.5.1 - O peso da cultura autoritária

Longe de circunscrever-se apenas a aspectos externos à escola, o

autoritarismo está presente no cotidiano das relações intra-escolares, perpassando de variadas formas a interação professor-aluno, direção-professores, professores-funcionários, funcionários-alunos e estes entre si. Há presente e sedimentada na escola, em graus variados, uma verdadeira cultura do autoritarismo.

As relações professor-aluno estabelecem-se muitas vezes de forma unilateral e impositiva. Os conteúdos, objetivos, procedimentos metodológicos e avaliação, pouco são discutidos entre os próprios pares e raramente com os alunos. A par disso, muitas vezes a cultura própria das classes populares, imensa maioria hoje da escola pública, nem sempre é privilegiada e tomada em consideração nos objetivos que se pretende atingir com o trabalho pedagógico. Ao invés de sujeito, o aluno não raro é visto como objeto e às vezes problema, obstáculo para o trabalho da escola, responsável único quando ocorre o fracasso escolar.

Não se trata de idealizar o meio cultural de onde provem esta maioria de alunos. Também muitos internalizaram desde cedo e trazem para a escola comportamentos marcados por traços autoritários. Às vezes despreparada para lidar com isso, a escola acaba reforçando práticas anti-democráticas nas atitudes que toma. Não é de estranhar que os livros de ocorrências disciplinares registrem ao ano uma quantidade enorme de punições de alunos. Advertências, suspensões e até exclusões são indícios de que as relações dialógicas não são privilegiadas no ambiente escolar ao nível do que deveriam ser. Depredação e atos variados de vandalismo atestam em grande medida o quanto a escola está separada da comunidade que a rodeia, sendo vista não como bem público a ser preservado, mas como local a ser agredido por representar um poder de alguma forma hostil, como aliás, a literatura a respeito tem demonstrado.

Não é nosso propósito discorrer sobre este assunto exaustivamente, mas tão somente assinalar que a cultura autoritária e anti-democrática ao perpassar o ambiente escolar e estando enraizada em comportamentos diversificados dos atores que o compõem, dificulta e atua como força contrária ao fortalecimento da ação colegiada que pressupõe sempre respeito, tolerância e diálogo entre as pessoas.

Nunca será demais sublinhar este aspecto entre os fatores condicionantes do desempenho do Conselho de Escola. Na perspectiva em que nos colocamos, os vetores contrários à afirmação do Conselho de Escola atuam também ao nível da consciência não é passiva e que só o questionamento constante dos conteúdos que a informam e conformam pode ensejar a mudança e a postura democrática. Infelizmente não é o que ocorre com frequência no ambiente escolar, sendo muito comum a postura autoritária. Fechada em si, a consciência muitas vezes não transita para o outro e assim tem dificuldade em construir a partilha nos afazeres pedagógicos e administrativos.

Amarrados pela cultura autoritária internalizada, muitos professores e funcionários não se abrem nem lutam para construir a utopia do espaço democrático para o qual aponta hoje, ainda que opacamente, o Conselho de Escola deliberativo.

Ressalte-se que as condições objetivas do trabalho intra-escolar

desempenham papel preponderante no estabelecimento e perpetuação desta consciência autoritária. É sobejamente conhecido o fato de que as classes não raro são numerosas, o que por si só é um elemento dificultador no estabelecimento de relações mais dialógicas entre professor-aluno, especialmente em se tratando do alunos da rede pública. Isto por motivo óbvio: vindos frequentemente de famílias cujos pais enfrentam pesadas jornadas de trabalho não trazem em muitos casos o hábito familiar do diálogo constante em virtude da ausência forçada dos pais por causa da trabalho. No caso do aluno-trabalhador, matriculado no curso noturno, a circunstância agrava-se ainda mais visto que à falta do diálogo em casa, alia-se o ambiente muitas vezes hostil do local de trabalho. A conseqüência desta situação é a tensão contínua entre as partes com o conseqüente reforço do recurso a medidas autoritárias por parte da escola e professor.

Não só as classes são muitas vezes superlotadas. Ao professor faltam muitas vezes condições materiais para construir um trabalho pedagógico estruturado com vistas ao estabelecimento de relações prazerosas com os alunos, o que só é possível com recursos ainda que simples, mas motivadores. Contudo, o que mais de perto condiciona neste aspecto o trabalho do professor é a questão do salário, muito aquém das suas reais necessidades. Apenas com o salário de professor a sobrevivência é difícil, quase impossível e os resultados são o duplo-emprego, às vezes o desânimo, a falta de perspectiva, sem contar a impossibilidade de aperfeiçoar-se pela participação na vida cultural do meio em que vivem. A percepção de sua desvalorização enquanto trabalhador, pela diminuição da auto-estima, contribui sem dúvida para dificultar o estabelecimento de relações mais democráticas com os alunos e pais os quais terminam por ser os mais prejudicados com a situação. Reforça, pois, a cultura autoritária presente no ambiente escolar.

### 2.5.2 - Limitações do calendário escolar

O estabelecimento de práticas dialógicas depende fundamentalmente de reuniões, de momentos de diálogo, trocas de idéias e experiências. A rotina escolar ainda pouco favorece ações neste sentido. No calendário escolar anual o espaço reservado para as reuniões dos colegiados escolares, entre eles o Conselho de Escola, não é considerado dia letivo, o que força a escola a inevitavelmente visualizá-los como de importância secundária no conjunto das atividades escolares.

Embora sejam momentos pedagógicos nodais na formulação, implementação e avaliação do projeto pedagógico da escola, acabam sufocados no conjunto das demais ações e perdem assim seu potencial dinamizador do conjunto destas ações.

Ressalte-se que não apenas o fator tempo contribui para a secundarização destas atividades: também a improvisação e a perpetuação de práticas formalistas tornam as reuniões existentes muito mais ritualísticas do que críticas e transformadoras da vida escolar.

A construção de uma escola centrada no trabalho coletivo bem como em decisões tomadas colegiadamente encontra, pois, um obstáculo na atual configuração do calendário escolar que não considera estas atividades como dias letivos efetivamente trabalhados, dando-lhes assim um “status” secundário no conjunto das práticas escolares.

### 2.5.3 - Baixo nível de expectativa na ação colegiada

Pelos dados recolhidos e constantes na tabela número 16 percebe-se que os Diretores em geral têm pouca expectativa em relação ao desempenho do Conselho de Escola no que diz respeito a sua atuação em um dos aspectos centrais do trabalho escolar, qual seja, o pedagógico. Ao privilegiar o administrativo faz-se dele um fim e perde-se a perspectiva de que ele é apenas um meio para atingir as finalidades da escola.

Considerando-se que a Direção da Escola é quem prepara a agenda do Conselho e assim seleciona os assuntos que serão submetidos a sua deliberação, infere-se pela preponderância dos assuntos de ordem administrativa (ver gráfico número 05), que esta liderança escolar de alguma forma dimensiona as atividades do Conselho aquém de suas atribuições legais, terminando este procedimento por constituir-se em mais um fator de debilitação do Conselho de Escola. Tal fica evidente, por exemplo, no não cumprimento por parte de muitas escolas do número mínimo de reuniões previstas na lei (ver tabelas números 10 e 10-A)

### 2.5.4- Ausência de procedimentos formais.

Democracia se faz também pela observância dos procedimentos pertinentes ao trabalho colegiado, os chamados “rituais democráticos” (Bobbio). Desta forma a convocação dos membros, o conhecimento prévio da agenda, encaminhamento dos assuntos, forma de discussão e votação, registro em ata, tudo deve ser observado para que a ação do colegiado seja realmente eficaz. São os chamados “rituais” da democracia.

A leitura e análise das atas de muitas reuniões do Conselho evidencia despreparo que na condução, quer no registro das reuniões. Misturam-se assuntos, como quando na mesma ata de eleição e composição já se registram debates e deliberações; às vezes não se esclarece a forma pela qual foi tomada a deliberação; deliberam-se sobre assuntos não pertinentes; não são registrados em alguns casos os procedimentos relativos às deliberações tomadas.

Enfraquecendo-se a observância dos “rituais” próprios da discussão democrática, acaba-se por também enfraquecer a ação do Conselho, tornando suas reuniões “ritualistas” no que de negativo contém a expressão.

## 2.6 - Fatores relacionados à forma do atual Conselho

Avance, em estudo já mencionado, levanta com base na pesquisa de Gallo, (87) alguns aspectos do formato do atual Conselho que deveriam ser objeto de discussão visando aprimorar o seu desempenho.

Parece-nos sensato entender que tal questionamento deva realmente

passar pela discussão da forma do atual Conselho deliberativo estruturado a partir de 1985. Seu atual desempenho pode estar indicando que o formato atual deva ser repensado, pelo menos em alguns pontos.

O questionário submetido aos Diretores de Escola do âmbito da região pesquisada, num total de 36, focalizando alguns destes pontos mostram grande diversidade de opiniões. Os pontos objeto de indagação e os posicionamentos colhidos foram os seguintes:

#### 2.6.1 - Duração do mandato dos Conselheiros (questão dez):

É anual. Para 23 Diretores deveria ser mantida esta duração. Para 10 deveria ser ampliado (para 02 anos no caso de 9 opiniões e para 03 anos segundo uma opinião colhido); para 02 Diretores o mandato deveria ser reduzido para 06 meses.

#### 2.6.2 - Presidência do Conselho (questão doze):

Cabe ao Diretor de escola no formato atual. Para 27 Diretores deveria continuar assim; 09 responderam que algum outro conselheiro poderia exercer a presidência do colegiado. Esta é uma questão delicada pois envolve entre outras coisas postura e posicionamento frente a hierarquia do sistema escolar.

#### 2.6.3 - Idade mínima para se eleger (questão treze):

Atualmente não existe. Vinte e três Diretores posicionaram-se a favor do estabelecimento de uma idade mínima, variando muito as opiniões entre as idades de dez a dezoito anos ou mais; treze Diretores posicionaram-se contrários ao estabelecimento de idade mínima para se eleger conselheiro.

#### 2.6.4 - Estabelecimento de Comissão Executiva (questão quinze):

Dezenove manifestaram-se contrariamente; treze foram favoráveis e dois responderam não ter idéia formada a respeito.

#### 2.6.5 - Remuneração dos especialistas, professores e funcionários conselheiros (questão dezesseis):

A grande maioria, 25, respondeu afirmativamente. Alguns especificaram que tal deveria se dar quando as reuniões ocorressem fora do horário de trabalho; dez responderam que não deveria haver remuneração pela participação no Conselho Escolar.

#### 2.6.6 - Época de constituição do Conselho (questão dezessete):

Atualmente a eleição e constituição deve se dar duramente o primeiro mês letivo. Vinte e seis responderam que deveria continuar assim e dez optaram por responder que deveria haver alteração, notando-se diversidade de opiniões: no primeiro bimestre; no final do semestre; no final do ano, valendo a eleição para o ano seguinte.

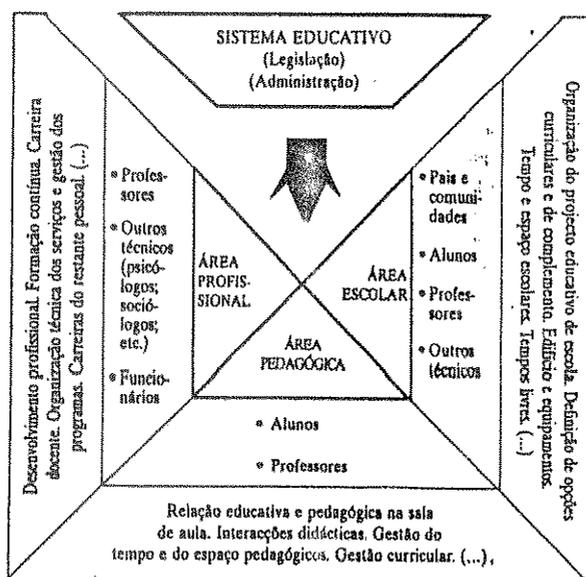
Sobre alguns pontos vários Diretores deixaram de se manifestar.

