

UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CEZAR LUIZ DE SOUZA

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA:
CAMINHOS E DESCAMINHOS**

SOROCABA/SÃO PAULO

2009

CEZAR LUIZ DE SOUZA

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA:
CAMINHOS E DESCAMINHOS**

Trabalho apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano

SOROCABA/SÃO PAULO

2009

Ficha Catalográfica

C714p Souza, Cezar Luiz de
A participação democrática na escola pública : caminhos e
descaminhos / Cezar Luiz de Souza. -- Sorocaba, SP, 2009.
91 f.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de
Sorocaba, Sorocaba, SP, 2009.

1. Escolas – Organização e administração. 2. Escolas públicas. 3.
Professores – Participação na administração. I. Sandano, Wilson,
orient. II. Universidade de Sorocaba. III. Título.

CEZAR LUIZ DE SOUZA

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA:
CAMINHOS E DESCAMINHOS**

Trabalho apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Ass.: _____

Pres.: Wilson Sandano

Ass.: _____

1º Exam.: Miguel Henrique Russo

Ass.: _____

2º Exam.: José Luís Sanfelice

Dedicatória

À Marly

*Fiel Escudeira de meus passos,
Talvez metade de mim, meus olhos e meus ouvidos;
Talvez um pedaço de mim, meus pés e meus dedos;
Talvez um pouco de mim, meu coração e meu cérebro;
Quem sabe tudo de mim, minha alma, meu destino.*

A Felipe

*Filho em liberdade indivisível a provocar encantos.
Fonema elétrico, link de impulsos e desejos.
Homem-menino, Guerreiro de seus sonhos.*

Agradecimentos

A Wilson Sandano,

Pelas palavras de incentivo e por emprestar-me um pouco de sua paciência e serenidade.

Aos servidores do Gualberto Moreira, *pela
colaboração durante o percurso do trabalho.*

**Aos docentes do curso de Mestrado em Educação
da UNISO:** *pela sapiência e provocação dos diálogos.*

Pequeno poema didático

*O tempo é indivisível. Dize,
Qual o sentido do calendário?
Tombam as folhas e fica a árvore,
Contra o vento incerto e várias.*

*A vida é indivisível. Mesmo
A que se julga mais dispersa
E pertence a um eterno diálogo
A mais inconsequente conversa.*

*Todos os poemas são o mesmo poema,
Todos os porres são o mesmo porre,
Não é de uma vez que se morre...
Todas as horas são horas extremas!*

Mario Quintana

ABSTRACT

This study aims to make an analysis of the administration/management of the public education when it comes to the teacher's role and participation in making decisions. The research has a qualitative nature and intends to discuss the democratization of public education, focusing on the concepts of administration and school management that, theoretically, follows this proposes. Considering the importance of the debate about the democratic management of the public school and to not understand the administration as an end, the involvement of the teachers in making decisions was chosen as an leader of the discussion, which the main goal is to point out ways to encourage democratic practice in order to the social transformation.

Keywords: school, education, participation, management, administration.

RESUMO

Este trabalho busca fazer uma análise da administração/gestão escolar pública quanto à participação e atuação do sujeito-professor nas tomadas de decisão. A pesquisa, de caráter qualitativo, se propõe a discutir a democratização da escola pública, tendo como foco as concepções de administração e de gestão escolar que, teoricamente, apresentam essa proposta. Considerando a importância do debate a respeito da gestão democrática da escola pública e por não entendermos a administração como um fim, a participação do sujeito docente nos processos de tomadas de decisões foi escolhida como eixo orientador da discussão, cujo objetivo principal é apontar caminhos que favoreçam a prática democrática com vistas ao processo de transformação social.

Palavras chaves: escola, educação, participação, gestão, administração.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT – *Admitido em Caráter Temporário*

APM – *Associação de Pais e Mestres*

BIRD – *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento*

CEFAM – *Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério*

CEFET/SP – *Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo*

CENP – *Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas*

CE – *Conselho de Escola*

CONSED – *Conselho Nacional de Secretários de Educação*

DCNEMs – *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*

HTPC – *Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo*

IDESP – *Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo*

LDBEN – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*

PNE-SC – *Plano Nacional de Educação (elaborado pela Sociedade Civil)*

PNE-FHC – *Plano Nacional de Educação (elaborado pelo governo FHC)*

PNUD – *Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas*

PPP – *Projeto político-pedagógico*

PROFIC – *Programa de Formação Integral da Criança*

PROGESTÃO – *Programa de Capacitação para Gestores Escolares*

SE – *Secretaria da Educação*

UDEMO – *Sindicato dos Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo*

UNESCO – *Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações*

UNICEF – *Fundo das Nações Unidas para a Infância*

SUMÁRIO

Abstract	6
Resumo	7
Lista de abreviaturas.....	8
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I: Educação, Sociedade e Democracia.....	16
1.1 Sobre Sociedade e Democracia.....	17
1.2 Recuperando os fatos	19
CAPÍTULO II: Da Administração à Gestão Escolar	24
2.1 Administração e Educação	25
2.2 Gestão e Participação	29
2.3 Concepções de gestão escolar e cultura organizacional	34
CAPÍTULO III: O contexto educacional paulista.....	39
3.1 A administração Escolar em São Paulo: breve painel.....	40
3.2 A política do bônus: o custo do controle	42
CAPÍTULO IV: O que os dados revelam	49
4.1 Projeto político-pedagógico: campo de participação.....	50
4.2 O Conselho de Escola e a APM: instrumentos de participação	57

Considerações finais.....	68
Referências bibliográficas	72
APÊNDICE.....	75
Da perspectiva do pesquisador	76
ANEXOS	81
Anexo 1 – Entrevista semi-estruturada com o diretor/gestor.....	82
Anexo 2 – Questionário aplicado aos docentes	83
Anexo 3 – Grupo focal com professores.....	85
Anexo 4 - Comunicado SE	86
Anexo 5 - Jornal do Projeto Pedagógico - Conselho de Escola.....	87

INTRODUÇÃO

Transitando desde 1994 entre a sala de aula e as atividades de apoio, o desempenho muitas vezes concomitante dessas funções me propiciou a oportunidade de trabalhar de perto com a administração escolar e não exigiu que eu me distanciasse da atividade docente. Como Assistente Técnico-Pedagógico de uma Delegacia de Ensino, organizava e coordenava visitas periódicas às escolas para reuniões. O cargo requeria um conhecimento teórico sobre a administração escolar, uma vez que tínhamos de dialogar com diretores e coordenadores a respeito de projetos pedagógicos em andamento ou em fase de implantação. Naquele momento, lá pelos idos de 1994, os assuntos mais discutidos no ambiente escolar eram o trabalho coletivo, os temas transversais e a interdisciplinaridade.

O desenvolvimento simultâneo de atividade-meio e de atividade-fim revelou-se como uma experiência muito rica, pois a minha prática da sala de aula estava constantemente subsidiada pela reflexão teórica que eu fazia acerca das questões pedagógicas e dos temas mais em voga no momento. E embora a atividade docente exerça um grau de fascínio sobre mim, as inquietações sobre o tema da gestão escolar começaram a me incomodar.

Ainda que concentrada entre quatro paredes, a docência não é uma atividade isolada. Por essa razão, sempre valorizei o tratamento coletivo de problemas comuns a todos os que dividem o ambiente escolar. Mas, raramente encontrei colegas, docentes ou gestores, que vissem a docência e a gestão como atividades complementares e de sustentação recíproca principalmente porque ambas tem como fim o processo educativo, que se traduz na ação formativa que vai recair sobre o aluno. A escola, o gestor e o professor não são formadores por si sós, mas pelo conjunto, pela ação compartilhada, planejada, organizada e conduzida pelo coletivo no seu todo. E quando a ação pedagógica não é previamente definida ou não está clara para todo o coletivo escolar, cada qual age por si. O processo formativo, então, passa a ser fruto do acaso e, grosso modo, em vez de formar, pode até deformar.

Acredito que é esse o ponto em que o gestor deve agir. Como mediador das instâncias de atuação, compete a ele a ação de integrar o coletivo, administrar os

conflitos e aglutinar as forças que darão direção ao processo educativo. Essa forma de enxergar o papel do gestor é que justifica esta pesquisa.

Mesmo existindo um número considerável de trabalhos sobre os temas da gestão escolar, da participação coletiva e da democratização da escola pública (Paro, Saviani, Hora, Rosar), creio que ainda existam questões que precisam ser discutidas, principalmente no que se refere às rotinas e às relações estabelecidas no espaço escolar. Além disso, entendo que é preciso reforçar o discurso da democratização para que a ação encontre suas vias de materialização.

Nesse sentido, esta pesquisa, de caráter qualitativo, teve como objetivo geral investigar os condicionantes políticos e ideológicos que limitam/possibilitam a prática da democratização do ensino público¹, no confronto entre discurso e realidade observados num dado ambiente escolar.

Como objetivo específico, o trabalho analisou os limites e as possibilidades da gestão escolar como mediadora da participação do segmento docente nas tomadas de decisão relativas às questões administrativas e pedagógicas, participação esta refletida especialmente na elaboração/construção do Projeto Político Pedagógico e nas atuações desse segmento no Conselho de Escola e na Associação de Pais e Mestres, colegiados essenciais ao processo de democratização da escola pública.

Até que ponto as mudanças conceituais e legais dos processos de democratização do ensino estão se concretizando no ambiente escolar? Como o gestor media a participação docente no espaço escolar? Qual o grau de participação da comunidade docente no processo de tomada de decisões? Qual o papel desempenhado pelo gestor na construção do Projeto político-pedagógico e nos colegiados da escola? Essas inquietações são as que nos movimentaram a olhar para a rotina escolar.

¹ Segundo Hora (1994, p.35), “o processo de democratização da escola pública pode ser analisado fundamentalmente sob três aspectos: ampliação do acesso à instituição educacional, democratização dos processos pedagógicos e democratização dos processos administrativos”. No âmbito deste estudo, porém, a temática da universalização da escola, do acesso à educação ou da popularização do ensino não será tratada. Sem desmerecer a importância dessas questões, nossa proposta é tratar da democratização das relações que englobam a organização e o funcionamento efetivo da instituição-escola, principalmente no que diz respeito à participação do sujeito-docente no processo da tomada de decisões, elemento este intrinsecamente relacionado ao modelo de gestão inserido naquele espaço.

A complexidade e a multiplicidade de olhares que podem ser dirigidos para o processo educativo e para a participação da comunidade docente na gestão da escola apontaram a necessidade de um recorte que, nesta pesquisa, privilegiou duas dimensões: a do direito e a do fato.

Além disso, essas duas dimensões não podem ser dissociadas de outras duas interfaces: a *macro*, que se refere às mudanças ocorridas no campo político, econômico e social das duas últimas décadas do século XX, e suas relações no campo educacional, ligadas às funções da escola no mundo globalizado, dominado pela ideologia neoliberal e pela dinâmica do Estado Mínimo; e a *micro*, que considera o ambiente escolar interno, os sujeitos envolvidos e a forma como a administração/gestão media a participação da comunidade em geral, e dos docentes, em específico, nas tomadas de decisão.

Acreditamos que a importância deste trabalho, portanto, está na investigação que ele faz acerca da participação dos sujeitos nas tomadas de decisão, considerando em especial a atuação de dois atores desse processo: o gestor e o docente. Dessa forma, orientaram-nos as seguintes questões:

- como se dá a participação docente na gestão da escola pública?

Definido o problema de pesquisa, parto das seguintes hipóteses:

- A comunidade docente não atua como protagonista da gestão da escola pública.
- O gestor não tem cumprido seu papel de mediar a participação coletiva nos processos de tomadas de decisão no espaço escolar.

Para o âmbito desta pesquisa, escolhemos uma unidade escolar da rede pública estadual paulista, situada num bairro periférico da cidade de Sorocaba, que denominaremos de Escola Nacional, a fim de preservar não só a sua identificação, como também a dos sujeitos que dela participaram.

Funcionando em três períodos, a Escola Nacional conta com um grupo formado por cerca de 51 professores, entre efetivos, estáveis, ACTs, readaptados e substitutos. Esse número oscila com certa frequência em função de licenças, afastamentos e desligamentos.

Para suporte pedagógico, a escola conta com um diretor designado, duas vice-diretoras, três coordenadores, sendo um para o Ensino Fundamental I (1ª a 4ª séries), um para o Ensino Fundamental II, de 5ª a 8ª séries, e um para o Ensino Médio.

Como apoio, a unidade dispõe de duas agentes de organização escolar (anteriormente chamadas de inspetoras de aluno), uma secretária titular de cargo, duas agentes de serviços escolares e três funcionários da secretaria. Essa estrutura atende cerca de 1800 alunos, distribuídos em três períodos, nos três níveis da formação básica, nas modalidades regular e EJA.

Para a coleta de dados, foram utilizados três instrumentos: entrevista semi-estruturada com o diretor/gestor da escola (**anexo 1**); questionário fechado aplicado aos docentes (**anexo 2**) e realização de um grupo focal com professores da escola (**anexo 3**).

Os três instrumentos privilegiaram o mesmo eixo temático, o qual seja: a participação/atuação do sujeito-professor na gestão escolar, focalizando os colegiados e a elaboração/construção do PPP.

Optamos pela entrega dos questionários apenas aos docentes que se dispuseram previamente a participar da pesquisa. Foram, então, entregues 36 questionários, o que equivale a 71% do quadro. Como apenas 21 foram devolvidos, podemos dizer que o alcance desta pesquisa é de 41% dos professores que atuam na unidade.

Para a realização do grupo focal, estabelecemos o número máximo de dez participantes, já que o espaço/tempo utilizado foi o de uma reunião de HTPC, com duração de cinquenta minutos. O critério de seleção dos professores participantes, estabelecido em comum acordo com a Coordenação, foi o de chegada à reunião daquele dia.

Quanto à entrevista com a equipe gestora, apenas o gestor/diretor se dispôs a participar da pesquisa. Os demais gestores demonstraram-se constrangidos diante do convite, razão pela qual optamos por não insistir.

Dois documentos que julgamos relevantes para a recuperação das rotinas escolares também foram analisados: as atas referentes às reuniões do CE e da APM e o texto do Projeto Político-pedagógico, correspondentes ao período abordado

neste estudo (2005 a 2007). As atas porque registram o teor das discussões, revelam as decisões tomadas pelos colegiados e descrevem, ainda que de forma resumida, a fala ou as propostas aventadas sobre os assuntos tratados; o PPP porque apresenta as diretrizes da escola para o triênio seguinte. A análise desses documentos possibilitou ainda a triangulação dos dados.

A estrutura deste trabalho se sustenta em alguns temas que circundam o campo educacional e se conectam ao da gestão escolar, privilegiando o entendimento do contexto e das relações sociais, políticas e econômicas que o movimentam.

No primeiro capítulo, discorreremos sobre o longo e complexo caminho trilhado pela democracia na nossa sociedade e sobre o papel da escola frente às exigências e determinações do sistema capitalista.

No capítulo seguinte, elaboramos um estudo sobre a teoria da administração e discutimos sobre a influência e a inserção do modelo de organização empresarial para dentro do ambiente escolar. Em seguida, apresentamos algumas concepções de gestão que sustentam o atual modelo educacional.

Por fim, antes da análise dos dados propriamente dita, traçamos um painel do diretor de escola no Estado de São Paulo e, mais precisamente, focamos o olhar para uma escola pública da região periférica de Sorocaba.

CAPÍTULO I:

Educação,

Sociedade

e Democracia

1.1 Sobre Sociedade e Democracia

A palavra democracia é formada pelos vocábulos demo, que significa originalmente povo, e cracia, que significa governo. O termo surgiu na Grécia, mais precisamente em Atenas, e tinha como objetivo encontrar a melhor forma de regular a convivência entre os cidadãos e a vida na cidade. Portanto, governo do povo, pelo povo, para o povo. Qualquer que seja a preposição que una esses dois termos tem-se implícita a idéia de que o governo deve emanar do povo. Segundo Chauí (1994, p.432), “quando a democracia foi inventada, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder”.

Embora diretamente associada à idéia de liberdade, o modelo de democracia grego restringia a participação política aos chamados homens livres, únicos considerados cidadãos. Por essa regra, estavam excluídos do processo democrático os escravos, as mulheres e os estrangeiros.

Para Aristóteles, cabia à justiça a tarefa de acabar com a desigualdade, fosse pela redistribuição da riqueza social, fosse pela participação no governo. Dentro dessa mesma lógica, séculos mais tarde, Karl Marx afirmaria que enquanto houvesse escravos, servos e assalariados explorados, a igualdade não se constituiria como direito concreto.

Na sociedade ateniense, a democracia era direta, ou seja, a participação no poder era exercida pelo cidadão através de conselhos e assembleias públicas, cujas ações se baseavam na decisão coletiva. Na sociedade moderna, o direito à participação se tornou indireto: cedeu lugar à democracia moderna, situação em que o poder fica concentrado nas mãos de representantes eleitos pelo povo.

Ao tratar dos direitos instituídos pela sociedade e de sua dinâmica de ampliação através da abertura do campo social, Chauí (1994) distingue a democracia de todas as outras formas sociais e políticas, reconhecendo-a como a mais justa por duas razões: a democracia ser o único regime político que considera a legitimidade do conflito, de maneira que, os conflitos de necessidades e de interesses instituídos entre os governantes são reconhecidos como direitos que precisam ser politicamente respeitados; e pelo fato de a democracia ser vista como a

sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo.

