

# LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO E GESTÃO “DEMOCRÁTICA” NA REDE ESTADUAL PAULISTA\*

LISETE REGINA GOMES ARELARO<sup>1</sup>  
MÁRCIA APARECIDA JACOMINI<sup>2</sup>  
SILVIO RICARDO GOMES CARNEIRO<sup>3</sup>

*RESUMO:* As recentes reivindicações dos estudantes de São Paulo tornam relevante o tema da gestão democrática. Grêmios, Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres (APM) se mostraram instituições, embora rudimentares na prática, fundamentais para efetivar uma vida democrática nas escolas. Este artigo trata dois aspectos dessa questão: primeiro, faz uma investigação do campo jurídico-político da gestão democrática escolar, desde os primeiros sinais de abertura democrática até o avanço neoliberal. Em seguida, discute as políticas de educação do Estado de São Paulo, desde a primeira “reorganização” de 1995, as quais podem ser identificadas como “choques” de gestão empresarial, de caráter administrativo, financeiro e pedagógico, que interferem e desvalorizam a gestão democrática nas escolas do Estado.

*Palavras-chave:* Gestão democrática. Rede de ensino do Estado de São Paulo. Política educacional.

## LIMITATIONS ON PARTICIPATION AND “DEMOCRATIC” MANAGEMENT IN THE SCHOOLS OF THE STATE OF SÃO PAULO

*ABSTRACT:* The recent claims of the students from São Paulo highlight the issue of democratic management. Students Associations, School Councils, and Parent-Teacher Associations have proven institutions, although rudimentary in practice, fundamental to carry out a democratic life in schools. This paper considers two features: do an investigation of the legal and political field of school democratic management since the first democratic opening signals to the neoliberal advance. Then, the inquire points up the proposals of management by educational policies in the State of São Paulo from the first “reorganization” at 1995,

---

\*Artigo resultante de pesquisa exploratória interdisciplinar, desenvolvida no âmbito da Rede Escola Pública e Universidade.

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação – São Paulo (SP), Brasil. E-mail: liselaro@usp.br

<sup>2</sup>Universidade Federal de São Paulo, Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – São Paulo (SP), Brasil. E-mail: marciajacomini@uol.com.br

<sup>3</sup>Universidade Federal do ABC, Centro de Ciências Naturais e Humanas – Santo André (SP), Brasil. E-mail: silviocarneiro@gmail.com

DOI: 10.1590/ES0101-73302016167343

which could be identified as a “shocks” of business management with administrative, financial and pedagogical aspects, that interfere and devalue the democratic management in State schools.

*Keywords:* Democratic management. School system of São Paulo. Educational policy.

### **DES LIMITES DE PARTICIPATION ET GESTION “DÉMOCRATIQUE” AUX ÉCOLES PUBLIQUES DE L’ÉTAT DE SÃO PAULO**

*RÉSUMÉ :* Les revendications récentes des étudiants de l’état de São Paulo soulèvent les questions inhérentes à la gestion démocratique de l’école. Des syndicats des étudiants, des conseils scolaires, l’Association des Parents et des Professeurs (APM), malgré leurs actions encore rudimentaires, sont fondamentaux pour une vie démocratique dans les écoles. Cet article en envisage deux aspects fondamentaux : d’abord, il interroge le terrain juridique et politique de gestion démocratique de l’école dès les premiers signaux d’ouverture démocratique jusqu’à l’avancée néo-libérale. Ensuite, il problématise les politiques éducationnelles de l’état de São Paulo, et, en particulier, la première « réorganisation » de 1995 : les « chocs » de gestion d’entreprises qui ont des impacts financiers, administratifs et pédagogiques et qui interfèrent et dévalorisent la gestion démocratique dans les écoles publiques de l’état.

*Mots-clés:* Gestion démocratique. Système scolaire de São Paulo. Politique de l’éducation.