Observa-se diversidade de opiniões em todos os quesitos objeto de

indagação. No geral percebe-se uma tendência pela manutenção dos padrões atuais, com exceção de dois pontos: primeiro o que diz respeito à remuneração aos Conselheiros para participarem das reuniões. A maioria (25 optou por responder que os Conselheiros de dentro da escola (especialistas, professores, funcionários) deveriam ser remunerados, contrariamente ao que ocorre atualmente. Talvez isto se explique pela possibilidade vislumbrada de estimular-se por este meio a participação destes segmentos, o que é discutível, dado o risco da burocratização ainda maior que se correria ao instituir-se tal medida.

O segundo ponto que a maioria afirmou ser necessário mudar diz respeito à idade mínima para ser eleito conselheiro; a maioria optou pela necessidade de fixar-se uma idade mínima, diversamente do que hoje ocorre. Talvez isto se explique pelo conflito existente entre dispositivos legais do Código Civil e a prática atual que permite menores deliberarem sobre assuntos para os quais estão impedidos legalmente. Os Diretores, ao sentirem o conflito, podem estar divididos entre o sentido pedagógico da participação sem limite de idade e a necessária obediência à lei pela qual podem ser cobrados como Diretores de Escola e presidentes do colegiado. A partir deste de 1996, quando as escolas públicas foram reorganizadas em todo o Estado, esta questão tenderá a se agudizar visto que muitas delas só terão alunos de primeira a quarta série, com idade, salvo exceções, variando de 7 a 10 anos. De qualquer forma, a falta de unanimidade em todos os quesitos parece indicar pelo menos a necessidade de discussão sobre os mesmos.

Um outro ponto a ser considerado e que tem sido levantado por alguns autores refere-se à necessidade de se definir com melhor precisão as áreas de intervenção de cada segmento de atores da instituição escolar. Este assunto tem sido particularmente exposto por Antonio Nóvoa que partindo da experiência do sistema educativo português, sugere três áreas de intervenção nas escolas (escolar, pedagógica e profissional) e aponta para a necessidade de clarificar as competências dos diversos atores (professores, pais e alunos) nestes diversos aspectos da vida da escola. Apresenta ele um quadro sugestivo da possibilidade de delimitação destas competências. O quadro é o seguinte:



Vale registrar as observações que a propósito ele faz em continuação: “A realidade interna à organização escolar é, evidentemente, mais complexa do que é sugerido pela leitura desta figura. A escola tem de ser encarada como comunidade educativa, permitindo mobilizar o conjunto dos atores sociais e dos grupos profissionais em torno de um projeto comum. Para tal é preciso realizar um esforço de demarcação dos espaços próprios de ação, pois só na clarificação destes limites se pode alicerçar uma colaboração efetiva. Na verdade, se é inadmissível defender a exclusão das comunidades da vida escolar, é igualmente inadmissível sustentar ambigüidades que ponham em causa a autonomia científica e a dignidade profissional do corpo docente”. (88)

Nesta mesma linha de raciocínio e expressando com igual clareza seu pensamento, argumenta o autor: “A participação dos pais e das comunidades na vida escolar encontra toda a sua legitimidade numa dimensão social e política. A atividade dos professores e dos outros profissionais deve basear-se numa legitimidade técnica e científica. A falta de delimitação entre as zonas onde o partenariado é útil e desejável e as áreas que relevam uma competência profissional própria é uma das fontes de conflito no seio das instituições escolares, que é possível eliminar através de um esforço de compreensão mútua”. (89)

O atual desenho do Conselho de Escola, se traz imprecisões do ponto legal, como já mencionado anteriormente, carrega também ambigüidade no que diz respeito às esferas de atribuições próprias de cada segmento que o compõe. A prática ao longo destes anos parece demonstrar que estas indefinições têm tido também um efeito desmotivador entre os seus componentes. Parece haver um temor generalizado por parte dos segmentos internos à escola de invasão de sua esfera de competência, o que às vezes se dá realmente. O conflito, latente ou manifesto, só poderá ser equacionado se houver um avanço em clarificar melhor a questão colocada seja no âmbito do texto legal, seja no âmbito da prática do Conselho de Escola em cada unidade. Se é uma dificuldade, é também um desafio.

Fatores de ordem estrutural, institucional, histórica, intra-escolar e legal juntam-se, pois para modelar e dificultar a prática atual do Conselho de Escola, tornando-se por vezes um mero ensaio das propostas iniciais.

Dificultam mas não impedem a atuação deste colegiado. Esta atuação está ocorrendo, como demonstra a pesquisa realizada, ainda que aquém das potencialidades de que é portadora a proposta legal.

Maximizar a ação do Conselho nas perspectivas que estavam em suas origens, corrigindo-as se necessário, é também um ato educativo. E da maior relevância, pois no horizonte desta ação está a luta pela formação não de intelectuais, mas sobretudo de cidadãos, pois tem como eixo aprofundar a participação, condição “sine qua non” para a humanização do ser humano.

## AS PALAVRAS ANDANTES

Ela está no horizonte.  
Me aproximo dois passos,  
Ela se afasta dois passos.  
Caminho dez passos  
e o  
horizonte corre dez passos.  
Por mais que eu caminhe,  
jamais alcançarei.  
Para que serve a utopia?  
Serve para isso, para caminhar.

Eduardo Galeno

## CONCLUSÃO

O Conselho de Escola deliberativo na forma como instituído pela L. C. 444/85 sinalizou, pois, uma mudança de direção na administração das unidades escolares. Ainda que restrita, no embate de forças políticas de meados da década de oitenta, representou conforme defendemos neste trabalho, um movimento no sentido da democratização do espaço escolar.

### 1. As dimensões do movimento

Este movimento, em verdade, tem várias dimensões. O sentido, qual seja, a democratização, é o mesmo, mas os aspectos são variados. Cremos ter ficado claro ao longo deste trabalho que a instituição do Conselho de Escola deliberativo insere-se em um movimento que entre outras coisas sinaliza para a passagem:

a) da lógica da exclusão para a lógica da inclusão na medida em que insere na estrutura de poder decisório da unidade escolar atores anteriormente excluídos de participação decisória, no caso pais, alunos, professores e funcionários. Embora o Diretor de Escola ocupe uma posição chave nesta estrutura, qual seja, a de presidente deste colegiado e ainda que a atuação do Conselho esteja subordinada a normas provindas dos órgãos centrais, conforme já assinalamos, ainda assim este colegiado representou no nosso entender uma ruptura com a lógica excludente que sempre prevaleceu no âmbito da administração das coisas públicas. Ruptura pequena, é verdade, mas em todo caso um avanço na direção da democratização. No momento histórico vivido pelo país representou, mais que uma simples concessão do Estado, uma conquista das forças progressistas no âmbito da educação. Conquista pequena talvez, mas sabe-se que o processo histórico e as grandes transformações não se processam da noite para o dia; fazem-se com a soma de pequenas alterações que apontem na mesma direção e juntem-se num movimento maior. Pelo menos ao nível do imaginário dos atores escolares o Conselho deliberativo sinalizou para a transformação da secular lógica de exclusão prevalecente no Brasil;

b) Do solitário ao solidário - Ao instituir o colegiado como instância deliberativa no âmbito da escola, a L. C. 444/85, como já ressaltamos, propõe a troca da decisão solitária do Diretor pela decisão solidária dos diversos atores escolares. A prática de decisões colegiadas no âmbito pedagógico já era mais antiga nas escolas da rede pública do Estado de São Paulo. O Regimento Comum das Escolas Públicas de primeiro grau e também o das escolas públicas de segundo grau (1978) já consagravam o colegiado como instância decisória quanto a promoção, retenção, recuperação, compensação de ausências e outros aspectos concernentes à vida escolar do aluno, discutida e decidida, consoante a lei, nos Conselho de classe/série. A Lei Complementar 444/85 inova ao estabelecer o colegiado deliberativo como “locus” para debater e decidir, junto com o Diretor, além do pedagógico, também o administrativo. Neste sentido a

Direção da escola, pelo menos a nível legal, é tirada do seu isolamento e passa a ter parceiros com quem dividir as responsabilidades das decisões, ainda que muitas das decisões consistam apenas na escolha de formas de aplicar e implementar normas advindas dos órgãos centrais e com as quais, às vezes, não se concorda mas que, por força legal, têm que ser cumpridas. Ainda assim, o Conselho pode ser um lugar de partilhar as frustrações.

c) *Do poder central ao poder local* - Pelo menos em tese o Conselho de Escola deliberativo deveria reforçar o poder da unidade escolar dando-lhe maiores condições de pensar e planejar suas atividades contextualizadamente. Incorporam-se como mencionado no presente trabalho, em um movimento cuja direção é a descentralização pedagógica, administrativa e financeira. No limite estaria a autonomia da escola, coisa a nosso ver difícil de acontecer visto a unidade escolar estar integrada a uma rede mantida pelo Estado que, em última análise, define-lhe rumos. Se a autonomia plena parece-nos irreal no presente estágio da organização social na qual o Estado é uma realidade central e muitas vezes centralizadora como no Brasil, parece-nos possível uma autonomia limitada e este trabalho defendeu a idéia de que é no movimento que aponta nesta direção que se situa o Conselho de Escola deliberativo. Nem total heteronomia nem total autonomia. Entre estes dois extremos, mas apontando para a segunda opção é que entendemos situa-se o colegiado que ora analisamos;

d) *Do estatal ao público* - Ao reforçar os laços da comunidade com a escola o Conselho deliberativo aponta no sentido da construção de uma escola que, embora financiada pelo Estado, seja pública no sentido de enraizada e a serviço do povo. Ao estabelecer que o povo, representado por pais e alunos participem da administração da mesma, decidindo com a Direção, professores e funcionários sobre o pedagógico, o administrativo, o financeiro e o disciplinar, a L. C. 444/85 sinaliza então para um movimento que vai na direção de transformar o estatal em bem público e a serviço deste. Neste sentido o movimento em que se insere este colegiado aponta, embora limitadamente como já mencionado, na direção de uma escola posta a serviço da comunidade, ao invés de ser braço do Estado e sujeita às políticas dos sucessivos governos.

Um movimento que tenha tais implicações não acontece, porém, por decreto. Como é sobejamente conhecido, a lei na sua positividade expressa um momento do embate de forças ideológicas, mas não cria por si mesma uma nova realidade. Deste ponto de vista os horizontes delineados pela lei instituidora do Conselho deliberativo só poderão afirmar-se plenamente e possibilitar um avanço para outros patamares se os fatores limitadores da eficácia deste diploma legal forem equacionados.

O presente trabalho procurou fazer uma síntese destes fatores restritos da ação do Conselho de Escola deliberativo. Em verdade os fatores tanto internos como externos, tanto estruturais como conjunturais que foram apontados mostram como é penosa a construção de um espaço escolar democrático dentro da nossa realidade cultural. Como referido anteriormente, os obstáculos vão

desde aqueles relacionados à estruturação interna do colegiado, passando pela práticas cotidianas da unidade escolar nos seus vários momentos e modos de enfrentamento das situações, até dimensões mais amplas envolvendo a estrutura econômica e social na qual se insere a instituição escolar.

## 2. Apontando alternativas

O equacionamento dos fatores mencionados e que dificultam a prática do Conselho de Escola extrapola por vezes a esfera de atuação da unidade escolar. É o caso, por exemplo, dos fatores que chamamos de ordem estrutural e que dependem de um projeto político amplo que defina ações que levem à efetiva democratização da sociedade tanto política quanto economicamente.

Por outro lado, acreditamos ser possível estabelecer medidas que, embora mais restritas, conduzam à alteração da prática atual dos Conselhos, levando-os a novo patamar de desempenho. Entre estas medidas mencionamos as seguintes:

2.1 - Fórum de Conselhos de Escola: o estabelecimento de um espaço regional ou setorial de reflexão, troca de experiências e debate de problemas pertinentes à atuação dos Conselhos nas respectivas unidades escolares poderia ensejar o surgimento de idéias e alternativas para os variados problemas enfrentados pelos Conselhos. Poderia também fortalecer os conselheiros, estimulando-os e dando-lhes novas perspectivas de atuação. Serviria também para dar maior visibilidade às ações do colegiado escolar.