Os discursos de uma sociedade democrática atravessaram o século XX sob os efeitos do capitalismo como corrente hegemônica. Aliás, “no centro do discurso político capitalista encontra-se a defesa da democracia” (Chauí, 1994, p.429). Mas, se por um lado os ideais de liberdade e igualdade como direitos civis do cidadão são defendidos, por outro, os sujeitos desses direitos são excluídos do processo, uma vez que a garantia desses direitos se choca permanentemente ao modo de produção capitalista e à divisão social do trabalho. Ou seja: as condições materiais desfavoráveis à democracia funcionam como linha reguladora da concepção capitalista de sociedade. Sobre esse aspecto Chauí (1994, p.433) afirma que

a sociedade democrática é aquela que não esconde suas divisões, mas procura trabalhá-las pelas instituições e pelas leis. Todavia, no capitalismo, são imensos os obstáculos à democracia, pois o conflito de interesses é posto pela exploração de uma classe por outra, mesmo que a ideologia afirme que todos são livres e iguais.

Uma sociedade democrática não se funda apenas na idéia de cidadania organizada em partidos políticos que garantam a participação indireta a todos os cidadãos. É aquela que, além de eleições de partidos, institue direitos. E a regulamentação jurídica dos direitos dos cidadãos não garante por si só os ideais de igualdade e liberdade. Cabe aos cidadãos como sujeitos desses direitos lutar para garanti-los efetivamente na sociedade (idem, ibidem).

Considerando o fenômeno da cidadania como algo complexo e historicamente definido, Carvalho (2003, p.8-9) entende que

uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

O autor salienta ainda que a cidadania plena só seria possível com aquisição simultânea de três direitos: o direito civil, o direito político e o direito social.

Buscando estabelecer um vínculo entre o conceito de democracia apresentado aqui e a situação que se registrou no Brasil a partir da segunda metade do século XX, entendemos que a construção democrática da nossa sociedade precisa ser vista sob dois ângulos: primeiro, quanto à manutenção do apoio à participação popular e ao exercício da cidadania plena – *o aspecto político-social*; e,

segundo, em relação às limitações impostas pelo modelo neoliberal – o *aspecto político-econômico*.

1.2 Recuperando os fatos

Dentre as mudanças ocorridas no Brasil a partir da década de 70, as do aspecto político-social foram as que mais se destacaram. Essa época ficou conhecida pela abertura política e pelo início da luta por eleições diretas, que marcou, em 1985, o fim da ditadura militar instaurada no país por mais de vinte anos.

Em 1979, o bipartidarismo representado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) cede lugar ao pluripartidarismo. Nessa fase, surgem o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado durante o Estado Novo, o Partido Popular (PP) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em 1980, funda-se o Partido dos Trabalhadores (PT), que teve como diferencial o fato de não ter sido criado por políticos profissionais, mas por sindicalistas, intelectuais importantes do meio acadêmico e por grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica (Carvalho, 2003).

A partir daí, a cobrança da sociedade por eleições diretas em todas as instâncias ganhava coro e encorpava os movimentos sociais em favor da participação do povo nos rumos do país. O movimento “Diretas Já!” começava a despontar. Com o processo de transição do governo militar para a abertura, os discursos relacionados aos ideais de participação democrática na escola voltaram a fazer parte da agenda política e dos programas educacionais.

O marco dessas mudanças acontece com a promulgação da Constituição de 1988, resultado da forte pressão política contra o regime militar e do clamor popular generalizado em favor dos direitos democráticos. Desde então, o conceito de

cidadania e participação vem acompanhando o ideário de se consolidar o país como uma sociedade democrática.

O caminho para a democracia estava aberto, porém novas conquistas se faziam necessárias no intuito de garantir a participação da população não apenas em situações eleitorais, mas em todas as formas de organização cujo interesse coletivo estivesse em jogo. Como lembra Bordenave (1983, p.8),

*para um crescente número de pessoas (democracia) não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas.
Democracia é um estado de participação (grifo meu)*

A materialização das lutas pela participação popular que foram encampadas na década de 80 começou a ganhar forma quando, depois de muito tempo, estados e municípios puderam escolher por eleições diretas seus governantes. Também na educação as mudanças se fizeram sentir. Temas como democratização da escola pública e modernização educativa, traduzidos por participação da comunidade, construção do projeto pedagógico, gestão democrática e autonomia, tornaram-se praticamente obrigatórios no ambiente escolar.

Assim, a escola foi aos poucos se consolidando como um espaço institucional considerado estratégico para os interesses tanto dos que, de maneira maquiavélica e não raras vezes dissimulada, continuam presos a concepções autoritárias de administração educacional quanto daqueles que defendem a democracia como uma das formas de luta e resistência através da consciência e prática da participação dos sujeitos sociais, ainda que no contexto da sociedade capitalista.

É preciso lembrar, no entanto, que leis e regulamentos não garantem, por si só, mudanças significativas na realidade nem modificam instantaneamente concepções cristalizadas na sociedade, mesmo que esta revele situações antagônicas e até mesmo contraditórias.

No que tange ao aspecto político-econômico, os anos 70 inauguraram um cenário que transcendeu a internacionalização da economia. Para Silva Jr. (2002, p.88),

trata-se da mundialização e da universalização do capitalismo, tendo como estratégia central não apenas o comércio exterior e o capital financeiro, mas o capital produtivo por meio de investimento externo direto. Desse modelo, emerge um novo paradigma de empresa, com novas estruturas

corporativas, novas formas organizacionais e novas formas de gestão, assentadas em base produtiva e na revolução tecnológica.

Essa nova ordem implicava a necessidade de profundos ajustes nas estruturas sociais, com vistas a uma nova formação do ser social, para a qual mudanças na educação eram imprescindíveis.

Amparado pelo BIRD/Banco Mundial e por organismos multilaterais, um conjunto de reformas inaugurou os anos oitenta e sedimentou uma nova ordem mundial: a reorganização econômica e política dos Estados nacionais, especialmente dos países emergentes, com penetração do capital em todas as esferas e, em particular, nas de natureza pública. Naturalmente, a racionalidade desse movimento social vai se refletir na escola, já que esta instituição não é imune aos desmandos do capital (idem, ibidem).

É dentro desse novo paradigma estrutural que surgem documentos como “A Declaração Mundial sobre educação para todos - plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (UNESCO, 1990). Mais tarde, em 1996, “Educação, Um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação no século XXI”, coordenado por Jacques Delors, vai determinar os rumos das reformas educacionais que recaíram sobre os países ditos emergentes (idem, ibidem).

É certo que com o avanço tecnológico dos meios de comunicação e de informática a escola deixa de ser a única via de socialização dos conhecimentos e de desenvolvimento de habilidades cognitivas; mas, a bem da verdade, no Brasil, as políticas educacionais adotadas buscavam modificar os objetivos e as prioridades da escola.

Em sua tese de mestrado, Escudeiro (2005, p.28) assim explica esse movimento:

*Nos últimos meses do governo Itamar Franco, não obstante à pressão dos interesses privatistas no âmbito da educação, os movimentos sociais envolvidos na defesa da escola pública conseguiram avanços expressivos tanto no poder legislativo quanto no executivo, na aprovação de um projeto que defendia o aumento progressivo do gasto público em educação, a valorização do magistério e a limitação do número de alunos por sala, entre outros. **Mas a vitória do candidato Fernando Henrique Cardoso provocou uma reviravolta no processo de negociação** (grifo meu).*

A autora está se referindo a um projeto da Câmara de Deputados, conhecido como Plano Nacional de Educação (PNE-SC), originado na sociedade civil a partir

de uma longa discussão desencadeada desde a Constituição de 1988. Esse plano sustentava-se em dois grandes eixos: a ampliação da ação do Estado na escola pública e a efetivação da gestão democrática da educação e da escola. A reviravolta mencionada diz respeito à manobra regimental no Senado, que substituiu o projeto de LDB baseado no PNE-SC, pelo projeto de LDB, adaptado em linhas gerais por assessores do Banco Mundial, com autoria assumida pelo Senador Darcy Ribeiro.

Essas políticas resultaram na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9394/96, nas Diretrizes Curriculares Nacionais e nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que orientaram toda a reforma educacional, principalmente à que recai sobre a etapa final da educação básica – o nível secundário, hoje denominado de nível médio – pois o seu caráter dual era extremamente significativo para a formação do novo ser social, já que esse nível garante tanto a possibilidade de continuidade dos estudos quanto à formação profissional. No entender de Escudeiro (2005, p.30-1),

as mudanças no cenário educacional, em contradição com o discurso, mostraram-se como cortina de fumaça para disfarçar atitudes antidemocráticas e com intenções puramente mercadológicas acerca dos rumos para a educação, pois a LDB, além de atropelar o projeto originário da Câmara, de construção democrática, não contou com nenhum veto presidencial porque estava em perfeita sintonia com a nova aliança no poder e atendia às exigências do Banco Mundial quanto à redução do custeio da Educação.

Sob esse prisma, o desafio essencial da educação consiste na capacitação da mão-de-obra e na requalificação dos trabalhadores. Cabe aos sistemas de ensino e de escolas, como organismos do mercado educacional, buscar a eficiência pedagógica pela lei da concorrência e da avaliação constante dos resultados (Silva Jr., 2002).

Critérios de eficiência e qualidade justificam a adoção de programas gerenciais, com ênfase sobre a gestão e a organização escolar. Conceitos de qualidade total e competitividade, muitas vezes de maneira velada, são inseridos no campo educacional, reduzindo ainda mais o papel da escola, como instituição de ensino voltada para a aprendizagem e para a formação humana, à mera preparação do indivíduo para um inconstante mercado de trabalho, agora na sua versão neoliberal.

Para Rosar (1999, p.95),

a adoção de modelos de gestão empresarial vem sendo realizada nos dois níveis do sistema educacional. No nível macro, os órgãos públicos do setor da educação têm pautado sua atuação por um conjunto de diretrizes definidas de modo autoritário e centralizador, evitando e tentando neutralizar a iniciativa das entidades que se empenham na realização de um debate ampliado como ocorreu no momento da elaboração do PNE (...) No nível micro, do funcionamento das escolas, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, são amplamente utilizados mecanismos de controle sob a argumentação da qualidade, da produtividade, da competitividade, desviando a discussão dos elementos da contradição contidos no espaço escolar.

Frente aos objetivos postos por essas políticas educacionais, e diante da contradição que separa o discurso veiculado à população daquilo que se pratica no governo neoliberal, compete ao gestor escolar mediar as relações que se estabelecem entre os níveis macro e micro do sistema educacional.

Nesse sentido, acreditamos que o papel assumido pela gestão escolar tanto pode contribuir para a democratização da escola pública pela mediação de uma efetiva participação coletiva, quanto pode favorecer a arbitrariedade da política neoliberal que, por sua vez, submete-se à óptica do capital.

Buscando entender como o conceito de gestão foi implantado na escola e, sabendo de antemão ser essa uma concepção trazida pelo modelo neoliberal, resgatamos primeiramente a origem histórica do conceito de administração escolar que a antecede, a fim de que possamos apurar no que essas práticas se assemelham ou se diferenciam.

CAPÍTULO II:

Da Administração

à Gestão Escolar

2.1 Administração e Educação

É possível encontrar a ação de administrar em todos os diferentes modos de produção, nos diferentes momentos da história e em todas as formações sociais (Lombardi, 2006).

A administração surgiu e se desenvolveu acompanhando o modo capitalista de produção e se confundia com a gestão do Estado e com o aparato que tornava possível a acumulação primitiva do capital como, por exemplo, os negócios vinculados à colonização e a seus agentes (idem, ibidem).

Ao longo do tempo, foi se desenvolvendo uma outra face da lógica capitalista: a administração dos negócios privados. Primeiro, das corporações de ofício; depois, das empresas manufatureiras. Acompanhando a revolução da indústria e, conseqüentemente o desenvolvimento da sociedade, a administração penetrou o interior da fábrica, das grandes corporações e das sociedades anônimas (idem, ibidem).

De maneira abrangente, podemos dizer, portanto, que a administração “é a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins” (Paro, 1986). Por ser racional, é atividade exclusivamente humana.

Nas últimas décadas do século XIX, a relação entre organização e administração seguia a lógica da racionalização do trabalho, do aumento da produtividade e do aumento dos lucros que, pela abordagem da escola clássica da administração, procurava valorizar elementos como qualidade, produtividade e eficiência. Taylor, Fayol e Ford são os principais representantes dessa escola, cujas raízes remontam ao positivismo de Augusto Conte e à metodologia científica baseada no racionalismo. Dos três, Taylor aparece como uma espécie de referência desse movimento não apenas pela natureza de suas contribuições, mas também porque muitos o reconheciam como liderança (Hora, 1994).

Conhecido por *taylorismo*, o método tinha como pontos principais a sistematização do trabalho produtivo e a definição do tempo padrão como forma de controlar a eficiência e a produtividade. Esse controle ajudaria a diminuir as tensões que envolviam patrões e empregados, uma vez que tal sistema reduziria o esforço físico sem alterar a produtividade.

Seguindo essa mesma lógica, Henry Ford criou a linha de montagem e impulsionou a produção em massa. Fayol, por sua vez, desenvolveu a teoria do processo administrativo baseado em quatorze princípios: divisão do trabalho; autoridade e responsabilidade; disciplina; unidade de comando; unidade de direção; interesse geral; remuneração do pessoal; centralização; linha de autoridade (hierarquia); ordem; equidade; estabilidade do pessoal; iniciativa; e espírito de equipe (Hora, 1994).

Durante o século XX, esses princípios continuaram influenciando a teoria administrativa, e configurou a “escola clássica”, cujas abordagens procuravam responder ao processo dinâmico em que se inseria a ação de administrar, vinculada, via de regra, à acumulação do capital. A essa vertente, contrapunha-se a teoria psicossocial ou escola psicossocial, surgida já a partir da década de 20, que atribui à administração a função reguladora do processo de decisões, sob os critérios de eficiência e eficácia (idem, ibidem).

Num estudo realizado com o intuito de contribuir para o aprofundamento de uma teoria sobre essa área e para delimitar sua especificidade, Machado e Maia (2006) apontam a influência das teorias de Taylor e Fayol sob vários autores, a exemplo de Bobbitt, que se lançaram na defesa da aplicação dos princípios da Teoria Geral da Administração na administração das organizações escolares.

No Brasil, os estudos sobre a administração aparecem como disciplina do Curso de Pedagogia do Instituto de Educação do Rio de Janeiro em 1932. No ano seguinte, a disciplina de Administração Escolar é adotada no Instituto de São Paulo, no curso de Especialização de Administradores Escolares. Em 1939, a disciplina passa a fazer parte do currículo do curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia da Universidade do Brasil. E em 1946, por incentivo da Lei Orgânica de Ensino Formal, são criados cursos de Administração de Ensino Primário em outros estados (idem, ibidem).

É dentro desse panorama que se estabelecem os cargos e funções do administrador da escola, e mais recentemente do gestor escolar que, junto aos docentes, possui estrategicamente papel social e político contextualizados e determinados de maneira não aleatória, mas historicamente produzidos.

Não obstante os questionamentos elaborados pela teoria psicossocial desde a década de 20, ampliados pela escola contemporânea sob o critério da “relevância humana”², a concepção racional-positivista aplicada à Administração Escolar teve seu apogeu brasileiro na década de 60, sendo José Quirino Ribeiro pioneiro dos muitos autores que se seguiram.

Defendendo a separação entre sujeito e objeto no campo epistemológico e estendendo essa idéia ao âmbito educacional, essa concepção consolidou a organização da escola a partir de um sistema hierárquico de papéis, em que o poder de decisão ficava concentrado no topo da pirâmide, conforme o modelo administrativo elaborado por Taylor para a administração empresarial. Naturalmente, essa estrutura se punha bem ao gosto do regime militar que se instalou no país logo a seguir.

É possível perceber, portanto, que conceitos da Administração Geral foram transplantados para a administração escolar, já que o processo educativo, sob a lógica capitalista, assim como numa empresa, se estabelece em duas dimensões: o trabalho de elaboração da *concepção* educacional, desenvolvido formalmente pelos chamados “especialistas” da área, e o trabalho de *execução* desse modelo, que compete aos professores. Grosso modo, podemos dizer, então que, no que cabe à ação docente, o trabalho do professor estaria nivelado ao do operário que atua “no chão da fábrica”.

As funções de cada profissional da educação são hierarquicamente distribuídas de fora para dentro do ambiente, numa ordenação muito parecida à do organograma empresarial: dirigentes regionais, antigos delegados de ensino, dirigem o departamento; supervisores, como executivos, desempenham a função fiscalizadora; diretores – incluindo-se aqui vices e coordenadores – realizam as tarefas de coordenar/controlar o funcionamento e a “qualidade” das atividades; professores formam o conjunto dos operários responsáveis pela “produção”; e, por último, os alunos, clientes em potencial, a quem se destina o produto, que equivale à aprendizagem.