## Introdução

**A**s ocupações de mais de 200 escolas da rede estadual de ensino de São Paulo por estudantes secundaristas, nos meses de novembro e dezembro de 2015, escancararam o descaso do poder público para com suas escolas, bem como o esgotamento do projeto pedagógico que ali vem sendo desenvolvido. A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE/SP) adotou, há mais de dez anos, para toda a sua rede, propostas de ensino de caráter único, elaboradas em conformidade com as questões que constam nos exames realizados pela própria Secretaria, centralizados no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), restando pouco espaço e incentivo para propostas democráticas e inovadoras de organização escolar. O SARESP é uma prova externa, aplicada anualmente, desde 1996, pela SEE/SP para avaliar a educação básica na rede estadual e, por suposto, produzir um diagnóstico de seu rendimento escolar. Baseados nos resultados que as escolas alcançam nessas provas, foi aprovada legislação que atribui gratificação aos profissionais da educação, conforme atingem os índices estabelecidos pelo Indicador do Desenvolvimento da Educação de São Paulo

(IDESP) — indicador estadual criado em 2007 —, que considera na sua composição o desempenho dos estudantes no SARESP e o fluxo escolar de cada ciclo.

Essa opção de política educacional contraria a participação de professores, pais e alunos nas propostas de planos pedagógicos e no cotidiano escolar, pois intervém nos conteúdos escolares de maneira heterônoma, apesar de continuarem existindo, formalmente, espaços de participação em Conselhos de Escola e Grêmios Estudantis, tradução da expectativa de maior participação das comunidades no período pós-Ditadura Civil-Militar.

Analisar as políticas implementadas no Estado de São Paulo ajuda a explicar a baixa participação dos usuários nos mecanismos democráticos ainda existentes nas redes públicas.

## Gestão democrática da escola pública: uma conquista que precisa se efetivar

A democratização como valor (COUTINHO, 2000; BENEVIDES, 2004) e método (DEWEY, 1959; FREIRE, 1974) que orientam o funcionamento da sociedade é aspecto fundamental na educação das novas gerações e, portanto, condição importante na organização escolar. Para tanto, espera-se uma gestão da escola (PARO, 2012) pautada tanto em uma perspectiva de democracia participativa dos envolvidos no processo (SANTOS; AVRITZER, 2003) quanto na democracia como uma forma de coordenar o trabalho educacional.

Como parte do processo de redemocratização do país na década de 1980, educadores brasileiros, por meio de suas entidades sindicais e científicas, estudantes organizados em suas instâncias bem como setores da sociedade civil, que lutaram pela redemocratização do Estado e da sociedade brasileira, travaram inúmeras lutas para a inscrição do princípio da gestão democrática da educação na nova Constituição, após 20 anos de ditadura. Se as lutas travadas naquele momento não resultaram na garantia constitucional de todas as reivindicações dos chamados setores progressistas que participaram do debate, visto que, em relação à democratização da gestão do Estado, o texto constitucional fez menção de forma genérica ao “acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública” (ADRIÃO & CAMARGO, 2001, p. 71), o estabelecimento do princípio de gestão democrática da educação pública, na Constituição de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988), significou importante avanço em relação à situação anterior.

Embora tal princípio devesse se estender ao ensino público e privado, na educação básica e superior, como defendiam setores da sociedade civil, essa proposta foi derrotada, especialmente, pela atuação dos representantes das instituições privadas de ensino. Assim, a redação final do inciso VI, do art. 206, da CF/1988 estabeleceu somente “a gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988).

Assim, após o estabelecimento desse princípio na Carta Magna, coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) especificar como deveria ser a gestão democrática no ensino público.

Concomitantemente ao processo Constituinte, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública coordenou uma proposta de novas bases e diretrizes da educação nacional. Desse processo resultou um primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara dos Deputados, ainda em 1988, elaborado e debatido nas instâncias sindicais e acadêmicas dos profissionais da educação. O referido projeto de Lei previa um sistema nacional de educação que articulava as redes federal, estadual e municipal nos diferentes graus, modalidades e tipos de ensino. Previa, também, a constituição de um Conselho Federal de Educação (CFE) composto de forma paritária, sendo um terço dos membros indicado pelo ministro da educação, um terço indicado pela Câmara dos Deputados e um terço pelas entidades representativas do magistério. O CFE aprovaria as linhas mestras da administração da educação definidas em planos nacionais e estaduais quadrienais, por sua vez, aprovados, respectivamente, pelo CFE e pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs).