2.2 - Implementação da colegialidade nos órgãos da Secretaria de Educação: Conforme sublinhado à página 152 o “desenho organizacional” da Secretaria de Educação é fortemente hierarquizado e ainda dependente de decisões individuais mesmo nos órgãos intermediários como as Delegacias de Ensino. A efetiva implementação de Conselhos a partir das Delegacias de ensino poderia servir a várias finalidades, entre elas: estimular a atuação dos Conselhos nas unidades escolares, servindo-lhe de parâmetro e inspiração, bem como funcionar como órgão de recurso de decisões tomadas a nível do colegiado escolar. Na forma como está não se prevê a quem eventuais prejudicados por deliberação do Conselho de Escola possa recorrer, pressupondo-se a infalibilidade deste colegiado, inaceitável por várias razões.

2.3 - Organização de Conselhos Municipais de Educação: Embora não esteja diretamente relacionado ao Conselho de Escola, a organização e efetivo funcionamento de Conselhos de Educação a nível de município poderia ter também um efeito salutar para os colegiados escolares. Isto porque o Conselho municipal tendencialmente representa o fortalecimento de um poder local e sinaliza para a descentralização, que é também a perspectiva do Conselho de Escola deliberativo face à estrutura maior da Secretaria de Educação.

2.4 - Articulação com o projeto pedagógico da Unidade Escolar: O Conselho de Escola é expressão do projeto político-administrativo da unidade escolar. Torna-se necessário articulá-lo com o projeto político-pedagógico da escola a fim de que ambos caminhem na mesma direção. Sem que a equipe escolar, desde o Servente até o Diretor assuma o compromisso com uma perspectiva pedagógica que valorize a participação, o diálogo, o respeito,

inevitavelmente instalar-se-á no âmbito da escola uma dicotomia que poderá travar a atuação do Conselho de Escola. Contudo, se a equipe escolar valorizar a participação dos pais e dos alunos, construir modelos eficazes de conselhos de classe/série e avançar na elaboração de um trabalho em sala de aula coerente e articulado, poderá haver reflexos benéficos no sentido de fortalecer o Conselho de Escola.

**2.5 - Valorização da Escola:** Esta medida depende fundamentalmente do projeto político do Governo. Nela incluem-se entre outras coisas: remuneração condigna a todo o quadro de pessoal da Secretaria da Educação alterando significativamente o perfil salarial do profissional da educação, hoje deprimente em função das políticas adotadas por sucessivos governos; ênfase por parte dos órgãos centrais na autonomia da unidade centrais na autonomia da unidade escolar nos aspectos pedagógico, administrativo, financeiro e de pessoal; reformulação e preenchimento com agilidade do módulo de pessoal de apoio das escolas ; racionalização no trânsito de solicitações e papéis entre a escola e os órgãos centrais, visando liberar a equipe pedagógica, em especial o Diretor da Escola, para dedicar-se mais integralmente às questões pedagógicas; estímulo à equipe escolar no sentido de construir seu próprio projeto a partir de seus colegiados internos, considerando-se como efetivo trabalho escolar dentro do calendário os dias utilizados com esta finalidade.

**2.6 - Adequações no texto legal:** Salientamos no decorrer do trabalho que o texto legal (art. 95 da L.C. 444/85) precisaria sofrer adequações a fim de dirimir ambigüidades que a prática tem suscitado. Entre estes ajustes mencionados a necessidade de:

**2.6.1 redefinir a idade dos alunos** participantes do Conselho, visto que por vezes Conselho tem que tratar de assuntos para os quais menores de idade estão legalmente impedidos. Esta questão torna-se ainda mais urgente dado o processo de reorganização da rede física que separou em todo o Estado escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. séries de escolas de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. e Ensino Médio. Torna-se necessário, em nosso entender, rever os critérios de participação de alunos no Conselho, especialmente nas escolas que abrigam apenas alunos da 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. séries do ensino fundamental.

**2.6.2 A operacionalização de alguns procedimentos** também precisa ser implementada. Como, por exemplo, reunir o Conselho de Escola cada vez que se torne necessário deliberar sobre punições disciplinares a que estiverem sujeitos os alunos? O dia-a-dia da escola obriga o Diretor a constantemente exercer o poder disciplinar. Submeter cada caso ao Conselho como requer a LC 444/85 é praticamente inviável e é raro encontrar quem assim proceda. Uma alternativa é o estabelecimento de uma Comissão ou Comissões com poderes para deliberar sobre os vários aspectos do cotidiano escolar deixando para o plenário do Conselho referendar as decisões tomadas pelas Comissões. Poderia ser uma forma de agilizar as decisões sem ferir o princípio da colegialidade. Foi nesta direção que avançou o artigo 18 das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais aprovadas pelo Parecer 67/98 do Conselho Estadual de Educação e publicada no DOE de 20/3/98. Dispôs o referido artigo: “O Conselho de Escola poderá elaborar seu próprio estatuto e delegar atribuições a

seu próprio estatuto e delegar atribuições a comissões e subcomissões com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar sua organização”. A tarefa agora é implementar o estatuto previsto e definir o trabalho destas comissões e subcomissões.

2.6.3 Esferas de competência comuns e específicas. O texto legal precisaria definir melhor também as esferas de competência comuns e específicas de cada segmento participante do Conselho Escolar. Como explicitado anteriormente, se é vital a participação de pais e outros atores na vida escolar, é igualmente vital estabelecer parâmetros claros da atuação de cada uma das partes. O texto legal poderia especificar os assuntos de competência própria da equipe de profissionais da educação bem como aqueles onde a cooperação é fundamental e mesmo imprescindível desde a ótica que temos usado para analisar o Conselho de Escola.

2.6.4 A ampliação no nível de representação no Conselho, abrindo espaço para a participação, além dos pais, de outros segmentos da sociedade poderia talvez revitalizar o Conselho aproximando-o mais da chamada sociedade civil. Neste caso o texto legal poderia permitir a presença de representantes de Sociedade Amigos de Bairro, Sindicatos e outras instituições que sejam representativas da comunidade onde estiver inserida a escola.

2.6.5. A fusão APM - Conselho de Escola poderia também ser discutida visando evitar duplicidade de tarefas e obrigações dentro da mesma escola. A incorporação das atuais funções e finalidades da APM pelo Conselho de Escola poderia liberar mais pessoas e tempo para que este cumprisse suas finalidades, cumprindo também o que hoje está a cargo da Associação de Pais e Mestres.

2.7 - Formação de lideranças: uma outra medida que poderia fortalecer o Conselho seria o estabelecimento de meios para formação em serviço visando capacitar a equipe pedagógica para construir e implementar no âmbito da unidade escolar um projeto administrativo e pedagógico que valorize a democracia e a participação. Entendemos que sem uma sólida formação teórica a atuação da equipe escolar ficará sempre aquém de suas reais possibilidades. Com esta colocação sinalizamos o papel fundamental que os educadores têm na tarefa de reverter a lógica da exclusão que os educadores tem na tarefa de reverter a lógica da exclusão que ainda impera nas escolas

### 3 - O Papel dos Educadores

Reverter a lógica da exclusão no âmbito da instituição escolar não depende, porém, apenas do equipamento de fatores de ordem interna ou externa ao Conselho de Escola. Embora, como já salientamos haja uma constelação de fatores que restringem a atuação do Conselho de Escola, reiteramos que a postura dos educadores é um fator decisivo na democratização do espaço escolar via Conselho de Escola. Entendemos que a subjetividade do educador, a ação intencional da equipe tem um papel fundamental.

Neste sentido é necessário que os educadores de cada unidade assumam um compromisso com o diálogo em sua ação. Como diz Paulo Freire, é preciso assumir que “a dialogicidade é a essência da educação como prática de

liberdade”(90). Esta postura deve levá-los a privilegiar a palavra que é ação e reflexão “de tal forma solidária, em uma interação tão radical que, sacrificada, ainda que em parte, uma delas, se ressentir, imediatamente, a outra. Não há palavra verdadeira que não seja práxis”. (91) Daí que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo.

O âmbito do Conselho de Escola de Escola pode ser um espaço privilegiado onde se vê o diálogo, o uso da palavra, nestes termos preconizados por Freire. Cabe também aos educadores a elaboração, apropriação e difusão de modelos de gestão escolar que privilegiam a democratização e participação. Nas páginas anteriores do presente trabalho mencionamos esforços que vêm sendo feitos por vários estudiosos no sentido de construir alternativas teóricas que considerem estas perspectivas.

Nesta direção o diálogo com pensadores de diversas correntes que se propõem a refletir sobre a sociedade que vai se desenhando posteriormente ao fim da chamada “guerra fria” é fundamental. Globalização, desemprego, ameaça ecológica, perfil e papel do Estado são alguns entre os muitos temas da agenda contemporânea. Delinear o papel da escola e formas adequadas de sua gestão requer discussão com pessoas que se debruçam desde outras áreas sobre estas e outras questões.

A título de exemplo deste esforço menciono o trabalho de José Marcelino de Rezende Pinto que, sob a orientação do Professor José Camilo dos Santos Filho, defendeu nesta Universidade tese de doutorado sob o título “Administração e Liberdade: Um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas”. Como diz o próprio título, seu trabalho busca relacionar as teses de Habermas, ligado à Escola Crítica de Franckfurt, à novel experiência paulista de instituição de Conselhos escolares deliberativos.

Vale dizer também que a elaboração e apropriação destas novas perspectivas terá possibilidades de ser mais fecunda e promissora se os laços entre Universidade e escolas públicas se aprofundarem ainda mais. Nessa medida a indispensável formação em serviço dos educadores da rede pode ser um momento para reflexão em torno de novas tendências e pesquisas feitas no âmbito da academia enquanto que esta pode se enriquecer com o debate junto àqueles que estão inseridos no interior das escolas de primeiro e segundo graus como professores ou administradores.

Cumprido ressaltar neste processo a importância do papel do Diretor de Escola. Como participante da equipe escolar e ocupando, legalmente a função de dirigente, cabe ao Diretor um papel decisivo na implementação de ações que levem a escola a atingir este objetivo.

Contudo, para o Diretor esta não é uma caminhada fácil. Por várias razões: a primeira delas é que democratizar o espaço escolar exige estar convicto de que este é o melhor caminho para a escola pública. Sem convicções pessoais sólidas, as dificuldades serão sempre vistas como empecilhos à participação e motivos para se atenuar ou, pelo menos, dificultar a participação plena dos diversos usuários da escola pública.

Uma outra razão é que participação será sempre sinônimo de divisão de

poder. E dividir o poder não é a postura natural de qualquer pessoa, inclusive o Diretor, que vive imerso em uma cultura com uma secular prática autoritária. Aliás, não raras vezes, é a própria comunidade escolar quem exige do Diretor posturas autoritárias mediante cobrança de atitudes que desvalorizam o diálogo e a participação. Outras vezes a exigência de rapidez na tomada de decisões acerca de projetos ou verbas destinadas à escola, pela fixação de prazos exíguos, dificulta a participação e a divisão de responsabilidades no nível que seria desejável. Praticar a divisão do poder neste contexto será para Diretor sempre um exercício de remar contra a maré. Primeiro contra a maré das tendências autoritárias internalizadas em cada um de nós; segundo contra as tendências e pressões no sentido do autoritarismo oriundas quer da comunidade interna quer externa à escola local. A auto-crítica será sempre um exercício doloroso, sem dúvida; a resistência às pressões sempre trará consigo o conflito. Em qualquer caso, porém, nunca será tarefa fácil de ser realizada.

Considere-se também que ao estar investido do papel de dirigente da unidade cabe ao Diretor exercitar sua criatividade na elaboração de estratégias que possibilitem à escola avançar na direção da autonomia e participação. Isto requer competência e decisão no sentido de evitar a manipulação dos participantes. Superar os fatores que condicionam a prática atual dos Conselhos de Escola, anteriormente elencados, requererá do Diretor a formulação de instrumentos que fortaleçam a comunicação e a decisão em conjunto. Isto certamente passa, por exemplo, pelo estabelecimento de mecanismos ágeis e claros de convocação para as eleições que definirão a composição do Conselho e para as reuniões periódicas; preparação e divulgação de agenda das reuniões com inclusão de assuntos relevantes não só administrativas mas também pedagógicos; valorização da participação em outras instâncias e momentos que não só o Conselho de Escola.