² A esse respeito, Hora (1997) explica que o critério da “relevância humana” surge de teorias administrativas críticas, que acrescem à teoria psicossocial o critério de efetividade, diretamente relacionado ao alcance de objetivos sociais mais amplos, tais como o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria das condições de vida humana.

O pensamento de Lombardi (2006, p.5) sintetiza bem essa questão:

tal como a conhecemos, a moderna administração somente surgiu nas últimas décadas do século XIX, com o objetivo de instituir estratégias organizacionais arquitetadas para disciplinar o trabalho e dele extrair maior produtividade. Essa administração, fundada numa lógica de racionalização do trabalho, visando o aumento da produtividade e a ampliação da lucratividade, surgiu para coordenar os trabalhos dos operários nas fábricas e, por analogia ao trabalho fabril, para controlar as pessoas ou os órgãos nas mais diversas atividades sociais e políticas.

Por conta do surgimento das teorias administrativas críticas, que foram influenciadas pelo método dialético, pelo existencialismo e pela fenomenologia, somente a partir do final da década de 70, porém, é que ocorrem mudanças significativas ligadas ao campo da administração. A tendência histórico-crítica só se evidenciou após a década de 80, com o surgimento de trabalhos inspirados no materialismo histórico dialético (Hora, 1994). Os princípios da participação e da autonomia foram, então, retomados naquele momento porque já se evidenciavam importantes para a melhoria das relações de convívio escolar, com vistas à qualidade do ensino.

Por ser entendida como uma organização, alguns autores defendem a administração escolar como um ramo da administração geral (Alonso, 1988). Seguindo esse caminho, Hora (1994, p. 41). entende que, “por ainda não ter construído o seu corpo teórico próprio, (a administração escolar) demonstra em seu conteúdo as características de diferentes escolas de administração de empresa”.

Se essa forma de administração tem como célula a divisão do trabalho e suas ramificações, as quais sejam: a divisão entre o trabalho intelectual e manual; a divisão entre o saber e o fazer, entre planejar e executar, entre mandar e obedecer (Lombardi, 2006), entendemos, então, que a proximidade entre a administração geral e a administração escolar não foi construída ao acaso, mas produzida a reboque da necessidade do modo de produção capitalista, até porque, nas teorias da Administração Escolar, constatam-se mudanças tanto de concepção quanto de conceituação, na medida em que os contextos sociais e políticos também vão se alterando ao longo do tempo.

2.2 Gestão e Participação

A defesa da democratização da escola pública tem sido relatada na história da Educação do Brasil desde a década de 20, com o movimento da Escola Nova, e culmina com o Manifesto dos Educadores, ocorrido em 1959. A partir daí, educadores escolanovistas persistiram na defesa de propostas que valorizavam princípios como o da participação e da autonomia. Em 1961, após treze anos de intenso debate, a Lei nº 4024/61, de Diretrizes e Bases da Educação, entra em vigor refletindo os interesses hegemônicos, com o apoio da Igreja Católica, sem alterar, contudo, a estrutura educacional (Aranha, 2002).

A partir da década de 70, com o advento do Regime Militar, dissemina-se no Sistema Educacional a concepção tecnicista, que se ampara na LDB 5692/71.

Com a abertura política, com o fim do Regime Militar e com a Constituição de 1988, a redemocratização do país volta a ser bandeira de luta. E dentre as mudanças estruturais observadas na organização social, política e econômica nacional, destacam-se dois momentos: o primeiro diz respeito ao processo de redemocratização ocorrido na década de 80, com ênfase nos movimentos populares de luta por direitos sociais coletivos e pelo exercício da cidadania plena, já historicizados no tópico anterior; o segundo, registrado já na década de 90, vem na contramão desse movimento, pois correntes neoliberais se revezam no poder e implantam políticas públicas ajustadas segundo a lógica do Estado Mínimo (Félix dos Santos, 2006).

Contaminada novamente pela aplicação de técnicas de gestão típicas do setor privado e por uma série de dispositivos de mercado que buscava resolver problemas de alocação social, a administração pública veio a ser descrita como gestão pública.

Comprometida com a reprodução da sociedade, a gestão pública impregnou-se desde sua origem com uma dinâmica conservadora que emperra a relação dialógica entre os envolvidos num dado processo. Com uma estrutura burocratizada vertical e horizontalmente, a participação, a transparência, o respeito às diferenças e a responsabilidade social encontram dificuldades ideológicas e materiais para que

se criem resistências contra o sistema autoritário que insiste em ocupar os espaços públicos.

Esse clima favoreceu a implantação de políticas arbitrárias, decididas sem a participação e o aval dos segmentos da população. E essa lógica se estendeu não só aos aspectos gerenciais da máquina pública, mas também e, principalmente, às questões educacionais, refletindo-se diretamente nos aspectos pedagógicos.

Se desse cenário nasceu a Constituição, a LDB de 1996 vai, dentro desses moldes, padronizar as rotinas da escola. O conceito de administração escolar, que já não correspondia às mudanças estruturais operadas a partir das reformas educacionais implantadas naquele período, é substituído pelo de gestão escolar. De acordo com a LDB 9394/96, no Título IV – *Da organização da Educação Nacional*:

Artigo 14. *Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente.

Via de regra, mudanças de nomenclatura encerram outras implicações. Segundo Libâneo (2006, p. 293),

há, pelo menos, duas maneiras de ver a gestão educacional centrada na escola. Na perspectiva neoliberal, pôr a escola como centro das políticas públicas significa liberar boa parte das responsabilidades do Estado, deixando às comunidades e às escolas a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais. Já na perspectiva sócio-crítica, a decisão significa valorizar as ações concretas dos profissionais na escola que sejam decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses, de suas interações (autonomia e participação), em razão do interesse público dos serviços educacionais prestados, sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades.

Mesmo que no texto da Constituição e da LDB se enfatizassem os princípios da gestão democrática da escola numa concepção sóciocrítica, conceitos como o de participação, o de autonomia e o de divisão de poder foram atrelados ao de co-responsabilidade e ao de descentralização, o que aliviou a responsabilidade do Estado na medida em que passou o problema para a sociedade.

O debate sobre a atividade administrativa voltada à educação ganha destaque na agenda política do país. Pesquisas sobre o tema gestão escolar,

democratização do ensino e participação popular tornam-se constantes no meio acadêmico. A tendência histórico-crítica ganha fôlego nos estudos sobre educação. Mas, decorridas duas décadas da Constituinte de 88, muito ainda precisa ser dito e reforçado para mostrar que, na verdade, o discurso que substituiu o regime autoritário abriu espaço a uma prática que se revela, no máximo, pseudo-democrática quando retarda a efetivação de uma política participativa.

Os termos gestão e administração podem parecer sinônimos, já que o paradigma econômico que sustenta ambos é o mesmo. Mas destacamos que o lapso temporal de validade de um é diferente do outro, o que equivale a dizer que os processos históricos também se diferenciam. A idéia de gestão parece suplantar a idéia de administração. Entretanto, não se pode subestimar os desmandos do capital, que vez ou outra reconhece a necessidade de se flexibilizar para se preservar sob outra roupagem que, desta vez, se localiza no bojo do neoliberalismo. E não teria sido essa a primeira vez em que o discurso capitalista se apresenta numa linha sugestiva de flexibilização enquanto a prática se materializa em outra.

Acreditando na escola como uma das instituições que pode ajudar a transformar a sociedade, Paro (1997, p.10) esclarece que o processo de transformação social depende de um esforço coletivo de democratização das relações no interior do espaço escolar, pois “não se pode esperar dos grupos dominantes nenhuma iniciativa de transformação em favor das camadas dominadas” sem a pressão por parte dos interessados. E lembra ainda que a classe dominante não é monolítica, mas quando seus interesses se contrapõem aos dos trabalhadores, os grupos nas quais ela se divide tornam-se homogêneos contra os interesses da classe trabalhadora, o que confere maior dimensão à luta em defesa dos interesses democráticos.

Sob essa óptica, diretores/gestores, coordenadores, professores, pais, alunos, enfim, todos os envolvidos no sistema educativo são sujeitos do processo. Entretanto, para que ocorra envolvimento de fato, é preciso que sejam postos em prática dois princípios básicos da gestão democrática: o da participação e o da autonomia. Isso pode parecer redundante, mas de que outra maneira podemos falar em gestão democrática?

No dizer de Hora (1994, p.53), “a participação é um direito e um dever de todos que integram uma sociedade democrática, ou seja, participação e democracia são dois conceitos estreitamente associados”.

Posta como um direito e, ao mesmo tempo, um dever, a idéia de participação fica, assim, atribuída de uma ambivalência que mais confunde do que ajuda porque se subordina a conveniências políticas: quando proferida pelo elemento ator do processo educacional, assume, em sentido ativo, o aspecto de um clamor por algo que não foi estabelecido; quando expressa pelo agente representante do poder hegemônico, denota, em sentido passivo, o caráter de dever, e insinua desresponsabilização.

Na acepção de Ferreira (apud FÉLIX DOS SANTOS, 2006, p.4), participar é “estar inserido nos processos sociais de forma efetiva e coletiva, opinando e decidindo sobre planejamento e execução”. Acrescentando, Araújo (apud FÉLIX DOS SANTOS, 2006) afirma que a participação pode ser expressa em diversos níveis ou graus, que abrangem desde a simples informação, avançando para a opinião, para o voto, para a proposta de solução de problemas, para o acompanhamento e até para a execução das ações, o que deve gerar um sentimento de co-responsabilidade entre os envolvidos.

Complementando esse raciocínio, Paro (1997) esclarece que não existem modelos pré-determinados de participação, mas é preciso que a escola construa seu próprio caminho refletindo sobre cada passo, pois participação pressupõe, acima de tudo, a tomada de decisão, que tem a execução apenas como uma consequência.

Para concluir o conceito de participação, juntamos ainda o pensamento de Ferreira (2000, p.170):

O homem transforma a natureza ao mesmo tempo em que se relaciona com os outros homens, na organização das instituições que vão acolhê-los e que deverão geri-los. Isto implica o fato de que, para realizar-se, o homem necessita não só do trabalho, como atividade material humana, mas de organizar-se coletivamente, institucionalmente, participar, associar-se para analisar e decidir. Surge daí a necessidade de participação, que é sempre uma participação política, visto que envolve interesses e organização da sociedade.

Com base nesses autores, podemos afirmar que a participação é a principal ferramenta de inserção do sujeito no processo democrático. Porém, os diversos contextos em que esse princípio se aplica ganham conotações e usos de acordo

com os interesses políticos em jogo. E, nesse aspecto, a medida da ação participativa recai sobre o grau de consciência dos sujeitos.

Não vemos possibilidade de separar a função mediadora da administração/gestão das formas e dos diversos graus de participação dos segmentos que atuam no ambiente escolar. Isso porque essa mediação tem, via de regra, poder de mobilizar ou de neutralizar as forças em disputa, pois assim como as dimensões política e pedagógica, a participação e a autonomia formam um par dialético, freqüentemente regulado pela figura do gestor.

Sobre a autonomia, Barroso (1996) entende que há duas formas de tratar a questão: a autonomia decretada e a autonomia construída. Na primeira, as normas e regras formais regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino; diferente dessa situação, na autonomia construída há um longo processo de construção, que nasce da participação de atores educativos e da negociação de diferentes interesses.

Para Libâneo (2001), o fator participação tem forte impacto nos projetos pedagógicos, pois estes necessitam de autonomia para: questionar o dinheiro e o orçamento; pensar, distribuir e modificar os espaços escolares; organizar horários segundo critérios pedagógicos e não meramente administrativos; e escolher o modo de gestão e o funcionamento da unidade escolar.

Dando ênfase em outra dimensão, que aponta mais diretamente para as questões pedagógicas, Azanha (1987, p.144) defende que “a autonomia da escola só ganha relevância se significar autonomia da tarefa educativa”.

Quer na dimensão político/pedagógica, quer na técnico/administrativa, acreditamos que a realidade da escola pública apresenta um forte ranço do modelo racional burocrático instaurado nessas instituições. A racionalização organizacional implantou mecanismos, regras de controle e gerenciamento típicos da realidade empresarial. Por sua vez, a burocratização do sistema cumpriu o papel de fragmentar e subordinar os meios organizacionais de acordo com os objetivos hegemônicos.

É certo dizer que esses dois aspectos foram ideologicamente flexibilizados pela necessidade de ajustes no modelo, donde surgiu a defesa de maior

participação e autonomia. Mas segundo a lógica neoliberal, os problemas da educação estariam relacionados à ampliação desordenada do sistema educacional e à centralização do poder, que resultaram na ineficiência e na ineficácia das instituições. Medidas de descentralização de ações foram, portanto, adotadas como alternativa para essa crise.

Hora (1994) e Félix dos Santos (2006) analisaram as políticas educacionais no contexto neoliberal e constataram uma posição de divisão de responsabilidades entre o Estado, a iniciativa privada e a comunidade em geral.

Ao que nos parece, portanto, longe de representar abertura democrática, essas bandeiras foram estrategicamente associadas a concepções progressistas com o objetivo de mascarar a crise sistêmica do capital. Medidas de cunho cooperativista, de descentralização e de compartilhamento de poder foram adotadas, mas desviaram-se de seu aspecto político, defendido pela tendência sócio-crítica, e acabaram implantadas sob a base econômica própria do modelo neoliberal, já que transferiram a responsabilidade do poder central para o poder local, reduzindo o papel do Estado ao mínimo necessário.

2.3 Concepções de gestão escolar e cultura organizacional

É possível considerar o universo escolar sob dois ângulos: a escola como instituição e a escola como organização. Se, como instituição, a escola está relacionada a aspectos políticos, sociais e econômicos que a determinam, como organização, a escola funciona como um sistema que reúne um grande número de pessoas, com ações e intenções diferenciadas, ora contraditórias, ora antagônicas, capazes de desencadear conflitos, fato inerente ao próprio sentido de coletividade.

A escola é uma organização em que tanto seus objetivos e resultados quanto processos e meios são relacionados com a formação humana, ganhando relevância, portanto, o fortalecimento das relações sociais, culturais e afetivas que nela têm lugar. É por prevalecer nelas o elemento humano que a gestão participativa e a

gestão da participação se fazem necessárias. (Libaneo et al, 2003). E se “a organização e a gestão escolar constituem o conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição, de modo que ela alcance os objetivos educacionais previamente determinados” (idem, p.293), podemos dizer, portanto, que a forma de organização é que legitima as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas.

Em sua dissertação de mestrado, Colares (2000) apresenta uma classificação para as várias concepções de gestão, atreladas à postura mantida pela figura do diretor da escola. No âmbito do seu estudo, essas concepções assim se classificam: *autoritária, pseudodemocrática e democrática*.

Segundo a autora, no domínio da escola, a gestão autoritária é aquela em que o diretor toma as decisões e determina as formas de executá-las, cabendo aos demais integrantes o cumprimento das deliberações dadas por ele. Com o intuito de manter a ordem, há, nesse caso, além da centralização das decisões, a rigorosa obediência à lei. Esse perfil de gestão pode estar presente mesmo quando o diretor é eleito pela comunidade ³.

Já na gestão pseudodemocrática, o perfil predominante é o do diretor que demonstra não ser autoritário, mas que também não chega a ser democrático. Nessa forma de gestão, as consultas ao coletivo costumam ser conduzidas pelos auxiliares diretos, mas geralmente as decisões já estão pré-determinadas. Colares (2000) esclarece ainda que, diferentemente do autoritário, neste tipo de gestão, o funcionamento da escola fica relegado aos auxiliares (vices e coordenadores), professores e demais funcionários. Isso não significa que o aspecto coletivo esteja sendo colocado em prática. Há, na verdade, segundo a autora, uma divisão do poder de decisão concedido a e sob pressão de alguns grupos, interessados em manter ora o controle do processo de escolha do diretor, mesmo quando pela eleição direta, ora a divisão do poder.

³ Grosso modo, e de uma maneira discursivamente perigosa, podemos afirmar que a garantia de instrumentos democráticos, por si só, não necessariamente garante a democracia.

Por fim, Colares (2000) identifica a gestão democrática como aquela em que o diretor divide as responsabilidades, descentraliza as ações e procura envolver a comunidade em torno de um trabalho de cunho coletivo.

Dentro dessa mesma linha, estudos de Libâneo et al (2003), Luck (2000) e Paro (1996) sobre organização e gestão escolar apontam quatro concepções de gestão: *a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa*. As três últimas correspondem à concepção sócio-crítica, em que a organização escolar é vista como um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional de suas ações e as interações sociais que estabelecem, entre si e com o contexto sócio-político, nas formas democráticas de tomadas de decisões.

A concepção técnico-científica baseia-se na hierarquia de cargos e funções, nas regras e nos procedimentos administrativos para racionalização do trabalho e eficiência dos serviços escolares. A versão mais recente dessa concepção é a da gestão da qualidade total, com utilização mais forte de métodos e práticas da gestão da administração empresarial.

Já a concepção autogestionária focaliza a responsabilidade coletiva, a ausência de direção centralizada e a participação direta e por igual de todos os membros da instituição. Tende a recusar o exercício de autoridade e as formas mais sistematizadas de organização e gestão, pois em contraposição aos elementos instituídos (normas, regulamentos, procedimentos já definidos), valorizam-se especialmente os elementos instituintes, que são a capacidade do grupo de criar suas próprias normas e procedimentos.