Sobretudo será necessário confiança. E ânimo. Em circunstâncias adversas o desânimo estará por perto. E, como sempre, será mau conselheiro do Diretor comprometido a fazer do Conselho um instrumento de luta na construção da cidadania.

#### 4 - Construindo as pequenas utopias

Inserido na dinâmica própria das construções culturais características do ser humano, a atuação do Conselho de Escola deliberativo é hoje em nossas escolas uma mescla de “realismo” e “utopia”. Realismo enquanto ação de pessoas que por vezes sabem ser esta ação insuficiente, às vezes cerceada, contudo necessária. Utopia enquanto agasalha projetos de mudança e articulação de práticas progressistas no âmbito das escolas públicas paulistas. É hoje um ensaio, por vezes tímido e até acanhado, de participação organizada nos negócios públicos de uma sociedade ainda marcada pela exclusão. Pode ser um instrumento, entre outros, para transformar o ensaio em radiosa realidade, pois como diz o poeta “o homem foi feito para brilhar”. Assim, preserva por vezes o passado, mas também aponta para o futuro. Construído nesta segunda perspectiva pode e deve ser parte das pequenas utopias do educador comprometido com uma educação dialógica. Se participação é uma palavra da

moda, infelizmente sua prática ainda não o é. Contudo, podemos partir do Conselho que temos para construir o Conselho de Escola que queremos. Há perspectivas, há possibilidades. No dizer de Antonio Nóvoa: “No momento em que as grandes utopias do passado se esgotaram, é no espaço da escola que o professor pode reencontrar as pequenas utopias, que dão sentido à sua prática profissional...” E complementa sabiamente o mesmo autor: “Como intelectuais, podemos até ser céticos, mas como educadores, faz parte de nossa ética profissional acreditar no futuro. Hoje em dia, ninguém tem o direito de cultivar ilusões, mas denunciar ilusões não significa renunciar a ter esperança”.(92)

## SUMMARY

The present work has as object of study the School Board as instituted at the public schools of São Paulo State since 1985.

It defends that the change in the nature of this board, from consultive to deliberative, represented a rupture in the way of administer the public school, opening at legal level the possibility of to democratize the power exercised inside the scholars units.

The research accomplished in the schools jurisdictioned to the First Instruction Headquarters of Campinas shows that the performance of the above-mentioned board is yet beneath of the perspectives and expectations presents at the context into what give up the modification of his nature as above explicated.

The work does a reflection about the foundations that supports the performance of the deliberative school board. Afteward the work outlines the factors that difficults the action of this board and suggests measures to turn more agile its performance.

At the conclusion the role that the teachers have are stressed in order to amplify this space os inclusion and participation, fundamental at a country, as Brazil, tradicionaly marked by the exclusion.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - Avancine, Sérgio Luiz - Conselho de Escola em São Paulo: etnografia da participação de pais alunos - FDE, Revista Idéias, vol. 12, São Paulo, pág. 43
- 2 - Gadotti, Moacir, Escola Cidadã - São Paulo, Cortez Editora, 2ª. edição
- 3 - Tocqueville, Alexis de - A Democracia na América - São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1969, 7ª. edição
- 4 - Aristóteles - Política, livro II - conforme Gonçalves, Marco Antonio - Formação da Cidadania - Proposta Educacional, São Paulo, Paulus, 1994, pág. 71
- 5 - Feweurbach, Ludwig - citado por Marcuse, Herbert - Reason and Revolution, p. 270, in Cone, James H. - O Deus dos Oprimidos - São Paulo, Edições Paulinas, 1985, p. 19
- 6 - Alves, Rubem - Conversas com quem gosta de ensinar - Cortez Editora/ Autores Associados
- 7 - Fazenda, Ivani (org.) - Metodologia da Pesquisa Educacional - Cortez Editora, 3ª. edição, 1994, pág. 82
- 8 - Hora, Dinair Leal da - Gestão Democrática na Escola: Artes e Ofícios da Participação Coletiva - Papirus Editora - 1994 - pág. 50
- 9 - Rodrigues, Neidson - Perspectivas para a educação brasileira: as entranhas da modernidade - Revista Idéias, FDE, São Paulo, vol. 16, pág.
- 10 - Secretaria de Estado da Educação - DRE Campinas - "A Participação do Conselho de Escola na Escola Padrão" - I Seminário de Conselhos de Escola - Gestão Participativa - 1993, pág. 17
- 11 - Idem - Programa de Reforma do ensino Público do Estado de São Paulo - 1991 - p. 4
- 12 - Gohn, Maria da Glória - Movimentos Sociais e luta pela moradia - Edições Loyola, 1991, pág. 10
- 13 - Idem, ibidem pág. 5
- 14 - Idem, ibidem pág. 16
- 15 - Idem. Ibidem conforme Habermas, Jürgen, Teoria de la Action Comunicativa, Taurus, Madri, 1981
- 16 - Idem, ibidem pág. 12
- 17 - Amad Costa, Luís César e A. Mello, Leonel Itaussu - História do Brasil, Ed. Scipione, 3ª. ed. São Paulo, 1993, pág.
- 18 - Gohn, Maria da Glória - Conselhos Populares e Participação Popular - Ver. Serviço Social e Sociedade - Cortez Editora, no. 34, ano XI, dezembro 1990, pág. 78
- 19 - Oliveira, Romualdo Portella de - A Organização do Trabalho como Fundamento da Administração Escolar: Uma Contribuição ao Debate sobre a Gestão Democrática da Escola - FDE, Revista Idéias, vol. 16 pág. 119
- 20 - Gohn, Maria da Glória - Op. Cit., pág. 66 e 67
- 21 - Guilherm, Alain e Bourdet, Yvon - Auto-gestão: Uma mudança radical - Zahar Editores, RJ, 1976, pág. 112
- 22 - Gohn, Maria da Glória, op. Cit., pág. 68
- 23 - Idem, ibidem pág. 68

- 24 - Idem, ibidem pág. 68  
25 - Idem, ibidem pág. 72  
26 - Idem, ibidem pág. 69  
27 - Idem, ibidem pág. 71 citando Magri, Lúcio - Parlamento ou Conselhos Operários - in Conselhos Operários, Coimbra, Centelha, 1975, pág. 73  
28 - Idem, ibidem pág. 72  
29 - Idem, ibidem pág. 72  
30 - Idem, ibidem pág. 75  
31 - Idem, ibidem pág. 77  
32 - Sander, Benno - Consenso e Conflito - Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação - Livraria Pioneira Editora - São Paulo, 1984, pág. 139  
33 - Idem, ibidem pág. 116  
34 - Idem, ibidem pág. 117  
35 - Idem, ibidem pág. 133  
36 - Teixeira, Maria Cecília Sanches - Alternativas Organizacionais: Um Estado do Redimensionamento das Questões Educacionais e Administrativas - em "Escola Brasileira - Temas e Estudos" - Fischmann, Roseli (Coord) São Paulo, Editora Atlas S.A., 1987, pág. 79  
37 - Sander, Benno - op. Cit., pág. 149  
38 - Paro, Vitor Henrique - Administração Escolar - Introdução Crítica, Cortez Editora, São Paulo, 6ª. ed., 1983, pág. 160  
39 - Oliveira, Romualdo Portella, op. Cit., pág. 117  
40 - Idem, ibidem pág. 119  
41 - Idem, ibidem pág. 120  
42 - Horcajo, J. J. Sanches de - La Gestion participativa en la enseñanza (Pressupuestos sociopedagógicos), Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid, 2ª. ed., 1979 pág. 18  
43 - Idem, ibidem pág. 19  
44 - Idem, ibidem pág. 20  
45 - Idem, ibidem pág. 20  
46 - Santos Filho, José Camilo dos e Carvalho, Maria Lúcia R. Duarte - "Autonomia e Gestão democrática da escola: obstáculos e possibilidades" (Relatório de Pesquisa), mimeografado, UNICAMP, 1993, pág. 32  
47 - Bobbio, Norberto - Liberalismo e Democracia - Editora Brasiliense, 1988, pág. 96  
48 - Trecho de um discurso de Péricles, citado por Tucídides na obra História da Guerra do Peloponeso, séc. V A.C. - Extraído de Gonçalves, Marco Antonio, op. Cit., Pág. 66  
49 - Rosenfield, Denis L. - A Questão da Democracia - Editora Brasiliense, páginas 48 - 53  
50 - Avancine, Sérgio Luís - op. Cit., pág.  
51 - Azanha, José Mário Pires - Autonomia da Escola, um Reexame - Revista Idéias, FDE, vol. 16, pág. 37  
52 - Idem, ibidem pág. 38  
53 - Idem, ibidem pág. 39

- 54 - Mello, Guiomar Namó de - Autonomia da Escola: Possibilidades, Limites e Condições - texto apresentado na 6ª. Conferência Brasileira da Educação, São Paulo, 1991, pág. 10 (mimeografado)
- 55 - Rodrigues, Neidson, op. Cit., pág. 52
- 56 - Idem, ibidem pág. 53
- 57 - Lobo, Thereza - Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental - Cadernos de Pesquisa, São Paulo, no. 74, agosto de 1990, pág. 6
- 58 - Idem, ibidem pág. 7
- 59 - Idem, ibidem pág. 04
- 60 - Santos Filho, José Camilo dos e Carvalho, Maria Lúcia R. Duarte de, op. Cit., pág. 12
- 61 - Idem, ibidem pág. 13
- 62 - Idem, ibidem pág. 14
- 63 - Lobo, Thereza, op. Cit., pág. 9
- 64 - Paim, Antonio - História das Idéias Filosóficas no Brasil - pág. 143
- 65 - Saviani, Dermeval - Escola e Democracia - Campinas, Autores Associados/Cortez Editora, 22ª. edição, 1989, pág. 18
- 66 - Idem, ibidem pág. 23
- 67- Góes, Moacyr de - "Voz Ativa", em "O Golpe na Educação" - Cunha, Luiz Antonio e Góes, Moacyr de, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1987, 3ª. ed., pág. 16
- 68 - Saviani, Dermeval, op. Cit., pág. 26
- 69 - Idem, Pedagogia Histórico-Crítica - Primeiras Aproximações, Autores Associados, 4ª. ed., pág. 114
- 70 - Avancine, Sérgio Luís, op. Cit., pág. 40
- 71 - Paro, Vitor Henrique, op. Cit., pág. 35
- 72 - Avancine, Sérgio Luís, op. Cit., pág. 38
- 73 - Paro, Vitor Henrique, op. Cit., pág. 33
- 74 - Avancine, Sérgio Luís, op. Cit., pág. 38
- 75 - Azanha, José Mário Pires - op. Cit., pág. 44
- 76 - Motta, Fernando C. Prestes - O que é Burocracia - São Paulo, Editora Brasiliense, 13ª. ed., 1991, pág. 31
- 77 - Félix, Maria de Fátima Costa - Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial - São Paulo, Cortez: Autores Associados, 4ª. edição, 1989, pág. 167
- 79 - Motta, Fernando C. Prestes - op. Cit., pág. 32
- 80 - Gentili, Pablo A.A. - O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional - em Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - Visões Críticas - Gentili, Pablo A. A. e Silva, Tomas Tadeu da (org.), Petrópolis, Vozes, 2ª. ed., 1995, pág. 115
- 83 - Idem, ibidem pág. 119
- 84 - Idem, ibidem pág. 119
- 85 - Idem, ibidem pág. 122

- 86 - Simões, Luso Arnaldo Pedreira - O Verdadeiro Conselho de Escola - em Jornal dos Professores, órgão do Centro do professorado Paulista, São Paulo, out/novembro, 1988
- 87 - Avancine, Sérgio Luís, op. Cit., pág. 44
- 88 - Nóvoa, Antonio - "Para uma Análise das Instituições Escolares", em As Organizações Escolares em Análise, Publicação D. Quixote, Lisboa, 1992, pág. 35
- 89 - Idem, ibidem pág. 35 e 36
- 90 - Freire, Paulo, Pedagogia do Oprimido, pág. 77
- 91 - Idem, ibidem pág. 77
- 92 - Nóvoa, Antonio, "Em busca das pequenas utopias", Escola Agora, ano I, número 5, junho/1996, pág. 3, Secretaria do Estado da Educação, SP

### BIBLIOGRAFIA CITADA

- Alves, Rubem - Conversas com quem gosta de Ensinar - Cortez Editora/Autores Associados - 1981
- Amad Costa, Luís César e <sup>a</sup> Mello, Leanel Itaussu - História do Brasil, Ed. Scipione, 3<sup>a</sup>. Col., São Paulo, 1993
- Bobbio, Noberto - Liberalismo e Democracia - Editora Brasiliense, 1988.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988) - Rio de Janeiro, FAE, 1989.
- Cunha, Luiz Antonio e Goés, Moacyr de - O Golpe na Educação - Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro. 3<sup>a</sup>. ed., 1987.
- Fazenda, Ivani (org.) - Metodologia da Pesquisa Educacional - Cortez Editora, 3<sup>a</sup>. ed., 1984.
- Félix, Maria de Fátima Costa - Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial - São Paulo, Cortez: Autores Associados, 4<sup>a</sup>. ed., 1989.
- Fischmann, Roseli (Coord) - Escola Brasileira - Temas e Estudos - São Paulo, Edit. Atlas S.A., 1987.
- Freire, Paulo - Pedagogia do Oprimido - 3<sup>a</sup>. edição - Rio de Janeiro - Editora Paz e Terra, 1975
- Freitag, Bárbara - Escola, Estado e Sociedade - Editora Moraes, São Paulo, 1984, 5<sup>a</sup>. ed. Revista.