A concepção interpretativa prioriza, na análise dos processos de organização e gestão, os significados subjetivos, as intenções e a interação das pessoas. O enfoque interpretativo vê as práticas organizativas como uma construção social que se baseia nas experiências subjetivas e nas interações sociais, em oposição ao caráter científico-racional. No extremo, essa concepção recusa também a possibilidade de conhecimento mais preciso dos modos de funcionamento de determinada organização e, em consequência, de haver certas normas estratégicas e procedimentos organizativos.

Baseada na relação orgânica entre direção e membros da equipe, a concepção democrático-participativa acentua a importância da busca de objetivos

comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de decisões. Mas, cumprida essa etapa, cada membro da equipe assume a sua parte no trabalho, a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das deliberações.

De acordo com Teixeira (2000, p.10), o fracasso de muitas reformas educacionais planejadas pelo alto escalão do sistema se explica “(pelo) modo como as coisas são feitas no âmbito de uma organização”, pois as escolas são organismos vivos e precisam ser olhadas enquanto produtoras de cultura e de realidades plurais e dinâmicas. Esse modo de agir, por assim dizer, é o que a autora define como cultura organizacional.

Sabe-se que cada escola tem uma cultura própria que possibilita entender muitos acontecimentos de seu cotidiano. Comportamentos, ações, opiniões, formas de relacionamento surgem espontaneamente entre os elementos do grupo e revelam, por assim dizer, aspectos informais que caracterizam, num sentido psicológico, o “clima organizacional” e num sentido antropológico, a “cultura organizacional”. Essa cultura pode ser analisada sob dois ângulos: como cultura instituída e como cultura instituinte (Libâneo et al, 2003).

A cultura instituída refere-se às normas legais, à estrutura organizacional definida pelos órgãos oficiais, às rotinas, à grade curricular, aos horários, às normas disciplinares, etc. A cultura instituinte é o resultado daquilo que os membros da escola criam e recriam em suas relações no e com o cotidiano escolar. Por isso e também porque ela é o ponto de ligação entre as áreas de atuação e a gestão da escola, pode ser discutida, avaliada e alterada pelas pessoas, num rumo que responda mais adequadamente aos interesses e às aspirações do coletivo. Esses aspectos, por si sós, justificam a formulação conjunta do projeto pedagógico curricular, a gestão participativa e a construção de uma comunidade de aprendizagem (idem, ibidem).

É dentro da cultura instituinte que se estabelecem as bases de uma gestão escolar, com princípios democráticos ou não. Dito de outra forma, uma concepção de escola que valorize as decisões do coletivo se relaciona diretamente ao processo de democratização.

Acreditamos que é exatamente nesse ponto que as fronteiras hierárquicas estabelecidas pela cultura instituída e pela cultura organizacional podem ser diluídas

e ceder lugar a um trabalho marcadamente mais integrado, colaborativo, instituinte de uma cultura que não se apoie na competitividade ou na luta pelo poder individual.

Um dos princípios necessários à mudança da cultura organizacional da escola é o da autonomia. Em sentido léxico, autonomia significa “faculdade de se governar por si mesmo”. No campo educacional, a palavra autonomia costuma vir acompanhada de outros vocábulos formando um substantivo composto: autonomia administrativa, autonomia da escola, autonomia pedagógica, autonomia financeira. Na LDB 9394/96, Título IV – Da organização da Educação Nacional a questão textual não foi diferente:

Artigo 15. *Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.*

A autonomia da escola refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação da capacidade organizacional da escola para elaborar o seu projeto educacional, para gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino e para executar e replanejar, se for o caso, os projetos coletivos, mediante a participação coletiva e a adoção da gestão compartilhada.

Seja coletiva ou individualmente, acreditamos que existe uma diferença entre a participação que eventualmente se dê por normas e decretos e aquela em que o sujeito ou o coletivo se sinta naturalmente motivado a implementar. E esse aspecto tem ainda relação direta com a autonomia, pois seja ela decretada ou construída, não prescinde da garantia efetiva dos direitos de liberdade de opinião, de expressão, de associação e de escolha entre alternativas reais, àqueles que têm o direito de participar ou decidir.

CAPÍTULO III:

O contexto

educacional

paulista

3.1 A administração Escolar em São Paulo: breve painel

A expressão *Administração Escolar* foi utilizada pela primeira vez em 1883, nos Pareceres e Projetos de Ruy Barbosa, como designação de “certa área de problemas pedagógicos”. Porém, somente com o Manifesto dos Pioneiros é que o sentido do termo foi mencionado com mais propriedade (Ribeiro, apud LOPES, 2003),

Em 12 de fevereiro de 1931, o decreto nº 4888 transformou a Escola Normal em Instituto Pedagógico, criando o Curso de Aperfeiçoamento da Escola Normal, com duração de quatro anos, para formação de professores, diretores e inspetores (Leite-Cortina, 1999).

Em janeiro de 1933, o decreto nº 50804 instituiu a carreira do Magistério Público Paulista, porém os cargos de Delegado de Ensino e de Diretor de Grupo Escolar permaneceram sob influência política, sendo ocupados com indicação do Governo do Estado. Essa situação só se alterou com o Código de Educação do Estado de São Paulo, proposto na Gestão de Fernando Azevedo, quando o cargo de Diretor passou a ser ocupado mediante aprovação em concurso público de provas, títulos e experiência de quatrocentos dias de docência. Os diplomados no curso de diretores do Instituto de Educação estavam dispensados das provas.

Embora no campo da educação a Constituição de 1945 não apresente muitas mudanças em relação à Constituição de 1934, nesse período, foi retomada a discussão sobre a necessidade de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional, que só se consolidou no país em 1961.

A década de 60 marca um período de valorização dos cursos de pedagogia e de administradores escolares, cujos diplomas passam a ser exigidos na inscrição ao concurso público para o cargo de Diretor. E ainda que a LDB de 1961 propusesse maior autonomia para o cargo, no Estado de São Paulo, a Secretaria da Educação estabeleceu normas regimentais que amoldaram o perfil do Diretor de Escola ao de um executor das determinações dadas pelas instâncias superiores (Leite-Cortina, 1999).

Em 1971, a lei 5692, de viés tecnicista, estabeleceu que os sistemas de educação normatizassem e aprovassem o regimento interno das escolas. Para

Lopes (2003), tal medida engessou a possibilidade de mudanças nas relações e no desenvolvimento da escola, e garantiu ao Estado o controle da função política, pedagógica e administrativa das unidades de ensino. Surgem, nesse mesmo ano, as figuras do Assistente de Diretor e de Assistente Pedagógico. Para Leite-Cortina (1999, p.68),

a velha concepção do Diretor como aquele que tem uma experiência de muitos anos de docência parece ser substituída pela imagem do administrador, coordenador de uma equipe escolar que deverá ministrar uma educação básica pública a um contingente muito maior da população.

Em 1976, “para se adequar à nova legislação e à ideologia modernizante”, o decreto 7510 reorganizou, no Estado de São Paulo, toda a estrutura técnico-administrativa da Secretaria de Estado da Educação. E durante a década seguinte, ainda sob a égide do governo militar, o cargo de diretor tinha como funções primordiais gerenciar a adequação e o cumprimento dos programas e regulamentos escolares decididos em instâncias superiores, garantir a aplicação das normas estabelecidas e fiscalizar os trabalhos (idem, ibidem).

Diante do enfraquecimento do regime militar, o movimento de abertura política não trouxe, de imediato, grandes alterações para o campo educacional.⁴ Era um momento de transição política e a sociedade civil, ávida por superar o militarismo, ocupava-se da Constituinte que, de certa forma, trataria das reformas que se faziam necessárias à nova ordem.

Em São Paulo, após discussões dos vários segmentos da categoria, a Lei complementar 444, de 1985, promulgou o estatuto do magistério. Era o primeiro ano de governo civil pós-ditadura e a atenção para o magistério se faz, em São Paulo, a partir da implantação de alguns projetos educacionais, como o CEFAM e o PROFIC (Aranha, 2002).

O início da década de 90 é marcado pela Conferência Mundial de Educação para Todos, da qual participam a UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. E em 1993, o MEC elabora o Plano Decenal, documento que estabelecia as metas para o

⁴ Segundo Aranha (2002), com um intenso trabalho e pressão das forças da sociedade civil, em 1982, a lei nº 7044 retoma a ênfase para a formação geral ao dispensar as escolas da obrigatoriedade da profissionalização imposta pela lei 5692/71. A estrutura educacional, entretanto, não se alterou nesse período.

decênio de 1993 a 2003, com vistas ao cumprimento das resoluções dessa conferência, com as quais o governo seguinte se alinhou.

Segundo Lopes (2003, p.37),

o Plano Decenal, no contexto da luta pela democratização da sociedade, propõe diretrizes que refletem os interesses dos educadores para a gestão da escola, como autonomia e profissionalização. Por outro lado, ao explicitar em que termos se consolidam, propõe ao diretor da escola um papel subordinado às exigências do mercado. Autonomia para consolidação de parcerias fora da escola e assim obter maior racionalidade e produtividade. Profissionalização para obter qualidade e equidade e adaptar-se às novas exigências da clientela escolar, ou seja, das novas exigências do mercado.

Em 1997, já com nova LDB, a Lei Complementar 836 instituiu novo Plano de Carreira para o Quadro do Magistério da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Instituíram-se, então, as classes de suporte pedagógico, incluindo aí a do Dirigente Regional, em substituição ao cargo de Delegado de Ensino. As antigas Delegacias de Ensino, no entanto, só receberam a denominação de Diretorias Regionais de Ensino em 1999. E o uso do termo *gestão escolar* tornou-se comum como designação da prática administrativa no campo educacional.

3.2 A política do bônus: o custo do controle

Dando início a um sistema de premiação vinculado diretamente ao critério de assiduidade dos gestores e dos docentes, em dezembro de 2000, as Leis Complementares 890 e 891 instituem no Estado de São Paulo os chamados Bônus Gestão e Bônus Mérito⁵. No ano seguinte, os valores do bônus ficaram condicionados a um outro critério: a avaliação de desempenho da escola.

Em 2002, a Lei Complementar 935 instituiu o Bônus Merecimento, em substituição aos anteriores, também vinculado ao critério de assiduidade, destinado aos integrantes dos quadros da Secretaria da Educação e de Apoio Escolar do

⁵ Com essas medidas, alardeou-se à sociedade um discurso de avanço na valorização do magistério, que deveria refletir na qualidade do ensino público estadual.

Estado. E com pequenas alterações no critério do pagamento, a Lei Complementar 1017/2007 encerrou a primeira fase do programa.

Através do decreto 52660/2008, que institui o Bônus Mérito, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo inicia um novo processo de premiação. Dessa vez, o valor do bônus fica condicionado ao IDESP, que passa a considerar dois critérios como indicador de qualidade da escola: o desempenho do aluno e o fluxo escolar.

A complexa questão da avaliação e a extensão de seu campo extrapolam os limites desta pesquisa, mas entender o que subjaz a essa política educacional pode iluminar o real observado nesta pesquisa. Nesse sentido, acreditamos que as políticas de avaliação adotadas pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo têm a função de controle técnico-político sobre o cotidiano escolar, na medida em que só se pauta em objetivos explícitos interpretados pela aparência de fatos expressos em termos literais e numéricos.

Analisando a questão da avaliação a partir de dois pares de categorias – *conteúdo/método* e *avaliação/objetivos*, Freitas (1995, p.144) explica que se a avaliação é um poderoso instrumento de controle, ela pode ser também a “chave para compreender e transformar a escola, nos limites do atual momento histórico, pois o desenvolvimento do conteúdo/método está modulado pela categoria avaliação/objetivos”.

Mesmo havendo um conjunto de práticas de avaliação empreendido pelas políticas neoliberais acerca dos resultados da escola, Freitas (1995) entende que essas práticas não a avaliam em relação à sua função social, mas em relação ao seu desempenho frente à distribuição de certos conteúdos ou competências básicas à população. Isso explica, segundo o autor, a preocupação com o conteúdo/método estar mais ao gosto dessas políticas, já que esse aspecto facilita intervenções reformistas, ao mesmo tempo em que oculta e retira o debate crítico do campo dos objetivos/avaliação da escola.

Portanto, defendemos que não é casual a implantação da política do bônus, pois ela acirra a divisão e estanca a mobilização das categorias. Seu efeito coercitivo associado à pauperização dos salários vem neutralizando resistências e

submetendo os profissionais da educação a políticas compensatórias que comprometem a luta em defesa da escola pública e mascaram a realidade.

Paralelamente à política do Bônus, o governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria da Educação e de parcerias com estabelecimentos particulares e públicos, tem oferecido cursos de capacitação aos gestores da escola, com o objetivo principal de discutir as relações estabelecidas no espaço escolar e as “novas” funções da escola na “sociedade do conhecimento”. Um exemplo dessa proposta foi o PROGESTÃO, coordenado pelo CONSED.

O curso foi ministrado na modalidade à distância, com alguns encontros marcados mensalmente pela Diretoria do Ensino, para fechamento dos assuntos das apostilas. O material utilizado foi organizado em módulos, que foram divididos em alguns temas, dentre os quais: *avaliação institucional; melhoria da aprendizagem e do sucesso escolar dos alunos; gerenciamento do espaço físico e do patrimônio da escola; e desenvolvimento da gestão democrática na escola.*

Também nessa linha de ação, a UDEMO publicou em sua revista⁶ uma espécie de roteiro de elaboração do projeto pedagógico, que aponta algumas reflexões sobre o Plano de Gestão, definido pela legislação como o “documento que traça o perfil da escola, conferindo-lhe identidade e intenções comuns de todos os envolvidos, norteia o gerenciamento das ações internamente ao estabelecimento e operacionaliza o Projeto Pedagógico”⁷.

Ao que nos parece, essas medidas vêm no sentido de padronizar, por assim dizer, não só os procedimentos de gestão, mas também os projetos pedagógicos que, num ambiente democrático, deveriam surgir do coletivo de cada escola. Para Freitas (1995, p.143),

(...) há uma tendência para que a função social atribuída à escola capitalista seja retransmitida ao seu projeto político-pedagógico o qual procura controlar as ações no interior da escola e da sala de aula, em meio a tensões, resistências e contradições existentes na disputa pelo controle técnico/político da escola.

Entendemos que a organização da escola pública no Estado de São Paulo tem se mantido praticamente inalterada, uma vez que permanecem a hierarquização

⁶ vide: http://www.udemo.org.br/RevistaPP_01_00Temas.htm

⁷ idem.

das funções e a concentração de poder nas mãos do diretor que, juntamente com o professor, tem sido responsabilizado pelo fracasso ou pelo sucesso do processo de ensino apurado pelo modelo de avaliação posto por essas políticas.

A região de Sorocaba

Sorocaba é um município brasileiro do interior do estado de São Paulo, que fica a 100km da capital. A cidade foi fundada em 15 de agosto de 1654. Possui uma área de 449.122 km², sendo 55% de área urbana e 45% de área rural e população estimada, em 2007, de 610.120 habitantes. É o terceiro município mais populoso do interior paulista e o quarto mercado consumidor do estado, fora da região metropolitana da capital, com um potencial de consumo per capita anual estimado em 2,4 mil dólares para a população urbana (602 mil pessoas), e 917 dólares para a rural (7,2 mil pessoas). É ainda a oitava cidade brasileira com maior potencial de consumo⁸.

Regiões muito próximas a Sorocaba são consideradas as maiores regiões metropolitanas do estado. São elas: Jundiaí, São Paulo, Campinas e Santos, cujas populações, somadas à de Sorocaba, ultrapassam 29 milhões de habitantes, ou seja, mais de 80% da população do estado.

Estudos feitos por Ferreira e Sandano (2007) sobre o processo de formação da educação escolar em Sorocaba durante a segunda metade do século XIX revelaram que a instrução pública era valorizada somente pelos profissionais da educação. Segundo os autores, a população retirava os filhos da escola assim que aprendiam os conhecimentos básicos de leitura, escrita e as quatro operações.

As primeiras duas escolas públicas estaduais da cidade foram o Grupo Escolar Antonio Padilha, de 1896, e o Grupo Escolar Visconde de Porto Seguro, de 1914. As poucas vagas existentes na época eram ocupadas pelos filhos das

⁸ Fonte: www.sorocaba.com - o Portal da Cidade.

famílias de maior prestígio na cidade. Aos mais pobres, restavam as escolas isoladas. Em 1919, foi criado o grupo escolar Senador Vergueiro, que atenderia predominantemente a população espanhola e operária.

Segundo informações da Diretoria de Ensino, dos 5500 colégios em funcionamento no Estado de São Paulo, Sorocaba conta atualmente com 84 escolas da rede pública estadual, a maioria responsável pelo Ensino Fundamental II e Médio.

A cidade possui ainda cinco universidades, sendo três privadas: Centro de Ciências Médicas e Biológicas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de Sorocaba (UNISO) e Universidade Paulista (UNIP), e duas públicas: Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Há também oito faculdades: Faculdade de Direito de Sorocaba (FADI), Faculdade de Engenharia de Sorocaba (FACENS), Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo - Sorocaba (FATEC-SO), Faculdade de Educação Física da Associação Cristã de Moços de Sorocaba (FEFISO), Instituto Manchester Paulista de Ensino Superior (IMAPES), Academia de Ensino Superior (AES), Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) e Centro de Educação Sorocabano Uirapuru, entre outras.

A Escola Nacional – objeto desta pesquisa

A aproximadamente quatorze quilômetros do centro da cidade, o Bairro do Éden localiza-se na periferia da cidade de Sorocaba e é cortado pela extensa Avenida Independência, onde estão instaladas várias indústrias, agências bancárias, comércios em geral, agência do Correio e cartório. Em virtude da quantidade de indústrias no seu entorno, há uma tendência a caracterizar o bairro como industrial.

A Escola Nacional foi inaugurada em 1984, durante o Governo de André Franco Montoro. A estrutura inicial contava com cinco salas de aula em um terreno de 3800 m² e atendia alunos do Ensino Fundamental do ciclo I. Em fevereiro de 1985 foram formadas mais três classes.

Segundo informações constantes no Projeto político-pedagógico, para atender a demanda e exigência da comunidade, a escola passou a oferecer também vagas para alunos de 5^a a 8^a séries do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Atualmente, a unidade conta com dezesseis salas de aula funcionando em três períodos, uma sala de leitura, uma sala de informática, uma quadra esportiva coberta, jardim e alguns espaços para aulas livres.

Além dessa, há no bairro uma outra escola estadual, que atende a alunos do ensino fundamental ao médio, e uma escola da rede municipal, com ensino Fundamental I.

A unidade em questão possui dois portões de acesso, sendo um para entrada geral e outro que conduz ao estacionamento. Do lado direito do portão principal localiza-se atualmente a secretaria da escola; próximo a ela, existe uma sala antiga, que era usada para as aulas de artes e que em caráter temporário abriga a biblioteca. No total, são dezesseis salas de aula, distribuídas de forma horizontal, sendo oito do lado direito, onde também ficam a sala dos professores e a sala de informática, e oito do lado esquerdo. Entre as salas, há o pátio da escola, um pequeno palco, um espaço usado como cantina escolar e a moradia do caseiro.

De um lado, localizam-se a cozinha, a sala da direção, a sala da coordenação e a sala da vice-direção. Do outro, fica a casa do zelador, em frente a qual há um gramado, seguido de uma quadra coberta, um espaço com algumas árvores frutíferas e uma pequena horta, que formam o fundo da escola.

A escola possui como recursos audiovisuais três aparelhos de DVD, três televisores de 29 polegadas, quatro aparelhos portáteis de som e um aparelho data show. Parte desse material foi fornecida pelo Estado; outra parte foi adquirida através de doação ou campanhas para levantamento de verbas.

Percebe-se que, no aspecto geral, o espaço físico da escola encontra-se em razoável estado de conservação. E, segundo informações constantes no PPP, a comunidade considera a estrutura física da escola como satisfatória.

Diferente da reestruturação da rede, ocorrida em 1997 e que propunha a separação física dos espaços destinados ao ensino primário e Fundamental I do de Fundamental II e Médio, a escola continuou oferecendo ensino em todos os níveis até o ano letivo de 2007, quando conviviam no mesmo turno alunos com idade entre os sete e os dezoito anos. A partir daí, foram deslocadas para o noturno todas as classes do ensino médio, ficando no matutino somente o ensino Fundamental I e a 5ª série do Fundamental II. O período vespertino concentrou os alunos da 6ª à 8ª série.

CAPÍTULO IV:

O que

os dados

revelam

4.1 Projeto político-pedagógico: campo de participação

Desde a promulgação da LDB 9394/96, tornou-se comum na área educacional o uso de projetos como metodologia de trabalho, abrangendo tanto o aspecto macro quanto micro do sistema educacional.

De acordo com os artigos 12 e 13, dessa lei, o projeto político-pedagógico (PPP) é um documento teórico-metodológico, elaborado de forma participativa, que irá determinar as diretrizes norteadoras da escola.

Com a proposta de reunir todos os segmentos da comunidade em prol de um mesmo objetivo, o projeto político-pedagógico assumiu especial relevância. Barroso (1996), Machado (2000) e Veiga (2003), consideram os projetos parte indispensável do planejamento escolar porque facilitam o processo ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de ensino.

Segundo Veiga (2003 p.xx),

construir o projeto pedagógico para a instituição educativa significa enfrentar o desafio da inovação emancipatória ou edificante, tanto na forma de organizar o processo de trabalho pedagógico como na gestão que é exercida pelos interessados, o que implica o repensar da estrutura de poder.

No que diz respeito ao campo educacional, Machado (2000) entende que “projetos são sustentados por uma arquitetura de valores, e transformações sempre estão associadas a alterações na composição do quadro de valores socialmente negociados”. Para ele, a elaboração de novos projetos educacionais deve se sustentar em seis valores fundamentais: a *cidadania* – construção de instrumentos de articulação entre os projetos individuais e coletivos; o *profissionalismo* – instrumento de mediação entre o público e o privado nas relações de trabalho; a *tolerância* – exercício ativo do reconhecimento do outro; a *integridade* – negociação dos princípios e de proximidade entre o discurso e a ação; o *equilíbrio* - entre os projetos de transformação e os valores a serem conservados; e a *pessoalidade* – atenção da Educação ao desenvolvimento integral do ser humano.

Entendemos que o projeto político-pedagógico não é apenas mais um documento. Sua importância está diretamente relacionada aos princípios de gestão democrática. E de uma gestão escolar com concepção democrática espera-se um esforço no sentido de criar oportunidades para que a participação de todos os

segmentos da comunidade se dê no nível do concreto, e não apenas enquanto um direito. De acordo com Veiga (1995, p.12),

ao se constituir processo democrático de decisões (o projeto-político pedagógico) preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da escola, diminuindo os efeitos fragmentários da divisão do trabalho que reforça as diferenças e hierarquiza os poderes de decisão.

Para a Secretaria da Educação, a tarefa de planejar de maneira articulada o trabalho escolar e a prática pedagógica cabe principalmente à direção da escola, pois a equipe gestora “é o núcleo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar”⁹.

No que diz respeito ao documento do PPP da Escola Nacional, logo de início, temos a descrição e a caracterização da escola. Em seguida, ressalta-se o esforço de toda a comunidade escolar como participante da elaboração do projeto, conforme se observa nos seguintes trechos:

- “Este instrumento é o esforço de toda a comunidade escolar no sentido de expressar com simplicidade e objetividade o retrato, a identidade da escola”
- “O início à elaboração deste documento se deu após diálogo intenso com o corpo docente, funcionários, pais ou responsáveis e o corpo discente. Outras tantas idéias foram surgindo nas HTPCS, nas reuniões Pedagógicas e na conversa informal com alunos, professores e a comunidade escolar, que vieram acrescentar na elaboração desta proposta”.

Logo a seguir, há um breve histórico da unidade, com informações básicas sobre o bairro em que se situa, a data do início das atividades das primeiras classes e seus respectivos cursos. A caracterização de todos os segmentos da comunidade e dos colegiados (APM e Conselho de Escola) é apresentada de forma sucinta, juntamente com a expectativa dos pais.

O aspecto da participação na elaboração desse projeto é retomado em outro trecho em que se acrescenta a idéia de compartilhamento do poder:

⁹ SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 10.623, de 26 de outubro de 1977, que aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais e dá providências correlatas.

- “A escola, como parte da sociedade, local de formação e exercício da cidadania estará comprometida com a melhoria da sociedade em geral desenvolvendo o processo das seguintes formas; integração grupal e socialização do poder, permanente diálogo, participação do aluno nos conselhos de classe, série e Termo (EJA)”.

Pelas transcrições aqui apresentadas, percebemos que no plano textual, o princípio da participação coletiva parece ter sido contemplado, já que o documento caracteriza-se por um discurso democrático. Mas buscando confrontar os elementos de análise, temos que na entrevista, a fala do gestor apontou que a participação do docente na elaboração do PPP acontece de forma indireta:

- “Se falar em PPP, essa formalidade, (o professor) nem vai saber o que é. Mas se falar: nos vamos discutir tal assunto que é para colocar no plano da escola, sem falar a sigla, aí ele ajuda indiretamente”.
- “O professor é arredo quando se fala em PPP. O dia que o professor tiver a consciência real do que é o PPP na escola, ele vai até exigir mais participação”.

Confrontando os instrumentos, o questionário apontou que 62% dos pesquisados declararam conhecer o PPP, enquanto apenas 5% alegaram ter participado diretamente da elaboração do documento, contra 33% que participaram indiretamente e 57% que afirmaram não ter participado.

Entendemos que “conhecer” o projeto não é o mesmo que participar de sua elaboração. Além disso, os demais índices permitem a leitura de que a elaboração do PPP recebeu o tratamento próprio da confecção de um documento, realizada diretamente por um grupo restrito (5% dos respondentes) e, de forma indireta, por outra parcela de professores (33%), ficando o restante da comunidade docente (57%) alheio ao processo.

Apurando-se o resultado do questionário no que diz respeito à caracterização do grupo docente e do tempo de sua atuação naquela unidade, temos o seguinte quadro: 66% dos participantes da pesquisa lecionam naquela escola há mais de um ano, dos quais 43% há mais de três anos e 34% a menos de um ano.

Esse resultado aponta que a maioria dos sujeitos já estava vinculada a essa unidade escolar quando da elaboração desse PPP e da “escolha” dos

representantes docentes para a APM e para o Conselho de Escola, que ocorreram durante o período compreendido neste estudo.

Entendemos que, embora a maioria dos docentes tivesse algum conhecimento do PPP da escola, esse conhecimento se prendeu ao formal e ficou esvaziado no aspecto qualitativo-participativo. Ou seja, entre conhecer e participar, entre conhecer e ter consciência da importância da participação coletiva, existe uma distância considerável.

Sendo assim e, tendo sido elaborado por um grupo restrito, haveria a possibilidade de o projeto ter sido implementado, de fato, sem que a comunidade docente tivesse discutido, opinado, refletido sobre as diretrizes que deveriam ser adotadas pelo coletivo, para que a ação de cada um estivesse articulada ao projeto?

De acordo com Barbier (apud ESCUDEIRO, 2005), “elaborar um projecto de acção é produzir uma *representação*” (p.36). No campo dos processos mentais, a elaboração de um projeto pode ser descrita como a *idéia* de uma possível transformação do real, mediada pela etapa da *planificação*. Por ser uma representação, um fenômeno mental, o projeto não é diretamente acessível ou comunicável a outros que não o conceberam. Portanto, uma estratégia coletiva vai requerer um trabalho de exposição, de reconhecimento, de explicitação, de socialização de “projectos implícitos”, que resultam num *pré-projeto*, num *ante-projeto* para, posteriormente, tornar-se um “acto explícito e socialmente organizado, conduzindo à produção de um *projecto de acção*” (p.71), que ainda não é a ação propriamente dita.

Concordando com o autor, acreditamos que um projeto que se pretende político na medida que envolve um certo número de pessoas com interesses distintos, e pedagógico porque tem o caráter de refletir nos educandos um processo formativo, deveria ter envolvido, desde a sua concepção, os sujeitos atores responsáveis pela sua implementação.

Em outros trechos do documento, é dada ênfase à dimensão pedagógica:

- “A Escola estará articulada na linha pedagógica construtivista/interacionista”.

- “O trabalho coletivo é o caminho para a escola democrática que queremos para um processo pedagógico eficiente e para uma qualidade de ensino desejada por todos”.

Ao se definir como seguidora da linha pedagógica construtivista/interacionista a escola se assume novamente progressista. Mas ainda que o texto do PPP retome a questão do trabalho coletivo e dos pressupostos da gestão democrática, a participação da comunidade nos processos decisórios defronta com elementos reguladores e meios de controle que, de maneira muitas vezes sutil, acabam escamoteando a concentração de poder. Os próximos trechos, que discorrem sobre as tarefas do Professor-Coordenador, membro da equipe gestora, demonstram a existência desses mecanismos reguladores:

- “O papel do Professor Coordenador nesta etapa de trabalho é muito importante porque a sua função está voltada para orientação, gerenciamento e cobrança de resultados ¹⁰ sendo sua a grande tarefa de aglutinar o corpo docente num trabalho de equipe, condição essencial para a melhoria do fazer pedagógico em sala de aula e propor ações efetivas para melhorar o desempenho tanto do professor quanto do aluno”;
- “Estabelecer o permanente diálogo entre a direção e todos os segmentos da escola, mormente os professores sobre os quais repousa a possibilidade de viabilizar um ensino de qualidade, fortalecendo o grupo”.

Buscando, agora, estabelecer quais outros obstáculos postos à participação docente na elaboração do PPP, o gestor aponta o seguinte:

- “Como que é possível trabalhar o PPP na escola se não existe encontro? Nos três primeiros dias do planejamento do início do ano, a gente abre mais ou menos o PPP, e também nas HTPCs. O coordenador tem liberdade porque eu raríssimas vezes entro para assistir à HTPC. Então, a gente vai pedindo, orientando para que ele vá fazendo o PPP. Mas é com dificuldade que a gente vai fazendo, é com dificuldade.”

¹⁰ Note-se neste que as funções do professor-coordenador se assemelham à função do gerente empresarial. Lembramos, porém, que a lógica empresarial tem particularidades que se contrapõem à função social da escola (Paro, 1999).

Note-se aqui que o gestor, de forma taxativa, apresenta como obstáculo à construção do PPP a ausência de encontros. Ele mesmo, no entanto, aponta a existência de espaço próprio para essa atividade: a HTPC.

Segundo a portaria nº 1/96 da CENP e a Lei Complementar nº 836/97, a HTPC é a hora de trabalho pedagógico a ser desenvolvida pelo professor e pelo Coordenador Pedagógico, e faz parte da jornada do servidor titular de cargo e da carga horária do ACT. Entre os objetivos principais da HTPC destacam-se: construir e implementar o PPP; e articular as ações educacionais desenvolvidas pelos diferentes segmentos da escola, visando à melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Ao que nos parece, as HTPCs não dão conta da diversidade de questões que o processo educativo gera no cotidiano da escola. Essa pode ser, inclusive, uma das dificuldades que o gestor apontou na sua fala. Ou seja, o que emerge daí é que a discussão que deveria definir a linha de ação da escola fica, por assim dizer, preterida nas reuniões semanais na medida em que as questões mais prementes do cotidiano acabam tendo prioridade de tratamento.

Note-se também que o gestor dá a entender que a sua ausência na HTPC representa maior liberdade para o coordenador atuar junto aos professores na construção do PPP. Entretanto, essa “liberdade” esbarra na sensação de participar de algo que já vem pré-definido pelas instâncias superiores. Esse entendimento se confirma nas seguintes falas:

- **Prof B** - “A questão do plano vem da diretoria para entregar tal dia. Ai os gestores nem tem tempo mesmo para chegar e perguntar para os professores, e isso gera uma série de problemas.”
- **Prof. A** - “Sabe o que acontece, o PPP foi desenvolvido, só que era assim, o que está errado? Está tudo certo? É igual nos planejamentos no início do ano, só troca a data.”

Outras falas, também recortadas do grupo focal, reafirmam essa situação:

- **Prof. F** - “Geralmente o plano é apenas refeito”.
- **Prof. D** - “Aqui no Estado, eu acho meio absurda a discussão do PPP, porque vem pronto, não há discussão, a comunidade não é consultada.”

- **Prof. A** - “Qual a diretriz política para esse PPP? A Secretaria já dá o conteúdo, e nem um de nós é consultado. Independente de ser bom ou ruim, nós não somos consultados”.

Acreditamos que a crítica que o professor faz não se relaciona somente ao projeto que, em tese, a Secretaria da Educação teria “elaborado”, mas à exclusão dos professores do processo de construção mesmo do projeto pedagógico. O próximo testemunho sintetiza bem essa questão:

- **Prof. C** - “Na verdade eu acho que tudo isso demanda tempo, e a escola não tem, e não tem muitas vezes por pressão mesmo; você tem datas, têm limites e não pode ultrapassar tudo aquilo, e para resolver, precisa de inúmeras reuniões. É complicado, então eu faço e você assina, é mais fácil assim”.

Apesar da visão do PPP como documento que já vem moldado pelas instâncias superiores, o questionário apontou que, de maneira geral, o PPP atende parcialmente as necessidades da comunidade (53% contra 38% que alegaram não conhecer o projeto). A esse respeito, o diretor se manifestou da seguinte maneira:

- “O PPP tem de estar inserido dentro daquela comunidade. Não adianta você fazer uma escola de objetivo, de alunos tais, que tem tal acervo na sua casa, cada um com o seu computador, numa escola da periferia, onde de 35 alunos, só 5 tem computador, e desses trinta e cinco, só um lê jornal. Então, como é que vai ser trabalhado?”
- “Tem professor que acha que tem que ter médico na escola, tem que ter psicólogo na escola não é assim. É a vontade! Mas, e para ter?”

Essa fala denota a adaptabilidade do PPP às especificidades de cada unidade, mas nos remete à concepção dualista de escola, uma vez que naturaliza a existência de duas escolas: uma para o pobre e outra para a elite.