- Gadotti, Moacir - Escola Cidadã - São Paulo, Cortez Editora, 2ª. edição.
- Gentili, Pablo A. A. e Silva, Tomas Tadeu da (org.) - Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - Visões Críticas - Petrópolis, Vozes, 2ª. ed., 1995.
- Gohn, Maria da Glória - Movimentos Sociais e Luta pela Moradia - Edições Loyola, 1991.
- Gonçalves, Marco Antonio - Formação da Cidadania, Proposta Educacional - São Paulo, Paulus, 1994.
- Guilherme, Alain e Bourdet, Yvon - Auto-gestão: Uma Mudança Radical - Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976.
- Hora, Dinair Leal da - Gestão Democrática na Escola: Artes e Ofícios da Participação Coletiva - Papyrus Editora, 1994.
- Horcajo, J. J. Sanches de - La gestion participativa en 1ª enseñanza - (Pressupuestos sociopedagógicos) Nancea, S.ª de Ediciones, Madrid, 2ª. ed., 1979.
- Lobo, Thereza - Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental - Cadernos de Pesquisa, São Paulo, no. 74, agosto de 1990.
- Lyndaker, Charles Richard - Burocracia Weberiana na Estrutura Educacional do Estado de São Paulo - UNCAMP - INAPE, 1994.
- Mello, Guiomar Namó de - Autonomia da Escola: Possibilidades, Limites e Condições - texto apresentado na 6ª. Conf. Brasileira de Educação, São Paulo, 1991 (mimeografado).
- Motta, Fernando C. Prestes - O que é Burocracia - São Paulo, Edit. Brasiliense, 13ª. ed., 1991.
- Nóvoa, Antonio (org.) - As Organizações Escolares em Análise - Publicações D. Quixote, Lisboa, 1992.
- Paim, Antonio - História das Idéias Filosóficas no Brasil - 2ª. edição - São Paulo - Editora Universidade de São Paulo: Grijalbo, 1974
- Paro, Vitor Henrique - Administração Escolar - Introdução Crítica - São Paulo, Cortez Editora, 6ª. ed., 1983.
- Pinto, José Marcelino de Rezende - "Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas" - Tese (doutorado) UNICAMP - Campinas, 1994.

Rosenfield, Denis L. - A Questão da Democracia - Editora Brasiliense - 198

Sander, Benno - Conselho e Conflito - Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação - Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1984.

Santos Filho, José Camilo dos e Carvalho, Maria Lúcia R. Duarte - Autonomia e Gestão Democrática da Escola: obstáculos e possibilidades - relatório de pesquisa, mimeografado, UNICAMP, 1993.

Saviani, Dermeval - Escola e Democracia - Campinas, Autores Associados/Cortez Editora, 22<sup>a</sup>. ed., 1989 - Pedagogia Histórico - Crítica - Primeiras Aproximações - Autores Associados, 4<sup>a</sup>. ed.

Severino, Antonio Joaquim - Metodologia do Trabalho Científico - Cortez Editora/Edit. Autores Associados, São Paulo, 13<sup>a</sup>. ed., 1986.

Tocqueville, Alexis - Democracia na América - edição para Richard D. Heffener, São Paulo, São Paulo, Nacional e USP, 1969

Secretária de Estado da Educação - S. P. - Programa de Reforma do Ensino Público do Estado de São Paulo, 1991.

- A Participação do Conselho de Escola na Escola Padrão.

#### REVISTAS E JORNAIS CITADOS

Revista Serviço Social e Sociedade - Cortez Editora, no. 34, ano XI, dez. 1990

Revista Idéias - FDE, São Paulo, vol. 16

Jornal dos Professores - CPP - São Paulo, outubro/novembro, 1988

Escola Agora - Secretaria de Estado da Educação, S. P., ano I, no. 5, junho de 1996



4 - A maior dificuldade para reunir regularmente o Conselho de Escola é:

- compartilhar os horários dos membros do Conselho
  - comunicar os conselheiros da reunião
  - arranjar tempo para preparar da reunião
  - Outros. Quais?
- 

5 - Neste ano de 95 o Conselho de sua Escola reuniu-se

- não houve reunião
- 01 reunião
- 02 reuniões
- 03 reuniões
- 04 ou mais reuniões

6 - Os professores de sua unidade demonstram

- muito interesse em participar do Conselho
- interesse mediano
- pouco interesse
- nenhum interesse

7 - A postura mais democrática ou menos democrática do Diretor

- contribui para o bom funcionamento do Conselho
- não influencia no desempenho das atividades do Conselho

8 - Você acha que o Conselho tem alguma coisa a ver com (marque S ou N) -  
Sim ou Não:

- a qualidade do ensino ministrado na EU?
- os índices de repetência e evasão?
- a avaliação do processo ensino-aprendizagem?

9 - Os funcionários de sua escola demonstram em geral

- muito interesse em participar do Conselho
- interesse mediano
- pouco interesse
- nenhum interesse

10 - O atual mandato dos conselheiros é anual. Em sua opinião este período:

- deveria ser mantido
- deveria ser reduzido
- deveria ser ampliado

11 - Se você acha que deveria haver alguma modificação qual seria a duração ideal em sua opinião?

06 meses       02 anos       03 anos

Outro período. Qual? \_\_\_\_\_

12 - A presidência do Conselho cabe, por lei, ao Diretor da Escola. Você acha viável que outro conselheiro possa exercê-la?

sim       não

13 - Atualmente podem ser eleitos alunos de qualquer idade. Você acha que seria importante estabelecer idade mínima?

sim       não

14 - Em caso positivo que idade seria essa? \_\_\_\_\_ anos

15 - Você acharia viável o estabelecimento em lei de uma Comissão Executiva, formado por Conselheiros, para agilizar as decisões tomadas pelo mesmo?

sim       não

Por quê? \_\_\_\_\_

16 - Você acha que professores e especialistas e funcionários deveriam ser remunerados para participar das reuniões do Conselho?

sim       não

17 - O Conselho deve ser constituído no primeiro mês de atividades escolares. Você acha que este período deveria ser alterado?

sim       não

18 - Em caso positivo, que época seria mais apropriada?

19 - Você poderia mencionar uma situação ocorrida em sua escola (ou outra em que você tenha trabalhado como Diretor) e que você sentiu como valiosa a contribuição (participação) do Conselho de Escola para encaminhá-la (Resuma-a)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

20 - Cite uma medida que em sua opinião poderia ajudar a melhorar o funcionamento dos Conselhos nas escolas (se puder)

---

---

---

CONSELHO DE ESCOLA

Aos Diretores de Divisão Regional, Divisão Especial do Vale do Ribeira, Delegados de Ensino e Diretores de Escola.

Considerando que:

- o artigo 95 da Lei Complementar nº 444, de 27/12/85, que dispôs sobre o Conselho de Escola, é auto-aplicável, dispensando, portanto, regulamentações;

- a eleição do Conselho de Escola deve realizar-se no primeiro mês letivo;

- inúmeras foram as consultas recebidas, solicitando esclarecimentos sobre diversos aspectos do Conselho de Escola.

O Senhor Secretário de Estado da Educação determina que seja divulgado o texto abaixo, com a finalidade de responder a dúvidas apresentadas por integrantes das Unidades Escolares e por Autoridades de Ensino.

"CONSELHO DE ESCOLA"

"O Secretário Estadual de Educação dá a seguinte orientação para a instalação e funcionamento do Conselho de Escola em todas as Unidades Escolares da rede estadual de ensino:

o artigo 95 do Estatuto do Magistério, constando da Lei Complementar nº 444, de 27/12/85, instituiu o Conselho de Escola, definindo de forma incisiva e explícita o seu caráter deliberativo, e propondo uma composição mais representativa dos diversos segmentos envolvidos na Unidade Escolar.

Com a publicação desta lei, ficam revogadas as decisões anteriores referentes ao Conselho de Escola, quais sejam:

a) os artigos 9, 10 e 11 do atual Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus;

b) a Lei Complementar nº 375, de 19/12/84.

De acordo com a maior incidência das dúvidas apontadas, trataremos o assunto, dividindo-o em quatro itens:

1. Natureza do Conselho de Escola.

Sendo a escola um dos principais serviços que o Estado presta à população, o Conselho de Escola, tal como está constituído, é uma conquista que evidencia a política adotada pelo Governo do Estado, viabilizando a efetiva participação da comunidade na discussão, reflexão e solução dos problemas que lhes são inerentes, legitimando a autonomia da Unidade Escolar.

As mudanças mais significativas e que conferem ao

Conselho de Escola o direito de participar do cotidiano da Unidade Escolar, na medida em que ele se configura em um fórum de expressão e decisão, são as seguintes:

- a natureza deliberativa se concretiza nas atribuições do Conselho de Escola;

- a nova composição proposta assegura uma participação paritária dos segmentos da "comunidade escolar". Isto é, 50% dos membros são alunos e pais de alunos, os outros 50% estão divididos entre os docentes (40%), especialistas (5%) e funcionários (5%).

Ao ser atribuído poder de decisão a todos os segmentos integrantes da Unidade Escolar, compartilham-se com o Diretor os esforços na busca de respostas coletivas aos problemas que a escola enfrenta.

Assim, a responsabilidade pela política administrativa, financeira e pedagógica da escola, em consonância com as normas legais e diretrizes da SE, passa a ser de todos.

2- Composição e atribuições.

O total de membros que devem compor o Conselho de Escola oscilará entre 20 e 40 elementos, e contará sempre, com mais um membro - o Diretor da Escola, que o preside, tendo todos o direito a voz e voto.

Para se estabelecer a proporcionalidade entre o número de membros do Conselho de Escola e o número de classes da Unidade Escolar, há uma infinidade de critérios possíveis. Cada escola é soberana para escolher o critério que julgar mais adequado à sua realidade.

A guisa de sugestão, vamos citar apenas alguns exemplos:

- n° de classes	n° de componentes
até 14	20
16 a 17	23
18 a 20	26
21 a 23	29
24 a 26	32
27 a 29	35
30 a 32	38
igual ou acima de 33	40
- n° de classes	n° de componentes
até 20	20
21 a 30	25
31 a 40	30
41 a 50	35
igual ou acima de 51	40
- n° de classes	n° de componentes
até 15	20
16 a 21	22
- n° de classes	n° de componentes
22 a 27	24
28 a 33	26
34 a 39	28
40 a 45	30
46 a 51	32
52 a 57	34
58 a 63	36
64 a 69	38
igual ou acima de 70	40

Fica, entretanto, a pergunta: Como compor os Conselhos nas Escolas Isoladas, UEACs, de Emergência?

Poderão seus participantes compor o Conselho da Escola - Sede, à qual estão vinculadas, ou organizar um único Conselho, abrangendo as Escolas localizadas em áreas próximas.