Na conclusão do documento do PPP, mais uma vez, enfatiza-se a importância do trabalho coletivo e do processo democrático, conforme se depreende nos trechos abaixo:

- “O trabalho coletivo será um processo democrático e sua importância é fundamental na construção-reconstrução do dia a dia escolar”.

- “O início á elaboração deste documento, se deu após muitas e muitas conversas com o corpo docente que foram anotadas, como também opiniões de funcionários, de pais ou responsáveis, de alunos, de moradores da comunidade”.

Finalizando, a análise desses elementos nos leva a crer que o projeto político-pedagógico vigente no período de 2005 a 2007 para a Escola Nacional recebeu o tratamento dado à elaboração de um mero documento que, em seu texto, reproduz clichês indicativos de um processo democrático, quando, na prática, não privilegiou a ampla discussão com o segmento docente na sua construção. Sendo assim, acreditamos ainda que a prática pedagógica desenvolvida nesse período não pôde se apoiar numa proposta clara e articuladamente construída pelos sujeitos docentes que a implementaram, pois o critério de participação não foi assegurado.

Como a construção do projeto político-pedagógico não é a única possibilidade de participação docente na gestão da escola pública, apresentaremos, na sequência, a análise da participação docente na APM e no Conselho de Escola e a atuação desses colegiados nos processos decisórios.

4.2 O Conselho de Escola e a APM: instrumentos de participação

Na esfera da organização do trabalho da escola há espaços considerados privilegiados para a realização de práticas sociais que objetivem a democratização da gestão escolar. Nesse âmbito, destacamos dois instrumentos: o Conselho de Escola e a APM.

Quando apropriados de maneira consciente pelos segmentos da comunidade, esses espaços de participação coletiva podem efetivamente contribuir para o fortalecimento da gestão democrática. Junto ao Grêmio Estudantil, o Conselho de Escola e a APM, formam um bloco capaz de encaminhar e tomar decisões em benefício do coletivo, na medida em que podem funcionar como núcleos de pressão

em defesa dos interesses da classe trabalhadora (Paro, 1996), pois enquanto o Grêmio representa a voz dos discentes, a APM tem como função principal ajudar nas questões relativas ao patrimônio físico-material e o Conselho Escolar concentra o maior poder de decisão, dada principalmente a amplitude de situações que são de sua alçada.

No Estado de São Paulo, a APM é regulamentada pelo decreto N°12983, de 15 de dezembro de 1978, alterado pelo decreto n°48408, de 6 de janeiro de 2004, que estabelece um estatuto padrão dessas associações e dispõe sobre as finalidades para o seu funcionamento: colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência à escola e na integração família-escola e comunidade. Atualmente, sua principal função é atuar, em conjunto com o CE, na gestão da unidade, participando das decisões relativas à organização e funcionamento escolar nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros.

A Lei Complementar 444/85 regulamenta a formação do Conselho de Escola, que tem caráter deliberativo, com um mínimo de vinte e máximo de quarenta componentes, distribuídos da seguinte forma: 40% de professores, 5% de especialistas (com exceção do diretor, que é presidente nato), 5% entre os demais funcionários, 25% de pais e 25% de alunos. As reuniões devem ocorrer ordinariamente duas vezes a cada semestre e, extraordinariamente, por convocação do diretor ou de no mínimo um terço de seus membros, para deliberar, em especial, sobre: as diretrizes e metas da unidade escolar; as alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica; a criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola; e sobre as prioridades para a aplicação de recursos.

A escolha dos membros da APM e do CE se dá por processo eletivo. Mas, em virtude de atuar articuladamente com o núcleo de direção no processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola, entendemos que o Conselho de Escola se configura como o organismo central e legítimo de participação nas tomadas de decisão e, a rigor, pode exercer maior influência no processo de democratização da gestão escolar. Por essa razão, enfatizamos neste estudo a atuação desse colegiado.

Reportando-nos agora ao questionário aos docentes, constatamos que há um número elevado de professores que responderam desconhecer o critério de

formação dos colegiados: 43% em relação ao CE e 57% em relação a APM. Também é expressivo o número de docentes que conhecem parcialmente (43%) ou não conhecem (33%) as atribuições de cada colegiado, dentre os quais 52% estão há mais de um ano naquela escola. Conhecer de maneira apenas parcial as atribuições desses colegiados pode dar margem à concentração de poder nas mãos de alguns sujeitos que não têm a representatividade legítima dos segmentos.

Considerando que o CE tem de ser eleito no primeiro mês letivo de cada ano, se mais da metade dos professores que responderam ao questionário alegou não conhecer o critério de formação dos colegiados e se eles estavam vinculados à Escola Nacional há mais de um ano, deduzimos que ou o processo de formação desse colegiado durante o período analisado neste estudo não foi amplamente divulgado à comunidade docente, ou grande parte dessa comunidade manteve-se alheia a esse processo.

Todos os sujeitos que fazem parte da comunidade escolar - alunos, pais, funcionários de apoio e professores - estão direta ou indiretamente, consciente ou inconscientemente, envolvidos com o processo de tomada de decisões e com o exercício do poder estabelecido na escola. E essas duas questões estão intrinsecamente relacionadas ao modelo de gestão inserido naquele ambiente.

Seja por desatenção, descaso ou mesmo indiferença do docente quanto à importância dos colegiados como ferramentas de participação coletiva, o fato é que na ausência de forças concretas presentes no interior desses organismos, o poder de decisão do CE acaba se constituindo em extensão do poder do diretor, que chama para si a responsabilidade dos processos decisórios.

Em termos legais, o CE, que tem poder deliberativo, compõe força com a gestão escolar, fazendo parte dela. Mas recorrendo da autoridade que o cargo lhe confere como responsável último pela unidade e, diante da insuficiente pressão por parte dos demais setores da escola, o gestor acaba, muitas vezes, por formar, ele próprio, um conselho meramente formal e inoperante, que não ponha resistência àquilo que ele apresenta como “sugestão” para referendo do Conselho (Paro, 1996).

Se o caráter deliberativo desse colegiado representa o poder de tomadas de decisão, quanto maior o grau de consciência dos sujeitos acerca da importância dessa ferramenta, melhor para a democratização da escola. Dessa forma, a

”escolha” ou a “indicação” de seus membros pelo gestor pode comprometer o processo democrático na gestão da escola.

Cabe aqui lembrar dois aspectos importantes referentes à composição do CE, explicitados em comunicado da Secretaria da Educação, publicado a 10/03/93 (**anexo 4**). O primeiro diz respeito à eleição dos representantes dos diversos segmentos, que “deve realizar-se em assembléias distintas, a ser precedida de amplos debates, para assegurar o afloramento de idéias e aspirações, garantindo, desta forma, uma representação real de cada segmento”. O segundo aspecto diz respeito às atas que registram esses procedimentos. Conforme o comunicado, elas devem ser lavradas em livro próprio, ter a assinatura de todos os participantes, ser afixadas em local público e à disposição de todos os interessados ¹¹.

Partindo propriamente para a análise das atas relativas às reuniões do CE e da APM ocorridas entre 2005 e 2007, pudemos observar que, na maioria das ocasiões, reuniram-se ao mesmo tempo os dois colegiados, por convocação extraordinária do diretor, conforme os trechos a seguir:

12/09/2005 - “Ata de reunião Extraordinária para **deliberar sobre verba vinda para material de consumo**. Reuniram-se a **APM e o Conselho de Escola** (...) A reunião iniciou-se com a palavra do diretor da unidade. Foi explanado que a verba era exclusivamente para uso dos alunos ou com os alunos. Dessa maneira o diretor propôs que como faltava ou quase estava acabando papel higiênico para uso dos alunos, seria interessante utilizar vinte por cento da verba para essa finalidade e que oitenta por cento poderia ser gasto em materiais utilizados em sala de aula pelos alunos, como lápis preto, papéis em geral, cola e outros mais. Sendo esse o fim dessa reunião e **nenhum dos presentes se opôs e votaram em unanimidade por esta distribuição da verba, nada mais a discutir encerrou-se a reunião**”.

10/11/2006 - “reuniram-se extraordinariamente os membros da **APM e do Conselho Escolar** nas dependências da Escola (...) O diretor iniciou a reunião apresentando a prestação de contas da APM aos presentes. **Os presentes analisaram e aprovaram(...)**”.

¹¹ Outros aspectos importantes sobre a regulamentação do CE constam sintetizados no **anexo 5**, num artigo publicado pelo Jornal do Projeto Pedagógico, ano V, nº 1 de janeiro/2002, editado pela UDEMO.

05/03/2007 - “Ata da reunião Extraordinária da associação de pais e mestres da escola para deliberar sobre a verba para material de consumo. Reuniram-se os representantes do **CE e da APM** para deliberar sobre o material de consumo. **Todos concordaram (...)**”.

Exemplos semelhantes acontecem também nas atas das reuniões do dia 04/07/2005, 07/12/2005, 19/06/2006, 11/09/2006 e 3/11/2006 e 11/05/2007.

Nos documentos analisados, apuramos que não há elementos que possam evidenciar debates ou discussões sobre as pautas. O assunto mais recorrente descrito nas atas dos três anos analisados refere-se ao aspecto financeiro e, no geral, houve o mesmo tipo de procedimento: informação de valores e verbas, apresentação de sugestões de uso encaminhadas pelo gestor, aprovação e encerramento. E as propostas, que na maioria das vezes direcionava as verbas para reparos e manutenção dos espaços de uso comum, foram aceitas por unanimidade. Temas ligados ao aspecto pedagógico ou administrativo não aparecem como pauta dessas reuniões.

A nosso ver, essa situação se revela como um mecanismo de controle da situação, que tem o objetivo de levar a comunidade a crer que está tomando decisões, que está participando do processo de gestão, o que certamente evita os conflitos. E as questões financeiras se revelam como tema mais eficaz para esse fim.

Sobre o procedimento e a frequência de a equipe gestora consultar a comunidade docente acerca da aplicação de recursos, o resultado do questionário foi o seguinte: 24% responderam que sempre se consultava, 24% às vezes, 24% raramente, 10% nunca, 14% não sabiam e 4% não responderam.

O grau de ecletismo das respostas a essa questão indica, a nosso ver, que a participação docente sobre o destino dos recursos da escola é controversa. Confrontando os instrumentos, analisemos agora a seguinte observação:

- “No Conselho de Escola as poucas contribuições dos professores são com os calendários e as festividades”.

Na visão do gestor, a participação docente nesse colegiado está restrita a questões secundárias do processo educativo. Mas, há que se considerar aqui que

as deliberações do Conselho estão subordinadas à natureza da pauta que ele próprio, enquanto elemento que convocou a reunião, põe em discussão. Dando continuidade, vejamos agora a próxima fala:

- “Eles são dois colegiados muitas vezes complicados, eles são muito formais. E você não pode estar parando uma escola a todo momento para fazer reunião de Conselho. A gente faz o quê? Basicamente faz cumprir a lei: quatro vezes por ano e as outras, acontecem se der certo”.

O fato de não poder “parar” a escola “a todo momento” para reunir o Conselho é apresentado como justificativa para as poucas reuniões deliberativas que ocorrem na escola. O CE e a APM, locais privilegiados para discussões e deliberações ficam, assim, reduzidos a algumas reuniões, marcadas para dar conta conjunta da exigência legal e para tratar de pautas secundárias que maqueiam a participação nos processos decisórios. Sabemos, entretanto, que as rotinas escolares exigem, via de regra, que decisões sejam tomadas numa frequência diferente dessa que determina a convocação dos colegiados.

Em outra fala, o gestor esclarece como ele “organiza” a participação dos segmentos da comunidade na escola:

- “Como é que eu faço? Eu reúno **e tenho** um grupo de pais que dizem como que vamos caminhar com as coisas. Em outro momento, **me reúno** com os alunos representantes de classe e pergunto: que papel vocês pensam para escola? Aí, **eu vou** filtrando essas conversas entre professores, comunidade e alunos e vou passando de um para o outro o que **eu tirei** e o que eles estão pensando”.

Pelo que se pode inferir desses trechos, o gestor chama para si a responsabilidade de sintetizar os anseios dos diversos segmentos da escola. Essa atitude, embora possa parecer democrática, não conduz a comunidade à efetiva participação. O fato de “filtrar” as conversas tidas com os professores, pais e alunos deixa transparecer o cerceamento de decisões. Naturalmente, essa medida tem duas importantes implicações: encobre eventuais conflitos que poderiam emergir e concentra o poder decisório na figura do gestor.

Para os professores, as dificuldades em participar dos colegiados estão associadas, principalmente, ao número restrito de reuniões e ao tipo de assunto tratado, como exemplificam os depoimentos a seguir:

- **Prof. C** - Em raríssimas situações nós somos chamados para conversar sobre outros assuntos que não seja colocar alunos para fora da escola, e nós sabemos que o conselho não é só para isso.
- **Prof. A** - Se você for contar quantas vezes você participou do Conselho na escola, você conta só três ou quatro vezes que nós fomos chamados para participar.
- **Prof. F** - Nunca me chamaram para nada e não é só agora, eu estou aqui desde 2000.
- **Prof. E** - Geralmente as reuniões servem apenas para transferir os alunos.
- **Prof. D** - Eu acho que cada vez mais o professor participa menos das decisões da escola.

Essas falas revelam que, assim como a elaboração/execução do PPP, o funcionamento desse colegiado foi burocratizado e assumiu um caráter meramente formal. E para se apropriar de modo real desse espaço, a participação docente deveria começar pelo conhecimento das atribuições do Conselho, dos critérios adotados para a sua formação e da sua importância para as decisões da escola.

A fala seguinte, retirada do grupo focal, apresenta um dado interessante sobre dois espaços de tomadas de decisão: um, considerado de caráter restrito ao grupo docente – a HTPC; e outro constituído, teoricamente, por representantes de todos os demais segmentos – o CE:

- **Prof. G** - As decisões pedagógicas estão sendo tomadas no HTPC. Eu acho que o HTPC está substituindo o CE. Estão tomando decisão no lugar errado.

Embora a HTPC seja um espaço legítimo de discussão, é preciso lembrar que ela não constitui colegiado porque não conta com a representação dos demais segmentos da comunidade.

Reportando-nos agora à participação docente nas tomadas de decisão sobre questões de aspecto geral, constatamos que 19% dos professores acreditam que a

comunidade docente é participativa, enquanto que 61% alegaram que ela é pouco participativa. 10% acreditam não haver participação e outros 10% não responderam à questão.

Dentro dessa mesma dimensão, mas considerando agora especificamente o aspecto pedagógico, para a maioria dos respondentes (53%), a participação dos professores nas tomadas de decisão ocorre de maneira indireta, contra 23% que alegaram participação direta, 14% que afirmaram não haver participação e 10% que não responderam.

Ao compararmos esses dois resultados, percebemos que, de maneira geral, há predominância da participação indireta e parcial dos docentes nas tomadas de decisão, o que indica limitações à gestão democrática.

Da fala abaixo, é possível inferir o aspecto centralizador das tomadas de decisão, pois o diretor atribui à gestão um caráter solitário:

- “A gente costuma dizer que o gestor é sozinho, por mais que tenha coordenador, por mais que tenha um vice”.

Se a escolha do vice-diretor e, na maioria das vezes, do coordenador, é prerrogativa do diretor da escola, a afirmação de que “o gestor é sozinho” sugere-nos a dificuldade no trabalho em grupo e no compartilhamento de decisões.

Paro (1997) salienta que há casos em que o diretor/gestor deixa de exercer o papel de mediador nas relações de participação para se tornar um “chefe de escola”. Da fala seguinte, é possível inferir que a participação é um benefício cedido pelo gestor, ou seja, os interesses e as necessidades dos segmentos da escola precisam contar com a sua concessão:

- “Eu sou assim, por mais que por muitos entendam que eu sou autoritário, eu escuto bastante e a participação tem que haver porque se você não dá a participação, a gestão fica uma gestão autoritária. E você tem que dar voz, tem que atender, nem sempre tudo, mas uma parte você tem que atender. O que os alunos querem você tem que atender; o que a comunidade quer você tem que atender uma parte; o que os professores querem você tem que atender, então a participação tem que acontecer.”

Sobre esse aspecto Paro (1995, p.12) lembra que

na escola pública há que se considerar, também, que sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-lo. Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são "liberais" com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes "dão abertura" ou "permitem" que tomem parte desta ou daquela decisão. Mas o que esse discurso parece não encobrir totalmente é que, se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois não se concede, se realiza.

Vejamos agora este outro depoimento do gestor:

- “Por exemplo, vamos falar de administrar a escola: o professor não sabe o que é ele trazer um filme que dura três aulas e ele querer entrar na aula, ele é de Português e quer entrar na aula de física, ele quer entrar na aula de Biologia, para ele aquele filme é importantíssimo, ele não sabe que **a aula de Física que o professor deixou ele usar** só tem duas aulas por semana, ele está dando um prejuízo para o aluno, então é complicado. A gente tem que administrar isso e você tem que falar não, não pode, e aí ele não gosta. Então você tem que tentar mostrar para ele que existe um problema, ele não está enxergando, eu faço com que ele perceba o meu foco, o meu olhar, **porque eu não estou deixando**”.

Esmiuçando alguns detalhes dessa importante fala, temos primeiramente uma concepção de administração de escola que se contrapõe à concepção de gestão participativa na medida em que o desfecho da situação apresentada resultou na imposição de uma decisão.