Nas Escolas, como as Agrupadas, que não têm o número de elementos previstos em lei, necessários para a formação do Conselho de Escola, as decisões deverão ser tomadas com a participação da Comunidade, propiciando, assim, a vivência democrática.

Aos educadores, através de seu empenho e criatividade, caberá um papel preponderante no desencadear desta ação.

Sobre as atribuições do Conselho de Escola, no que colidir o disposto em outras legislações com o disposto no artigo 95 (Conselho de Escola) da Lei Complementar nº 444/83 (Estatuto do Magistério), esta, por ser hierarquicamente superior àquelas, revoga tacitamente as disposições em contrário, e, no que não colidir, continuam em vigor as disposições legais existentes.

A Lei Complementar inova no que se refere a todas as ações de vida escolar que passam a ser resultado de decisões coletivas.

### 3- Eleição e Convocação.

A eleição dos representantes de professores, especialistas de educação, funcionários, pais e alunos deve realizar-se em assembleias distintas, e ser precedida de amplos debates, para assegurar o afloramento das idéias e aspirações, garantindo, desta forma, uma representação de caráter real de cada um destes segmentos.

De capital importância é a convocação para o Conselho de Escola, cujas reuniões deverão efetuar-se ordinariamente ou extraordinariamente. Para a realização de tais reuniões, ao se escolher o dia e horário, assim como ao se estabelecer o prazo para sua convocação (feito por escrito, com ciência dos convocados, ou por edital afixado em lugar visível), sempre deverá ser levada em conta a disponibilidade de todos os membros componentes do Conselho.

### 4. Outras questões.

a) Sobre a maioria absoluta e maioria simples: maioria absoluta refere-se ao total de membros que compõem o Conselho de Escola, sendo alcançada com a presença de 50% mais um do total de membros.

maioria simples refere-se ao total de membros do Conselho presentes à reunião. Garantida a presença da maioria absoluta dos membros do Conselho, uma questão se será aprovada por maioria simples ou seja, maioria de votos.

b) Sobre o direito a voto do aluno:  
para o aprendizado do exercício democrático, temos a certeza de que é importante o aluno, de qualquer idade, ter direito tanto a voz quanto a voto. Entretanto queremos levantar algumas questões para reflexão:  
- a inexistência de um Direito aplicável às peculiaridades da vida escolar;  
- as faixas etárias variadas da clientela da escola de 1º e 2º graus;  
- a dificuldade da aplicação do disposto no Código Civil referente ao previsto no § 4º do artigo 95 da Lei Complementar nº 444/85 (gozo da capacidade civil).  
Apesar da complexidade das colocações feitas, reitereamos que o aluno deve exercer o seu direito a voz e a voto em todos os assuntos deliberados pelo Conselho da Escola.

c) Sobre o Grêmio Estudantil:  
a criação e a organização do Grêmio Estudantil, como entidade autônoma representativa dos interesses dos estudantes estão asseguradas pela Lei Federal nº 7.398, de 4/11/85. Portanto, não cabe ao Conselho da Escola, deliberar sobre a criação, organização e funcionamento do Grêmio Estudantil. Estatutos próprios serão elaborados e aprovados em Assembleia Geral do corpo discente de cada estabelecimento de ensino, convocada para este fim.  
d) Quanto ao Calendário e Regimento Escolar, o Conselho da Escola poderá deliberar sobre assuntos que não estejam fixados nas normas em vigor.  
Aproveitamos a oportunidade para lembrar que se encontra em estudo e elaboração de um novo Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus.  
Outras dúvidas que venham a surgir deverão ser encaminhadas, através do Assistente para Assuntos Comunitários (A.A.C.) das DREs, para as Coordenadorias.

DECRETO N.º 22.036 — DE 5 DE FEVEREIRO DE 1953

*Dispõe sobre as Congregações dos estabelecimentos de ensino secundário e normal do Estado de São Paulo*

Artigo 1.º — A Congregação de cada Instituto de Ensino Secundário, ou Secundário e Normal, mantido pelo Estado de São Paulo, será constituída pelos professores efetivos do estabelecimento e terá como presidente o Diretor.

Parágrafo único — Nas ausências ou impedimentos do Diretor, presidirá a Congregação o Vice Diretor, ou, na falta deste, o professor mais antigo no estabelecimento.

Artigo 2.º — Poderão tomar parte nas reuniões da Congregação, não tendo direito a voto:

- a) — O Inspetor Secundário da Região, independentemente de convite;
- b) — O Diretor do Curso Primário anexo, o Orientador Educacional ou qualquer membro convocado do corpo docente das escolas anexas, quando convocados pelo Diretor;
- c) — As pessoas que, mediante indicação da Congregação, ou iniciativa do Diretor, e a convite deste, possam esclarecer problemas educacionais em debate.

Artigo 3.º — São atribuições da Congregação:

- a) — Cooperar com a diretoria em tudo quanto diga respeito à disciplina do estabelecimento, à regularidade e eficiência dos trabalhos escolares, ao aperfeiçoamento das técnicas didáticas e ao aproveitamento do ensino por parte dos alunos;
- b) — estudar e discutir as propostas de caráter pedagógico ou cultural apresentadas por qualquer de seus participantes, e deliberar sobre a conveniência de pô-las em prática no estabelecimento ou de encaminhá-las à administração escolar;
- c) — Opinar a respeito dos assuntos de interesse do ensino, que lhe forem submetidos;
- d) — Elaborar e propor à diretoria programas de cursos, conferências e debates cívicos ou culturais destinados a estender a função docente do estabelecimento ao meio social;
- e) — Escolher o orador que representará o corpo docente nas solenidades cívicas e o professor para a aula inaugural, no início do ano letivo;
- f) — Colaborar no estudo e solução dos problemas individuais de inadaptação de alunos às atividades escolares;
- g) — Pronunciar-se sobre as substituições de professores impedidos;
- h) — Designar, na primeira sessão ordinária de cada ano, os dias, o local e a hora para as demais sessões ordinárias do período letivo;
- i) — Eleger, nessa mesma sessão, entre os seus membros, o Secretário para as reuniões do ano;
- j) — Tomar conhecimento, ainda na primeira sessão ordinária anual, do movimento escolar do ano anterior, que o Diretor deverá relatar;
- k) — Eleger representantes seus que cooperem com o Diretor na orientação das instituições auxiliares mantidas pelo estabelecimento, tais como biblioteca, associações de estudantes ou de pais, caixa escolar, cantina e órgãos de publicidade, apreciar os informes que periodicamente lhe ofereçam esses representantes e Clubes de Ciências;
- l) — Decidir sobre a realização de concursos entre os alunos e a concessão de prêmios;
- m) — Opinar sobre a organização do horário escolar, tendo em vista unicamente os interesses do ensino;

n) - Exercer as demais atribuições que lhe couberem por Lei ou Regulamento.

Artigo 4.º - As sessões da Congregação serão ordinárias, extraordinárias ou solenes.

§ 1.º - As sessões ordinárias, em número de quatro (4) por ano, realizam-se na primeira quinzena de fevereiro, maio, agosto e novembro, de preferência em hora que não prejudique as aulas.

§ 2.º - As sessões extraordinárias efetuam-se em qualquer época do ano letivo, desde que haja para isso motivo urgente, a juízo do Diretor ou mediante requerimento endereçado a este e subscrito por dois (2) terços dos membros da Congregação.

§ 3.º - As sessões solenes serão convocadas para a recepção de novos professores efetivos, de visitantes oficiais ou de personalidades de alto relêvo cultural.

Artigo 5.º - As sessões da Congregação serão convocadas pelo Diretor, por carta de que conste a ordem do dia, e, salvo caso de comprovada urgência, com vinte e quatro horas de antecedência.

Parágrafo único - A falta de comparecimento às sessões da Congregação, sem causa justificada, constitui quebra de dever funcional.

Artigo 6.º - As sessões ordinárias ou extraordinárias da Congregação serão iniciadas à hora marcada, desde que apresente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1.º - Se, passados quinze (15) minutos da hora marcada, não estiver presente maioria absoluta, iniciar-se-á a sessão com qualquer número, adiando-se entretanto as votações.

§ 2.º - Se necessário, a juízo do Diretor, expedir-se-á, para as votações, convocação para nova reunião, que deverá efetuar-se vinte e quatro (24) horas depois, e que poderá deliberar com qualquer número.

Artigo 7.º - A ordem dos trabalhos será a seguinte:

- 1) leitura, discussão e votação da Ata da sessão anterior;
- 2) expediente;
- 3) apresentação e justificação de propostas;
- 4) discussão e votação da ordem do dia.

Artigo 8.º - As decisões serão tomadas por maioria de votos, tendo o Presidente, além do voto de membro da Congregação, o de qualidade, nos casos de empate.

Artigo 9.º - Ao Presidente compete assegurar a boa ordem e eficiência das reuniões da Congregação, podendo para isso, segundo o seu prudente arbítrio, encerrar a discussão das matérias já suficientemente esclarecidas, chamar à ordem ou cassar a palavra aos que se manifestarem de forma inconveniente, ou suspender a sessão, sem prejuízo das sanções disciplinares previstas na legislação escolar.

Artigo 10 - As reuniões da Congregação terão a duração máxima de duas horas, salvo deliberação em contrário, para cada caso, tomada por dois (2) terços da totalidade dos presentes.

Artigo 11 - O Secretário registrará, em livro próprio, tudo quanto houver ocorrido na sessão, devendo a Ata, na sessão ordinária ou extraordinária seguinte, ser lida, votada e assinada pelos participantes presentes.

# REGIMENTO INTERNO

DECRETO N.º 45.159-A, DE 19 DE AGOSTO DE 1965

Aprova o regimento interno dos estabelecimentos de ensino secundário e normal do Estado de São Paulo.

ADHEMAR PEREIRA DE BARROS, GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso das suas atribuições,

Artigo 1.º — É aprovado o regimento interno dos estabelecimentos oficiais de ensino secundário e normal do Estado de São Paulo que a este acompanha

Artigo 2.º — Este decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio dos Bandeirantes, 19 de agosto de 1965.

ADHEMAR PEREIRA DE BARROS,

José Carlos de Ataliba Nogueira.

Publicado na Diretoria Geral da Secretaria do Estado dos Negócios do Governo, aos 28 de agosto de 1965. — Miguel Sanstigolo — Diretor Geral, Substituto

## CAPÍTULO V

### Do Conselho de Professores

Artigo 72 — Integram o conselho de professores, os professores efetivos dos cursos de grau médio, o diretor, o assistente do diretor, o orientador educacional e dois representantes dos professores não efetivos e o diretor do curso primário anexo. Reunir-se-á ordinariamente três vezes por ano, em março, junho e dezembro e funcionará como órgão consultivo e deliberativo, na forma deste regimento.

§ único — O diretor é o presidente nato do conselho.

Artigo 73 — Serão convocados pelo presidente as reuniões do conselho de professores ordinárias ou extraordinárias, com pelo menos quarenta e oito horas de antecedência.

§ único — Para a reunião exige-se metade e mais um dos membros do conselho.

§ 2.º — Em segunda convocação, vinte e quatro horas depois da primeira instalar-se-á e deliberará com qualquer número.

Artigo 74 — Serão convocadas pelo presidente ou por iniciativa de metade e mais um dos membros do conselho as reuniões extraordinárias.

§ 1.º — Se metade e mais um dos membros do conselho requererem reunião extraordinária e no prazo de setenta e duas horas não fôr convocada o professor mais antigo dos que subscreveram o pedido convocá-la-á e presidi-la-á.

§ 2.º — O presidente ad hoc, por ofício transmitirá ao diretor a notícia da convocação a que procedeu, mencionando hora e local, sob pena de nulidade.

Art. 75 — Serão tomadas por maioria simples de votos as deliberações e de tudo será lavrada ata circunstanciada.

Art. 76 — Poderão participar das reuniões, se convidadas, autoridades do ensino ou outras pessoas, contudo sem o direito de voto.

Art. 77 - A ausência sem motivo justificado dos membros do conselho nas reuniões legalmente convocadas, será considerada falta de cumprimento do dever.

Art. 78 - Cabe ao presidente o voto de Minerva.