A questão de fundo que aparece neste trecho é: mesmo havendo a cessão da aula pelo outro professor (vide grifos), a decisão de não autorizar a atividade de vídeo já estava tomada pelo gestor e não dependia da participação de um ou de outro professor na discussão nem da negociação entre eles, mas de eles aceitarem um ponto de vista fechado à contestação porque vinha de alguém hierarquicamente superior. Ao que nos parece, a questão foi tratada do ponto de vista administrativo, e a manutenção da hierarquia se sobrepôs à questão pedagógica ao manter a separação entre conteúdos, métodos e objetivos, quando poderia ter resultado numa dinâmica interdisciplinar.

Essa situação demonstra ainda que o aspecto administrativo parece algo desconectado da dimensão pedagógica. Ou seja, não houve articulação entre as atividades-meio e as atividades-fim. No dizer de um docente:

- **Prof. H** - Eu acho que o professor ainda vê a gestão escolar representada na figura ainda do diretor, que normalmente não consegue interferir nada ou quase nada no pedagógico, mas que tem uma decisão, uma função muito concreta no administrativo. Então, para mim, a gestão se caracteriza nessa parte administrativa, e não no pedagógico.

Num outro momento, o gestor revela sua visão acerca da atuação do professor no que diz respeito à dimensão pedagógica:

- “Se o professor trabalha bem, se desempenha bem o seu papel, aí não existe conflito”.
- “Aquele que vem na escola apenas para ganhar dinheiro, ele não vai ver que o aluno não está entendendo, ele não enxerga que o aluno não está chegando no que ele está falando, e aí é nesse momento que **eu**, que o **coordenador** tem que agir, que o **diretor** tem que agir, aí começa o conflito: o professor não está enxergando este papel dele na educação em sala de aula”.

Apesar do grau de imprecisão, esse depoimento acaba suscitando alguns questionamentos sobre o papel do professor, do gestor e da escola na sociedade atual. Observam-se aqui uma postura fiscalizadora e a presença de um senso comum na avaliação que se faz acerca do trabalho docente.

As rotinas e as práticas estabelecidas no ambiente escolar fazem parte do contexto histórico em que a escola, como instituição e como organização, foi sendo produzida. Logo, é preciso considerar que os conflitos estabelecidos nesse espaço, sejam eles explícitos ou não, estão carregados de sentido porque não são neutros, podendo representar mudança ou permanência, resignação ou resistência.

Levando em consideração a participação do docente na gestão escolar, o caráter democrático que se pretende na escola analisada prescinde de ações mais efetivas tanto por parte do sujeito professor quanto do sujeito gestor. Isso fica patente na fala dos professores:

- **Prof. A** - “Eu acho que democratização é uma palavra que se usa muito na educação, mas falta muitas vezes esse processo de contraste dentro da escola”.

- **Prof. F** - “Existem muitos momentos em que atitudes e medidas são tomadas e nós não somos consultados. Esse processo de democratização precisa se estender a essas atitudes”.
- **Prof.C** - “Eu acho que a questão da democratização, as pessoas teriam que saber o que significa isso, eu acho que esse processo tem que ser inserido de forma clara na escola, e isso não acontece.

Entendemos que a concepção de democracia plena não admite meio termo; por isso, a democratização de direito só produzirá sentido quando for possível vivenciá-la de fato, pois “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la” (Paro, 2006, p.25).

Fazer com que a escola cumpra as funções de garantir o ensino, o aprendizado e promover a socialização não é tarefa de uma única pessoa ou de um grupo isolado. Nesse sentido, acreditamos que o caminho para o estabelecimento de relações mais democráticas é algo que se define no dia-a-dia e, ainda que os fatores externos apontem outros objetivos para a escola e para os sujeitos que a fazem, é possível adotar procedimentos que busquem garantir maior flexibilização das relações intersubjetivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados pode ser assim sintetizada:

- O tratamento dado à elaboração do projeto político-pedagógico do triênio 2005/2007 da Escola Nacional foi o de redação de “mais um documento” a ser apresentado às instâncias superiores;
- A elaboração do PPP não envolveu efetivamente a comunidade docente para a construção e implementação de uma proposta pedagógica para aquela escola;
- A análise das atas relativas às reuniões dos colegiados sugere decisões pré-estabelecidas pelo gestor escolar, levadas à comunidade apenas para referendo;
- A atuação dos colegiados é limitada a assuntos ligados a eventos festivos e “aprovação” de uso de certas verbas;
- Os colegiados não se apresentam como instrumentos de participação efetiva nas questões de ordem pedagógica;
- O aspecto pedagógico e o administrativo são dimensões conflitantes no espaço escolar.

Quando voltamos nosso olhar sobre a gestão da escola e elegemos o sujeito professor/professora como protagonista/co-partícipe do processo administrativo da escola, temos a sensação de mergulhar num mar agitado. Isso porque as relações que se estabelecem nesse ambiente são pautadas por experiências diversas e, muitas vezes contraditórias. No início do nosso estudo, duas hipóteses nos orientaram. A primeira era que a comunidade docente não atua como protagonista na gestão da escola pública. A segunda era que o gestor não tem cumprido seu papel de mediar a participação coletiva nos processos de tomadas de decisão no espaço escolar.

No decorrer do nosso estudo constatamos que setores como a APM e o Conselho de Escola cumprem, na Escola Nacional, um papel formal. Muitas das decisões são negociadas e referendadas por pequenos grupos, o que dá a

impressão à grande parte da comunidade de que houve participação coletiva. Não entendemos, porém, que essa dinâmica represente relações democráticas.

Lopes (2003) estabelece uma distinção interessante entre função e papel do diretor, que segundo ela, foram construídos historicamente. A função de diretor é determinada pela legislação e pelas políticas educacionais consideradas normais, próprias ou até mesmo naturais do lugar/cargo que o funcionário ocupa na estrutura hierárquica. Já o papel, é entendido como “o que” ou “aquilo que” o diretor cumpre ou representa ao desempenhar a função que lhe é determinada. Para a autora, o papel do diretor pode ser definido ou conduzido intencionalmente de fora para dentro, mas só pode ser determinado por ele mesmo, mediante sua escolha entre ser reproduzidor da intencionalidade exterior ou crítico em relação a ela, a depender das circunstâncias e do comprometimento político que ele tem em relação à escola e à educação.

Concordamos com a autora e acrescentamos que, por esse mesmo prisma, é possível refletir sobre a função e o papel do docente em relação à educação e à sociedade. Quando as atividades-meio se sobrepõem às atividades-fim, a escola se afasta de sua função social mais importante que é a socialização do conhecimento. No lugar de mediação, o que se observa nesse espaço é uma gestão interventora, que sabe exercer o poder de maneira a escamotear as marcas do autoritarismo. Para tanto, uma parcela significativa da comunidade é incorporada ao processo, criando uma espécie de parceria administrativa, com poderes de decisão acima dos da comunidade geral (Paro 1996).

Pelo que pudemos observar, a atuação do sujeito-professor na gestão da Escola Nacional, se configura a partir de duas dimensões: decisões simples e decisões complexas. Quando ocorre a necessidade de tomada de decisão sobre questões simples, convocam-se os segmentos da comunidade para discutir sobre o assunto desejado e se chegar ao “consenso” que, nesse caso, geralmente é obtido. Festividades em geral e compras de utilidade comum são exemplos desse tipo de decisões simples.

Já no caso de decisões complexas, tais como a construção da proposta pedagógica, a falta de tempo para discussões e a apatia dos atores envolvidos no processo são usadas, pelo gestor, como justificativa para decisões tomadas sem consulta à comunidade.

O aparecimento de conflitos revela via de regra diferentes olhares e interesses sobre um mesmo problema. Como lembra Paro (1996, p.20),

com relação aos interesses dos grupos, há certa concepção ingênua que toma a escola como uma grande família, onde todos se amam e, bastando um pouco de boa vontade e sacrifício, conseguem viver harmoniosamente, sem conflitos. Mas parece que os conflitos não se superam por fazer-se de conta que não existam, já que são reais e precisam ser resolvidos para serem superados, e para resolvê-los é necessário conhecê-los de forma realista.

Na escola Nacional, as diferenças de opinião raramente apareciam. Percebemos que havia entendimento por parte do gestor escolar de que a problematização de alguns temas poderia criar um clima desconfortável no grupo, pois as contradições são vistas como algo “normal”, mas desagregador e, por isso, o melhor era discutir o mínimo possível sobre aquilo que não havia consenso.

Nossa conclusão é que a presença do sujeito-professor como um dos protagonistas da gestão escolar e co-partícipe dos processos de tomadas de decisão na escola é limitada por questões de ordem burocrática e por falta de consciência da necessidade do compartilhamento de poder.

A falta de compartilhamento de poder não se revela de maneira taxativa ou grotesca. Mesmo em espaços onde predomina um certo grau de autoritarismo, as relações pessoais se apoiam em empatias e antipatias entre os atores. Muitas situações são, por assim dizer, negociadas, mas isso não significa relações mais democráticas. Centralizadas na figura do gestor, as tomadas de decisão acabam funcionando como instrumentos de controle das práticas coletivas.

Acreditamos que o caminho para o estabelecimento de relações mais democráticas é algo que se define no dia-a-dia e, ainda que os fatores externos apontem outros objetivos para a escola, é possível medir forças com as contradições do sistema. Para que o caráter democrático que se pretende na escola seja posto em prática é imprescindível que tanto o sujeito professor quanto o sujeito gestor tenham clareza do papel político-social que ambos desempenham na sociedade.

Dentro da escola, a atuação desses intelectuais pode representar ecos de resistência ao atual paradigma de educação. Por outro lado, o papel social desempenhado por esses mesmos intelectuais, também pode indicar posicionamentos a favor da manutenção da hegemonia alcançada pela sociedade capitalista.

Em suma, a concepção de gestão escolar numa perspectiva democrática tem características e exigências próprias. Para efetivá-la, devemos observar procedimentos que promovam o envolvimento, o comprometimento e a participação das pessoas. O modo democrático de gestão abrange o exercício do poder, incluindo os processos de planejamento, as tomadas de decisão e a avaliação dos resultados alcançados. Trata-se, portanto, de fortalecer procedimentos de participação da comunidade escolar e local no governo da escola, descentralizando os processo de decisão e dividindo responsabilidades.

Para ser o principal instrumento de uma prática social voltada para a construção da cidadania, a gestão da escola precisa, ela mesma e antes de tudo, ser democrática. Um processo de gestão que se pretenda democrático e que objetive a transformação social não é um processo mecânico e sem compromissos. Ele só existirá na medida em que forem desenvolvidas a autonomia e a participação de todos, com responsabilização e compromisso, num clima e numa estrutura organizacionais que rompam com a estrutura hierárquica posta e que considere seus sujeitos a partir do que eles têm em comum: o direito à cidadania plena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Mirtes. *O papel do diretor na administração escolar*. Editora Bertran, RJ, 1988.
- ARANHA, Maria Lucia de Arruda. *História da Educação*. Ed. Moderna, SP, 2002.
- AZANHA, J. M. P. *Educação: alguns escritos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- BARROSO, João. *O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída*. In: Barroso, J. *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Editora Civilização Brasileira, RJ, 2003.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo, Editora Ática, 1994.
- COLARES, Maria Lília Embiriba Souza. *Concepções de Gestão escolar: estudo com diretores de escola pública do ensino fundamental, habilitados em administração escolar pela UFPA*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Unicamp, 2000.
- LEITE-CORTINA, Roseana. *Burocracia e educação: O diretor de escola no Estado de São Paulo*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.
- ESCUDEIRO, Marly Umbelina. *A interdisciplinaridade nos projetos do Ensino médio do CEFET/SP: discurso ou prática?* Dissertação de Mestrado. Campinas, UNICAMP, Faculdade de Educação, 2005.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão democrática da Educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades*. Revista em aberto, Brasília, v.17, nº 72, p.167-177, fev/jun. 2000.
- FREITAS, Luiz Carlos. *Crítica da Organização do Trabalho Pedagógico e da Didática*. Campinas, Papirus Editora, 1995.
- _____. *A internalização da exclusão*. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 299-325

HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na Escola: artes e ofícios da participação coletiva*. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos et al. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2006.

LOMBARDI, José Claudinei. *A importância da abordagem histórica da gestão educacional*. Revista Histedbr online, Campinas, número especial, p.5-19, agosto/2006.

LOPES, Natalina Francisca Mezzari. *A função do diretor do ensino fundamental e médio: uma visão histórica e atual*. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 2002.

LUCK, Heloísa. *Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores*. Em aberto, Brasília, vol.17, p.11-34, 2000.

MACHADO, Nilson José. *Educação: projetos e valores*. Escrituras Editora, 2000.

MAIA, Graziela Z. A., & MACHADO, Lourdes Marcelino. *Ensaio para a construção de uma terminologia em administração da educação no Brasil: fazendo conversar os conceitos*. Trabalho apresentado na Anped/2007.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum de educação*. São Paulo: Cortez, 2008

_____ *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez: 2002.

_____ *Parem de educar para o trabalho. Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica*. In Celso Ferreti et al (org). *Trabalho, Formação e Currículo. Para onde vai a escola*. São Paulo: Xamã, 1999.

_____ *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. *As políticas de gestão educacional sob a ótica da racionalidade capitalista: a reprodução de uma similaridade forjada entre indústria e escola*. In Celso Ferreti et al (org). *Trabalho, Formação e Currículo. Para onde vai a escola*. São Paulo: Xamã, 1999.

SANDANO, Wilson e FERREIRA, Valdelice Borghi. *Educação Escolar e Movimentos Sociais em Sorocaba, no início da República*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, nº 27, p.172, set.2007.

FÉLIX DOS SANTOS, Ana Lúcia. *Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas*. ANPED. 2006.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. Campinas, Autores Associados, 2000.

_____. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. Campinas, Autores associados, 1995.

_____. *Equidade e qualidade em Educação: equidade ou qualidade?* Puc Viva, Setembro, 1998.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo, Ed. Xamã, 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *Escola, Currículo e Ensino*. In: CARDOSO, M.H.F. (org) *Escola Fundamental, Currículo e Ensino*. Campinas, Editoras Papyrus, 1995.

_____. *Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?* Caderno CEDES, v.23, n.61, p.267-281, 2003

APÊNDICE

DA PERSPECTIVA DO PESQUISADOR

Há um conto de Clarice Lispector que narra a história de uma menina de origem humilde que é apaixonada por livros. Sua colega de classe, filha do dono de uma livraria, era apaixonada por balas. O conflito entre as duas acontece quando chega o livro “Reinações de Narizinho”, de Monteiro Lobato, à livraria. Maquiavelicamente, a colega usa o exemplar, disponível na livraria do pai, para brincar com os sentimentos da menina, pois promete emprestar-lhe o livro, mas não o faz. Depois de muito sofrimento psicológico, finalmente a menina tem o livro em mãos e passa a ter com ele uma relação carinhosamente chamada de felicidade clandestina.

Comparo minha experiência com a leitura à experiência da personagem de Clarice. Não me lembro ao certo quando começou meu interesse pela leitura, mas recordo-me que, desde a minha infância, aquelas letras, espalhadas pelas páginas dos livros e muitas vezes acompanhadas de imagens e desenhos, exerciam em mim um encantamento difícil de explicar e que foi, aos poucos, ganhando a companhia da curiosidade. Lia de tudo: gibis, revistas, livros e outros gêneros.

Terminado o segundo grau, prestei vestibular na PUC/SP para o curso de Jornalismo, como primeira opção, e de História, como segunda. Mas ainda não estava preparado para aquela empreitada. Resolvi, por sugestão de um amigo, fazer Letras na Universidade São Judas, pois imaginava que esse curso reunia características semelhantes ao da opção anterior. Estudei lá por pouco tempo, pois tive problemas para conciliar os horários de trabalho e do curso. Trancada a matrícula, fiquei sabendo da criação de um curso superior em Letras na Universidade São Francisco, com horário e currículo compatíveis às minhas condições.

Era o ano de 1988. O Brasil respirava ares de democracia e tinha uma nova Constituição. E eu, novas esperanças. Logo no primeiro ano do curso, fiquei sabendo de escolas públicas que precisavam de professores substitutos. Resolvi então me afastar do emprego da época e procurar outro caminho. Nascia aí meu interesse pela educação escolar.

Em fevereiro de 1989 iniciei minha carreira no magistério público, numa escola da periferia da Zona Leste de São Paulo, ministrando aulas de Língua Portuguesa para alunos do Ensino Fundamental. Estava no segundo ano da faculdade e só contava com o apoio dos colegas de curso.

Confesso que me sentia despreparado e com medo de assumir essa responsabilidade. Mas, aos poucos, fui percebendo que a minha necessidade era pequena frente à necessidade da escola, pois faltavam profissionais, e os alunos podiam ficar meses sem aulas de algumas disciplinas.

No começo, procurei me inteirar do funcionamento da escola. Depois, busquei conhecer melhor as pessoas ali envolvidas: alunos, pais, professores, inspetores, diretores, vices, secretários e auxiliares. Aos poucos, fui me familiarizando com as normas, os conselhos e as demais instâncias do sistema.