Art. 79 - Compete ao conselho de professores:

- a) apreciar a matéria de natureza didática ou pedagógica que lhe for apresentada;
- b) prestar toda colaboração ao diretor para a ordem na escola e o renome do estabelecimento no meio social;
- c) tomar conhecimento dos assuntos que lhe forem apresentados, discutí-los e votá-los;
- d) aprovar as contas do órgão de cooperação escolar e da associação de pais e mestres, se pelos seus estatutos a aprovação das contas desta última for de sua competência;
- e) receber em sessão solene professores eminentes ou altas autoridades bem como os professores nomeados para o estabelecimento;
- f) eleger o secretário do conselho, com mandato de um ano, permitida a recondução;
- g) designar o professor que deva falar em cada solenidade;
- h) assessorar o diretor na elaboração de planos de trabalho;
- i) aprovar os programas das várias disciplinas e práticas educativas dos vários cursos, elaborados na forma do regimento;
- j) deliberar, nos limites da lei de diretrizes e bases e de acordo com as normas fixadas pelo conselho federal e conselho estadual de educação, sobre o currículo a ser adotado pela escola;
- k) indicar ao Secretário da Educação o nome do substituto do diretor, quando for o caso, na forma do regimento;
- l) zelar no sentido de que se cumpra na escola a legislação de ensino e do pessoal, tomando conhecimento anualmente da escala de classificação por seus títulos, dos professores inscritos para admissão a regência de aulas, nos impedimentos do titular ou vacância. E ainda dos substitutos efetivos do curso primário anexo, fazendo-a respeitar sempre que for o caso;
- m) discutir e aprovar a ata da sessão anterior.

Art. 80 - O voto é obrigatório, salvo se o professor jurar suspeição e declarar o motivo.

Art. 81 - Será a seguinte a ordem dos trabalhos:

- a) abertura da sessão, conhecida com antecedência a ordem do dia;
- b) leitura, discussão e aprovação da ata;
- c) leitura do expediente;
- d) discussão e votação dos assuntos;
- e) encerramento.

Artigo 82 - Compete ao presidente:

- a) convocar a sessão, organizar a ordem do dia e presidir-lá;
- b) dar a palavra sucessiva e individualmente a quem solicitar;
- c) manter a ordem, suspendendo os trabalhos, se necessário ou cassando a palavra a quem dela use descortês ou abusivamente;
- d) declarar encerrada a discussão;
- e) determinar que não figure na ata expressão considerada anti-regimental;
- f) designar secretário ad hoc na ausência ou impedimento do secretário;

Art. 83 - Compete ainda ao conselho aprovar os estatutos do órgão de cooperação escolar, da associação de pais e mestres, das associações estudantis ou de qualquer entidade vinculada ao estabelecimento. E velará pelo cumprimento dos seus dispositivos.

## CAPITULO 2.º

### Do Conselho de Professôres

*Artigo 143* — O Conselho de Professôres, órgão de natureza consultiva, auxiliar de administração do estabelecimento, tem a organização e o funcionamento fixados nestas Normas Regimentais.

*Artigo 144* — Constituirão o Conselho de Professôres, além do diretor, que é seu presidente nato, o vice-diretor, o assistente de diretor, o orientador educacional, o professor-inspetor, o diretor do Curso Primário de Aplicação e todos os professores do estabelecimento, independentemente da forma pela qual estão provendo os respectivos quadros.

§ 1.º — No impedimento do diretor, presidirá o Conselho de Professôres o vice-diretor ou o assistente de diretor e, na ausência destes, o professor mais antigo entre os presentes à reunião.

§ 2.º — Para apreciação dos casos de alunos que se encontram na situação prevista pelo artigo 125, § 2.º, o Conselho poderá subdividir-se em comissões de classe.

*Artigo 145* — O Conselho de Professôres, nos estabelecimentos que mantenham cursos de ensino normal, poderá dobrar-se em câmaras: uma para o ensino secundário e outra para o ensino normal.

§ *Unico* — O professor que ministrar aulas, em ambos os cursos, fará parte das duas câmaras.

*Artigo 146* — As câmaras examinarão os assuntos pertinentes ao respectivo curso, devendo ser levadas às reuniões do Conselho Pleno as conclusões que digam respeito ao interesse geral do estabelecimento.

*Artigo 147* — As reuniões do Conselho Pleno realizar-se-ão, ordinariamente, em cada bimestre letivo, no total de quatro por ano.

*Artigo 148* — As reuniões das câmaras, bem como das comissões de classe, serão convocadas na medida das necessidades, por iniciativa do diretor do estabelecimento, que é seu presidente nato, ou de 2/3 de seus respectivos membros.

*Artigo 149* — São atribuições do Conselho de Professôres:

1. colaborar com a direção na defesa das tradições e do bom conceito da escola;

2. promover pelos meios ao seu alcance o aumento da eficiência da escola, em todos os setores de suas atividades;
3. apreciar e aprovar os planos anuais de trabalho de cada professor ou equipe de professores;
4. criar condições para que os professores da mesma disciplina ou prática educativa desenvolvam planos de trabalho em equipe;
5. pronunciar-se, atendido o disposto nestas Normas Regimentais, sobre o projeto de regimento interno do estabelecimento e o de suas eventuais modificações;
6. tomar conhecimento dos assuntos que lhe forem comunicados pelo presidente, discuti-los e votá-los;
7. sugerir ao presidente, ou por intermédio dele, quando for o caso, medidas de interesse para o ensino em geral ou para o estabelecimento em particular;
8. eleger, na última reunião plenária do ano, os elementos que deverão, no ano seguinte, exercer as funções de orador e secretário do Conselho de Professores;
9. opinar nos casos previstos pelo artigo 125, § 2.º;
10. avaliar a eficiência dos planos em execução, com base nos resultados do rendimento escolar e do ajustamento dos alunos;
11. designar o professor responsável pelo grêmio estudantil;
12. deliberar a respeito de recursos previstos no artigo 89, § único.

**NORMAS REGIMENTAIS DOS  
ESTABELCIMENTOS ESTADUAIS  
DE ENSINO SECUNDÁRIO E  
MORNAL**

**DECRETO nº 47.404 de 19 de Dezembro de 1966**

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO  
REGIMENTO COMUM DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 1ª e 2ª GRAUS

CAPÍTULO II  
Das Atribuições e Relações Hierárquicas

SEÇÃO I  
Da Direção

Artigo 5º - A Direção da Escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar

Artigo 6º - Integram a Direção da Escola:

I - Diretor de Escola;

II - Assistente do Diretor de Escola.

Parágrafo único - A Direção terá como órgão consultivo o Conselho de Escola.

Artigo 9º - O Conselho de Escola, de natureza consultiva, é presidido pelo Diretor e integrado pelos seguintes membros:

I - Assistente de Diretor de Escola;

II - Coordenador Pedagógico;

III - Orientador Educacional;

- IV- Dois professores representantes das quatro primeiras séries do 1º Grau, eleitos anualmente por seus pares;
- V - Representantes do corpo docente observada a proporção de uma para 5 (cinco) professores respectivamente das partes de Educação Geral e Formação Especial, eleitos anualmente por seus pares, garantida a representatividade das diferentes áreas curriculares;
- VI - Orientador de Educação Moral e Cívica;
- VII - Dois representantes do corpo discente de 2º grau, eleitos anualmente por seus pares;
- VIII - Secretário da Escola;
- IX - Representantes da Associação de Pais e Mestres.

Artigo 10 - O Conselho de Escola tem as seguintes atribuições

- I - assessorar a Direção da Escola em suas decisões, propondo:
  - a) diretrizes e metas de atuação da Escola;
  - b) alternativas de solução para problemas de natureza administrativa e pedagógicas;
  - c) prioridade para a aplicação de recursos da Escola e Instituições Auxiliares;
- II - opinar sobre:
  - a) criação e regulamentação das instituições auxiliares da Escola;
  - b) programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
  - c) programa de assistência social e material aos alunos;
- III - apreciar os relatórios anuais da Escola analisando o seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

Artigo 11 - O Conselho de Escola reunir-se-á:

I - ordinariamente:

- a) no 1º semestre de cada ano antecedente à elaboração ou reformulação do Plano Escolar;
- b) no início do 2º semestre letivo.

II - extraordinariamente, por convocação do Diretor ou de proposta de, no mínimo, dois terços (2/3) de seus membros.

*Decreto nº 10.623 de 26.10.77*

*Decreto nº 11.625 de 23.05.78*

**LEI COMPLEMENTAR N.º 201, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1978**

Partes vetadas pelo Governador do Estado e mantidas pela Assembleia Legislativa, do projeto que se transformou na Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério e dá providências correlatas

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO decreta e eu Robson Marinho, na qualidade de seu Presidente, promulgo, nos termos do § 4.º do artigo 28 da Constituição do Estado (Emenda Constitucional n.º 2, de 30 de outubro de 1969), os seguintes dispositivos da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, da qual passam a fazer parte integrante:

Artigo 3.º —

IV — Conselho de Escola: órgão formado pelo conjunto dos ocupantes de cargos e de funções-atividades docentes e de especialistas de educação, que estejam em exercício na unidade escolar.

Parágrafo único — As atribuições do Conselho de Escola de que trata o inciso IV, além das previstas neste Estatuto, serão fixadas em regulamento.

Artigo 5.º —

V — Coordenador Pedagógico — SQC-III;

Artigo 12 —

d) Coordenador Pedagógico;

Artigo 13 — Nos concursos públicos de provas e títulos que forem realizados para provimento de cargos docentes será considerado, para efeito de classificação o tempo de serviço público que o candidato contar como ocupante de função docente no magistério oficial do Estado de São Paulo, na forma que for estabelecida em regulamento.

Artigo 16 — Serão contratados no regime da legislação trabalhista os Professores I, II e III admitidos:

I — em caráter temporário;

II — para a regência de aulas excedentes; e

III — como estagiários.

**SEÇÃO V**

**Da Designação para Posto de Trabalho**

Artigo 18 — A designação para o posto de trabalho de Professor-Coordenador far-se-á pelo Diretor de Escola, em cada ano letivo, dentre os docentes mediante prévia indicação do Conselho de Escola, ouvidos os professores da área e o Coordenador Pedagógico, e observados os requisitos previstos no inciso IV do artigo 11.

Artigo 20 —

Parágrafo único — A possibilidade de designação aludida no inciso I será verificada aplicando-se os procedimentos estabelecidos no artigo 27 para complementação da carga horária.

Artigo 35 — .....

Faixa 2.

a) os servidores declarados estáveis nos termos do § 2.º do artigo 177 da Constituição do Brasil de 1967 (texto primitivo), ocupantes de função-atividade correspondente à Consultoria das aulas a serem atribuídas ou à regência de classe;

b) os servidores que, por sentença judicial, transitada em julgado, foram declarados estáveis nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, ocupantes de função-atividade correspondente à disciplina das aulas a serem atribuídas ou à regência de classe.

Artigo 37 — .....

III — ter liberdade de escolha e de utilização de material, processos didáticos e formas de avaliação do ensino-aprendizagem, dentro dos princípios e técnicas gerais da pedagogia contemporânea.

VI — participar, como integrante do Conselho de Escola, das discussões e decisões acerca das deliberações pedagógicas que afetam o processo educacional.

Artigo 61 — O docente que, ao se aposentar, esteja exercendo carga reduzida de trabalho, terá os proventos calculados, assegurado o direito de escolha, segundo os artigos 55 ou 56, ou com base na média das 120 (cento e vinte) maiores jornadas mensais de trabalho exercidas nos últimos 180 (cento e oitenta) meses imediatamente anteriores ao evento.

Artigo 69 — .....

§ 3.º — Como alternativa do disposto no parágrafo anterior, o aproveitamento do funcionário poderá ser feito em outros órgãos da estrutura básica da Secretaria da Educação compatíveis com suas habilitações, podendo exercer o cargo, de acordo com a natureza do trabalho, em qualquer das jornadas estabelecidas no artigo 70 da Lei Complementar n.º 180, de 12 de maio de 1978.

Artigo 70 — O professor, declarado na condição de adido, cuja disciplina, área de estudo ou atividade do respectivo cargo, tenha sido suprimida dos currículos escolares, não estando habilitado para exercer a docência de outra disciplina, área de estudo ou atividade, mas estando habilitado legalmente para o exercício das funções previstas nas alíneas "a", "b" ou "c" do inciso II do artigo 6.º desta lei complementar, deverá ser aproveitado nos termos do artigo 36, § 8.º, da Lei Complementar n.º 180, de 12 de maio de 1978.

Parágrafo único — O professor a que se refere este artigo somente será declarado em disponibilidade se for legalmente impossível o seu aproveitamento.

Artigo 71 — .....

§ 2.º — Ao estagiário, além dos deveres comuns aos servidores públicos, e de outros que foram estabelecidos em regulamento, cumpre:

1. comparecer diariamente à escola, nela permanecendo durante o período correspondente à jornada parcial de trabalho docente;
2. auxiliar as atividades inerentes à função técnico-docente;
3. assumir a regência de classe vaga ou substituir o professor em suas faltas ou impedimentos eventuais.

Das Disposições Transitórias

Artigo 3.º — .....

§ 1.º — Os docentes declarados estáveis, que não satisfaçam a exigência de habilitação imposta por este artigo, mas que venham a satisfazê-la

até 31 de dezembro de 1978, serão enquadrados na forma nele prevista, a partir da data em que se habilitarem.

.....  
Artigo 5.º — .....

§ 1.º — Os professores de que trata este artigo ficam sujeitos à jornada de trabalho docente para a qual forem convocados.

.....  
Artigo 22 — Os titulares de cargo do extinto Quadro de Ensino da Secretaria da Educação que, após a vigência do Decreto-lei Complementar n.º 11, de 2 de março de 1970, foram nomeados por concurso de provas e títulos para outros cargos correspondentes aos do atual Quadro do Magistério, ficam, a partir da vigência da presente lei complementar, para efeito de enquadramento, classificados no grau em que se encontravam no cargo anterior.

.....  
Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 25 de abril de 1979.

a) ROBSON MARINHO, Presidente

Publicada na Secretaria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 25 de abril de 1979.

a) Andjara Klopstock Sproesser, Diretor Geral

Comunicado COGSP de 11-3-84

Aos Diretores Regionais, Delegados de Ensino e Diretores de Escola

Tendo em vista o elevado número de consultas que esta Coordenadoria tem recebido sobre a composição do Conselho de Escola, comunicamos às autoridades episcopais que o Egrégio Conselho Estadual de Educação, ouvindo a Procuradoria Geral do Estado, exarou o Parecer 171-84, publicado no D.O. de 17-2-84, reconhecendo a vigência do inciso IV, do art. 3.º da Lei Complementar 201-78 (Estatuto do Magistério), que revoga o art.º 9.º dos Regimentos Comuns das Escolas de 1.º e de 2.º graus, nos seguintes termos:

“Ouvida a Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação, por meio do Gabinete do Secretário, foi, em 20 de junho de 1983, solicitada informação do Procurador Geral do Estado, que respondeu: “Informe-lhe que o inciso IV, do art. 3.º, da Lei Complementar 201/78, foi considerada constitucional”... e “está em pleno vigor”.

Dessa forma, a composição do Conselho de Escola, deve ser feita pelo conjunto dos ocupantes de cargos e funções-atividades docentes e de especialistas de educação, que estejam em exercício na Unidade escolar”.

DOE 12.05.84

PARECER CEE N.º 171/84 — CLN — Aprovado em 15-2-84

ASSUNTO: Consulta sobre inciso IV do art. 3.º da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978

INTERESSADA: EESG "Prof. Alberto Levy" — Capital

RELATOR: Cons. Renato Alberto T. Di Dio

PROCESSO CEE N.º 1.422/81

### 1. HISTÓRICO:

Em resposta à consulta formulada pela direção da EESG "Alberto Levy", da Capital, o Parecer CEE n.º 1700/81, relatado pelo Cons. Jair de Moraes Neves, na Comissão de Legislação e Normas, esclareceu que "até decisão do Poder Judiciário, o Conselho da Escola deve ser constituído na forma estabelecida no artigo 9.º do Decreto Estadual n.º 11.625, de 25/05/78, não prevalecendo o dispositivo contido no inciso IV do artigo 3.º da Lei Complementar n.º 201, de 09/11/78."

Em 11 de abril de 1983, o Supervisor de Ensino da Delegacia Regional de Santos solicita novo pronunciamento do Conselho Estadual de Educação, dado o tempo decorrido, "já que dependia de decisão do Poder Judiciário a matéria sobre a qual se manifestara o Parecer CEE n.º 1700/81, publicado em 20/10/81."

Ouvida a Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação, por meio do Gabinete do Secretário, foi, em 20 de junho de 1983, solicitada informação do Procurador Geral do Estado, que respondeu nos seguintes termos: "Informe-lhe que o inciso IV, do artigo 3.º, da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, foi considerado constitucional, após os estudos realizados por este órgão. Assim sendo, o referido texto não está incluído no ofício dirigido pelo Senhor Governador do Estado ao Procurador Geral da República solicitando a arguição de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da mencionada Lei Complementar."

### 2. APRECIÇÃO:

O inciso IV do artigo 3.º da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, fora vetado pelo Governador, que o considerava inconstitucional, esse veto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa.

O Procurador Geral do Estado afirma que o inciso IV do artigo 3.º da Lei de 1978, fora vetado pelo Governador, que o considerara inconstitucional, esse veto após os estudos realizados" por aquele órgão.

Acrescenta que o texto não está incluído no ofício dirigido pelo Senhor Governador do Estado ao Procurador Geral da República, solicitando a arguição de inconstitucionalidade de vários dispositivos da referida Lei.

Assim, o inciso IV do Artigo 3.º da Lei Complementar n.º 201, de 09/11/78, está em pleno vigor.

### 3. CONCLUSÃO

Responda-se à direção da EESG "Prof. Alberto Levy" e à Delegacia Regional de Santos, nos termos deste Parecer.

São Paulo, 13 de dezembro de 1983.

a) Renato Alberto T. Di Dio, Relator

### 4. DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Legislação e Normas adota como seu Parecer o voto do nobre Conselheiro Relator. Presentes os Conselheiros: Alpinolo Lopes Casali, Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães, Paulo Gomes Romeo e Renato Alberto T. Di Dio.

Sala das Comissões, em 14 de dezembro de 1983.

a) Renato Alberto Teodoro Di Dio, Presidente

### DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão da Comissão de Legislação e Normas, nos termos do Voto do Relator.

Sala "Carlos Pasquale", em 15 de fevereiro de 1984.

a) Cons. "Célio Benevides de Carvalho, Presidente

**LEI COMPLEMENTAR N.º 375, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1984**

Altera disposições da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:**

Faço saber que a Assembléa Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

Artigo 1.º — O inciso IV e o parágrafo único do artigo 3.º da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, passará a ter a seguinte redação:

“IV — Conselho de Escola: órgão de caráter deliberativo presidido pelo Diretor de Escola.

Parágrafo único — A composição, atribuições e processo eletivo do Conselho de Escola de que trata o inciso IV são os previstos nos artigos 67-A a 67-C deste Estatuto.”

Artigo 2.º — Fica introduzido, após o Capítulo VIII da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978, o seguinte:

**CAPITULO VIII-A**

**Do Conselho de Escola**

Artigo 67-A — O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, será presidido pelo Diretor de Escola e integrado pelos seguintes Conselheiros:

I — Coordenador Pedagógico;

II — Orientador Educacional;

III — Secretário de Escola;

IV — Representantes do Corpo Docente, obedecido o critério de um representante de cada uma das séries, cada qual eleito por seus pares;

V — Representante da Associação de Pais e Mestres;

VI — Representantes do Corpo Docente, obedecido o critério de um representante da 8.ª (oitava) série do 1.º grau, eleito por seus pares, e de um representante para cada uma das séries do 2.º grau, cada qual eleito por seus pares;

VII — Representante dos funcionários da escola, eleito por seus pares.

§ 1.º — Os representantes do Corpo Docente, da Associação de Pais e Mestres, do Corpo Docente e dos funcionários, deverão ser eleitos por seus pares em reuniões especialmente convocadas para a finalidade de eleger representante junto ao Conselho de Escola.

§ 2.º — O nome de cada representante eleito em cada uma dessas reuniões deverá constar em Ata da Reunião, seguido da assinatura de todos os presentes.

§ 3.º — Só será considerada válida a reunião que obtiver quórum mínimo de 50% (cinquenta por cento) mais um do total de eleitores aptos a participar de cada reunião (total de professores de cada uma das séries, total de associados da Associação de Pais e Mestres, total de alunos de cada uma das séries consideradas no inciso VI, total de funcionários da escola, excetuados neste último caso aqueles funcionários já designados como membros natos do Conselho — Diretor, Coordenador Pedagógico, Orientador Educacional e Secretário de Escola).

§ 4.º — As reuniões para eleição de representantes deverão anteceder as reuniões ordinárias do Conselho de Escola; o mandato dos representantes é válido assim no espaço entre as reuniões ordinárias, sendo automaticamente convocados para as reuniões extraordinárias do Conselho que venham a ocorrer.

Artigo 67-B — O Conselho de Escola terá as seguintes atribuições:

I — Assessorar a direção da escola em suas decisões, propondo:

a) diretrizes e metas de atuação da escola;

b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;

- auxiliares;
- c) prioridades para a aplicação de recursos da escola e de instituições auxiliares;
- II — Opinar sobre:
- a) criação e regulamentação de instituições auxiliares da escola;
  - b) programas especiais, visando a integração escola-família-comunidade;
  - c) programas de assistência social e material ao aluno;
- III — Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando o seu desempenho, em face das diretrizes e metas estabelecidas.
- IV — Proceder a designação de Professor-Coordenador, nos termos do artigo 18.
- V — Deliberar sobre todos os assuntos a que se referem os incisos anteriores.

Artigo 67-C — O Conselho de Escola reunir-se-á:

I — Ordinariamente:

- a) no 1.º semestre de cada ano, antecedendo a elaboração ou reformulação do Plano Escolar;
- b) no início do 2.º semestre letivo;

II — Extraordinariamente, por convocação do Diretor ou por proposta de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros."

Artigo 3.º — Esta lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 19 de dezembro de 1984.

FRANCO MONTORO

Paulo Renato Costa Souza, Secretário da Educação

Roberto Gasmão, Secretário do Governo

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 19 de dezembro de 1984.

*LEI COMPLEMENTAR 444/85 - Art. 95*

**Artigo 95** — O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor de Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

§ 1.º — A composição a que se refere o "caput" obedecerá a seguinte proporcionalidade:

- I — 40% (quarenta por cento) de docentes;
- II — 5% (cinco por cento) de especialistas de educação, excetuando-se o Diretor de Escola;
- III — 5% (cinco por cento) dos demais funcionários;
- IV — 25% (vinte e cinco por cento) de pais de alunos,
- V — 25% (vinte e cinco por cento) de alunos.

§ 5.º — São atribuições do Conselho de Escola:

- I — Deliberar sobre:
  - a) diretrizes e metas de unidade escolar;
  - b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;
  - c) projetos de atendimento psico pedagógicos e material ao aluno;
  - d) programas especiais visando a integração escola-família-comunidade;
  - e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
  - f) prioridades para aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;
  - g) a indicação, a ser feita pelo respectivo Diretor da Escola, do Assistente de Diretor de Escola, quando este for oriundo de outra unidade escolar;
  - h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar.
- II — Elaborar o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente.
- III — Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

NORMAS REGIMENTAIS BÁSICAS PARA AS ESCOLAS  
ESTADUAIS (PARECER CEE n.º 67/98) Arts. 16 a 19

Do conselho da Escola

Artigo 16 - O conselho de Escola, articulado, ao núcleo de direção, constitui-se em colegiado de natureza consultiva e deliberativa, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.

Artigo 17 - O conselho de escola tomará suas decisões, respeitando os princípios e diretrizes da política educacional, da proposta pedagógica da escola e legislação vigente.

Artigo 18 - O conselho de escola poderá elaborar seu próprio estatuto e delegar atribuições a comissões e subcomissões, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a sua organização

Artigo 19 - A composição e atribuições do conselho de escola estão definidas em legislação específica.