Em 1990, convidaram-me a assumir algumas aulas na Escola Prof. Aprígio Gonzaga, vinculada, na época, à Secretaria de Ciência e Tecnologia e que, anos mais tarde, se tornaria Escola Técnica do Centro Paula Souza. Ali, além da docência, fiz parte da coordenação do projeto de biblioteca.

Durante os sete anos dedicados a essa escola, pude também fazer parte de dois colegiados, o que viria a ser essencial para a minha carreira na área educacional: a APM e o Conselho de Escola. Na APM, pude desenvolver, como diretor financeiro, alguns projetos importantes para a comunidade e conhecer de perto não somente o funcionamento desse organismo como também as dificuldades para conseguir a participação ativa de seus membros. Quanto ao Conselho de Escola, embora a minha atuação não tivesse sido tão intensa, a experiência foi significativa porque tomei conhecimento da função e da importância desse colegiado no processo de tomadas de decisões na escola, relativas, principalmente, à dimensão político-pedagógica.

Meu contrato com o Centro Paula Souza expirou após a reestruturação da rede, em 1994. E mesmo classificado no concurso, não consegui permanecer naquela escola, só retornando a ela, por meio de novo contrato de trabalho, alguns anos depois.

Convidado para trabalhar na Delegacia de Ensino da Zona Leste como Assistente Técnico–Pedagógico, pude aprender um pouco mais sobre os bastidores

do universo escolar e suas peculiaridades. Ali, minha função principal era visitar algumas escolas e me reunir com os professores, a fim de discutir propostas que pudessem melhorar o processo ensino-aprendizagem. Deixei a função no ano seguinte e voltei à sala de aula, atuando em diversas redes e níveis de ensino.

Na seqüência, efetivei-me através de concurso público pela Secretaria Estadual de Educação, contando já com cinco anos de atuação na rede pública. Movido pela idéia de proximidade e afetividade, tomei posse na E.E.P.S.G.Profa. Irene Branco Ribeiro, onde estudei da minha infância à adolescência. Ledo engano: não me adaptei ao sistema daquela escola e pedi remoção para a escola Prof. Osvaldo Catalano, no bairro do Tatuapé.

Mesmo sendo novato na unidade, assumi a Coordenação Pedagógica do período diurno, cujo cargo, vago há alguns meses, não havia sido ocupado até então por decisão do Conselho de Escola, que aguardava uma proposta mais ao gosto do grupo. A nova LDB entrava em vigor e, como coordenador, eu tinha a incumbência de ajudar a pôr em prática os chamados Parâmetros Curriculares Nacionais. Mas, a experiência adquirida até então, aliada a um estilo crítico próprio da minha personalidade, não me permitiu defender cegamente a aplicação das propostas da Secretaria da Educação e do MEC. Por decisão particular, deixei a Coordenação no início do ano seguinte e fui fazer parte do Conselho de Escola, como representante docente.

Dessa vez, minha atuação foi pontuada por discussões interessantes ligadas ao processo educacional, cujas decisões eram tomadas por um coletivo representado. A cada quinze dias, a escola fazia um balanço dos fatos/acontecimentos que durante esse período pudessem ter favorecido ou dificultado o processo ensino-aprendizagem. Além dos professores, coordenadores, inspetores, diretores, alguns pais e, eventualmente, a supervisora de ensino, a reunião contava com a presença de alunos representantes de sala, que previamente consultavam a classe sobre as questões que deveriam ser apresentadas e discutidas no colegiado. A intenção era ouvir os vários segmentos da unidade sobre os fatores positivos e/ou negativos do processo, para discutir os conflitos gerados e buscar, coletivamente, soluções para as situações negativas.

Eu não sabia, naquela época, que aquela vivência viria, mais tarde, orientar outras escolhas, como esta, que constitui hoje a definição de um problema de

pesquisa sobre o qual me empenho em elucidar: a tomada de decisão com participação coletiva.

Na seqüência, fui contratado como professor substituto pela Escola Técnica Federal de São Paulo, onde pude continuar meu aprendizado sobre educação, já que a realidade dessa instituição era muito diferente daquelas vivenciadas por mim nas redes estadual, privada ou mesmo no Centro Paula Souza. Logo depois, assumi, por aprovação em concurso público, o cargo de professor da rede municipal de São Paulo.

O século XXI chegou deixando a impressão de que o anterior ainda não havia acabado. Em 2002, depois de algumas reflexões sobre violência, trânsito, poluição e qualidade de vida, decidimos, eu e minha família, nos mudar de cidade. Exonerei-me da rede municipal paulista e novamente pedi remoção da estadual. Dessa vez, para o CEFAM Prof. João Tortello, localizado no Bairro Jardim Pagliato, em Sorocaba.

O CEFAM foi um projeto de curso integral, com duração de quatro anos, que unia a formação básica e a pedagógica. Os alunos recebiam bolsa equivalente a um salário mínimo para estudarem nos dois períodos, sendo as aulas teóricas pela manhã e as práticas, à tarde, com estágio no último ano. Havia indícios, já na ocasião, de que o governo pretendia extinguir o projeto, pois a LDB propunha que até 2007 todos os profissionais do magistério tivessem curso superior.

Minha experiência nessa escola durou até a extinção do projeto, em 2005, período em que pude aprofundar conhecimentos sobre a educação e sobre o meu componente curricular de formação inicial, a Língua Portuguesa e suas Literaturas.

Extinto o CEFAM, não tive outra alternativa se não pedir remoção para outra unidade de ensino. Transitei, por curto espaço de tempo, por três outras escolas: E.E. Senador Vergueiro, E.E. Prof. Antonio Cordeiro e E.E. Prof Aggeo Pereira do Amaral. Em 2005, apresentei uma proposta de trabalho para a função de Coordenador Pedagógico do período noturno da E.E. Dr. Gualberto Moreira. Aceita a proposta, iniciei um trabalho que durou até dezembro de 2006, quando eu já era professor titular de cargo nessa mesma unidade. Em 2007, por decisão do Conselho de Escola, deixei a função de coordenador e retornei para a sala de aula.

Recentemente tomei posse do cargo administrativo de Técnico em Assuntos Educacionais, do Campus São Roque, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (antigo CEFET/SP).

Por fim, resta-me esclarecer que esta breve narrativa vem no sentido de demarcar as experiências que definem a visão de mundo, de sociedade e de homem que este estudo, de caráter qualitativo, inevitavelmente refletiu.

ANEXOS

ANEXO 1 – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM O DIRETOR/GESTOR

Sobre o papel da gestão escolar no processo educativo:

- Há conflitos entre gestores e comunidade docente?
- Como são administrados?
- Qual a maior dificuldade que a equipe gestora enfrenta?

Sobre a importância e a atuação do Conselho de Escola e da APM:

- Como se constituem os colegiados quanto à participação docente?
- Com que frequência se reúnem?
- Quais as atribuições de cada um?
- Quais questões são levadas ao CE e quais são levadas à APM?

Sobre a participação da comunidade docente nas tomadas de decisão dentro da escola:

- O que você entende por participação?
- Como os docentes participam na gestão escolar?
- Há outros caminhos além dos colegiados para a participação dos docentes nas tomadas de decisão?

Como se deu a elaboração do PPP?

- A comunidade docente participou da sua elaboração?
- O PPP foi implantado?
- A rotatividade do pessoal compromete a continuidade do PPP?

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DOCENTES

Caro Professor (a),

Sou professor desta UE e estou desenvolvendo um projeto de pesquisa de mestrado na área da **EDUCAÇÃO**, pela **UNISO**. Por conta disso, preciso coletar dados que me possibilitem analisar o tema da pesquisa. Gostaria de contar com a sua colaboração, com resposta a este questionário. **NÃO HÁ NECESSIDADE DE SE IDENTIFICAR.**

Desde já, agradeço a sua **PARTICIPAÇÃO**.

Professor Cezar Luiz de Souza

Sorocaba, maio/2008

1. Há quanto tempo o sr(a) trabalha **nessa escola**?
 menos de um ano entre um e três anos mais de três anos

2. Você conhece o **Projeto político-pedagógico** dessa escola?
 Sim não

3. Você **participou** da construção do **Projeto-político-pedagógico** dessa escola?
 de uma forma direta de uma forma indireta não participei

4. Você acha que o **Projeto-político-pedagógico** dessa escola **atende** às necessidades da comunidade?
 totalmente parcialmente não atende não conheço o PPP

5. Quanto ao aspecto pedagógico, os docentes dessa escola participam das tomadas de decisão de maneira:
 direta indireta não participam

6. Como foi formado o atual **Conselho de Escola** nessa Unidade Escolar?
 por eleição de seus representantes por indicação da direção
 por indicação do grupo não sei

7. Você **conhece** as atribuições do **Conselho de Escola**?
 totalmente parcialmente não conheço

8. As **decisões tomadas** pelo **Conselho de Escola** dessa Unidade Escolar são **informadas** ao grupo docente?
() sempre () às vezes () raramente () nunca
9. Como foi escolhida a atual diretoria da **Associação de Pais e Mestres** dessa Unidade Escolar?
() por eleição de seus representantes () por indicação da direção
() por indicação do grupo () não sei
10. Você **conhece** as atribuições da **Associação de Pais e Mestres** dessa Unidade Escolar?
() totalmente () parcialmente () não conheço
11. As **decisões tomadas** pelos **membros da APM** dessa Unidade Escolar são informadas ao grupo docente?
() sempre () às vezes () raramente () nunca
12. No aspecto geral, a atitude da **equipe gestora** dessa Unidade Escolar, no que diz respeito às **tomadas de decisão**, pode ser considerada:
() democrática () parcialmente democrática
() pouco democrática () autoritária
13. No aspecto geral, a atitude da **comunidade docente** dessa Unidade Escolar, no que diz respeito às **tomadas de decisão**, pode ser considerada:
() participativa () parcialmente participativa
() pouco participativa () não participativa
14. Quanto à **aplicação de recursos**, de qualquer procedência e em qualquer área, a **equipe gestora** dessa Unidade Escolar costuma **consultar** os professores:
() sempre () às vezes () raramente () nunca () não sei
15. Se você quiser, utilize o verso para tecer qualquer **comentário** que você julgar **importante**.

ANEXO 3 – GRUPO FOCAL COM PROFESSORES

Sobre a gestão escolar:

- Como são administrados os conflitos no ambiente escolar?
- Qual o papel que a gestão assume no processo educativo?
- Como você define gestão democrática?
- Para você o que é participação?
- Como você vê a participação do docente na gestão escolar?

Sobre o Conselho de Escola:

- Como se constitui e qual a sua atribuição?
- Quais assuntos são tratados no Conselho?
- Como é a participação dos docentes nesse colegiado?
- Como os conflitos são administrados?

Sobre a APM:

- Como se constitui e qual a sua atribuição?
- Quais questões são tratadas pela APM?
- Como é a participação dos docentes nesse colegiado?
- Como os conflitos são administrados?

Sobre o PPP:

- Como se deu a elaboração do PPP?
- Qual foi a participação dos docentes na elaboração/implantação do PPP?

ANEXO 4 - COMUNICADO SE

Conselho de Escola

(Publicado a 10.3.93)

Aos Diretores de Divisão Regional, Delegados de Ensino, Diretores de Escola e Conselhos de Escola

Considerando:

- o programa de Reforma do Ensino e a importância dos Conselhos de Escola;
- que a presença da comunidade é fator na reorganização e na renovação da escola pública;
- que a responsabilidade pela política administrativa, financeira e pedagógica da escola, em consonância com as normas legais e diretrizes da S.E. é de toda a comunidade;
- as inúmeras consultas recebidas, solicitando esclarecimentos sobre os diversos aspectos do Conselho de Escola;
- o Comunicado SE, de 31-3-86, que explicita, em seu item 3: Eleição e Convocação. A eleição dos representantes dos professores, especialistas de educação, funcionários, pais e alunos deve realizar-se em assembleias distintas a 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.

O Secretário da Educação comunica que:

1 – As atas que registram esses procedimentos, em livro próprio e com a assinatura de todos os participantes, serão sempre tornadas públicas, por afixação permanente, em local visível nas unidades escolares, e arquivadas na secretaria, à disposição de todos os interessados e, em especial, dos órgãos de supervisão, responsáveis pelo acompanhamento do processo.

2 – Até 31 de março todas as unidades escolares da Rede Pública de Ensino deverão encaminhar às Delegacias de Ensino a composição de seus Conselhos de Escola.

NOTA: O comunicado SE de 31.3.86 encontra-se à pág. 787 do vol. XXI

ANEXO 5 - JORNAL DO PROJETO PEDAGÓGICO - CONSELHO DE ESCOLA

(Janeiro/2002)

Composição:

Mínimo de 20 e máximo de 40 componentes:

40% de docentes

05% de especialistas de educação (exceto o Diretor de Escola)

05% de funcionários

25% de pais e alunos

25% de alunos

Observações:

- 1) 2 (dois) suplentes para cada segmento, eles substituirão os membros efetivos em suas ausências e impedimentos.
- 2) O Diretor de Escola preside o Conselho de Escola com direito a voz e voto.

Eleição:

- a) no primeiro mês letivo;
- b) em Assembléias distintas para cada segmento;
- c) mediante processo eletivo (voto direto);
- d) entre os pares (docente vota em docente; aluno vota em aluno; pai vota em pai e funcionário vota em funcionário);
- e) com confecção de atas distintas da eleição de cada segmento.

Reuniões:

Duas por semestre ou, extraordinariamente, por convocação do Diretor da Escola ou por proposta de, no mínimo, 1/3 dos seus membros.

Convocação para as reuniões:

A convocação será feita pelo Diretor da Escola, por escrito, com ciência dos interessados ou por edital afixado na escola, em local visível e de fácil acesso ao público. O prazo para convocação, dia e horário das reuniões deverão ser levados em consideração, assim como a possibilidade de participação da maioria dos membros componentes do Conselho. Para a realização da reunião, é necessário que esteja presente **a maioria absoluta dos membros**, sendo alcançada com a presença de 50% mais um do total de membros do Conselho (exemplo: o Conselho é composto de 30 membros, maioria absoluta é metade = $15 + 1 = 16$). Garantida a presença da maioria absoluta dos membros do Conselho, uma questão será aprovada por maioria simples, ou seja, maioria de votos dos presente à reunião.

Atribuições (deveres) do Conselho de Escola:

Deliberar (discussão para resolver um assunto, um problema ou tomar uma decisão) sobre:

- a)** diretrizes e metas da unidade escolar;
- b)** alternativas de solução para os problemas de natureza **administrativa e pedagógica**;
- c)** projetos de atendimento psico-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 aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;
- g)** designação ou dispensa do Vice-Diretor de Escola quando se tratar de servidor de outra unidade escolar;
- h)** penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;
- i)** elaboração do calendário e do regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente;
- j)** apreciação dos relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

Esclarecendo algumas dúvidas:

1. O Diretor de Escola tem direito à voz e a voto nas deliberações do Conselho.
2. O aluno de qualquer idade deve exercer o seu direito à voz e a voto em todos os assuntos deliberados pelo Conselho, conforme orientação contida no Comunicado SE de 31/03/86.

3. A ata do Conselho deve ser tornada pública, exceto quando contiver ato infracional deliberado pelo Conselho a que se atribua autoria a crianças e adolescentes (artigo 143 do Estatuto da Criança e do Adolescente).
4. Reuniões do Conselho não são abertas ao público ou a pessoas estranhas a ele, salvo quando for deliberar sobre penalidades disciplinares. Nesse caso, deverá estar presente o acusado e seu respectivo defensor ou representante legal, para o exercício da ampla defesa.
5. O Conselho de Escola **não pode transferir suas atribuições** (deveres) ao Diretor de Escola, mediante decisão tomada em reunião ou mediante procuração dos seus membros. A lei veda. Portanto, serão nulos e abusivos os atos praticados pelo Diretor em nome do Conselho de Escola, como delegado dele ou como procurador de seus membros.
6. Não existe voto por procuração e nenhum dos membros poderá acumular votos.
7. Não existe uma segunda instância do Conselho de Escola. Portanto, não cabem pedido de reconsideração e recurso das deliberações do Conselho, exceto via judicial.
8. Não cabe ao Conselho deixar de deliberar a respeito, nem deliberar pela não-punição aos servidores e alunos que se sujeitaram a uma pena. Compete ao Conselho qualificar e quantificar a punição dentro das competências do Diretor e/ou do Secretário de Escola.
9. A reunião do Conselho não poderá ocorrer sem a presença da maioria absoluta dos seus membros (metade mais um do total de membros do Conselho). Não existe segunda convocação, meia hora após a primeira com a presença de qualquer número de presentes. Essa regra não está prevista para o Conselho de Escola e, sim, para as Assembléias Gerais da APM.
10. Todos os membros do Conselho (exceto o Diretor da Escola) são eleitos por voto direto, entre seus pares. Não existe indicação de componentes para integrar o Conselho.
11. Quando houver proposta de convocação por um mínimo de 1/3 dos membros do Conselho, ela compete ao Diretor que não poderá se recusar a fazê-la.
12. Participar do Conselho de Escola tanto é um direito como um dever do professor. O não-comparecimento do docente nas reuniões do Conselho de Escola, quando convocado, acarretará em “falta-aula” ou “falta-dia” conforme o caso, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 39.931/95.