Iniciou-se, a partir desse Projeto de Lei apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Octávio Elísio (PSDB<sup>1</sup>), um intenso e longo processo de negociações e disputas em torno de uma nova LDB que culminou na Lei nº 9.394/1996: um texto significativamente diverso, tanto do projeto inicial elaborado pelas entidades do magistério quanto do Substitutivo Jorge Hage, que expressava as reivindicações dos educadores, ainda que não de forma integral.

A LDB/1996 reafirmou a gestão democrática do ensino público como um dos princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado, nos termos da CF/1988, e estabeleceu no art. 14 que

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com 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 equivalentes (BRASIL, 1996).

A redação dada pela LDB/1996 ao tema da gestão democrática frustrou, em certa medida, aqueles que esperavam detalhamento acerca da efetivação de procedimentos concretos nos sistemas de ensino. Ao estabelecer apenas os princípios gerais, a LDB/1996 deixou para cada sistema de ensino definir, entre outros aspectos: a forma de provimento do diretor de escola, quais conselhos instituir, a proporção de participação de cada segmento e o caráter deliberativo ou consultivo desses blocos. Portanto, vários aspectos de caráter mais específico para a forma de

efetivação da gestão democrática foram negligenciados, mediante a prevalência da ideia e do argumento de se produzir uma lei “enxuta”. Se, por um lado, diretrizes mais gerais contemplam o acúmulo de reflexão e debate de cada sistema de ensino e garantem uma regulamentação do princípio de gestão democrática ancorada nos avanços já produzidos nas redes de ensino, por outro, pouco contribuem para fazer avançar aquelas em que tal debate ainda é incipiente.

No Estado de São Paulo, por exemplo, o acúmulo de discussões realizadas na década de 1980 sobre o tema levou ao estabelecimento do Conselho de Escola na Lei Complementar nº 375, de 19 de dezembro de 1984 (SÃO PAULO, 1984), e na incorporação, em seguida, no Estatuto do Magistério Paulista de 1995 (SÃO PAULO, 1985), antes mesmo da LDB/1996. Tal Conselho teria função deliberativa e composição paritária entre pais, estudantes e os profissionais da escola (professores, funcionários e gestores). Todavia, nas redes de ensino onde tal discussão é rara e a forma democrática não é compreendida como um modelo melhor de administração escolar, a normatização estabelecida pela LDB/1996 não necessariamente tem produzido Conselhos Escolares deliberativos e paritários. Não obstante, a questão mais importante sobre a gestão democrática da escola está no fato de que nem mesmo aquilo que a legislação propôs tem sido implementado a contento, pois, não raro, os Conselhos Escolares funcionam de maneira burocrática e formal, esvaziados de sua função deliberativa (LUIZ *et al.*, 2010).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001–2010 também não detalhou como deveria ser a gestão democrática da escola, apenas reafirmou o previsto na LDB/1996, remetendo aos sistemas de ensino a definição das normas da gestão democrática, com garantia de participação da comunidade. Esse PNE reafirmou a necessidade de se garantir a autonomia administrativa e pedagógica da escola, inclusive com repasse direto de recursos financeiros para despesas de manutenção e realização do projeto pedagógico, o que, quando efetivado, constitui aspecto importante à democratização da escola.

No atual PNE, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), uma das 20 metas é destinada à gestão democrática da escola. Trata-se da Meta 19, que propõe

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Esse PNE expressa, de forma mais clara, um processo de resignificação da concepção de gestão democrática dos anos de 1980. Esse processo teve início na década de 1990 e foi se consolidando tanto em função de disputas teóricas e ideológicas acerca do tema quanto pelo fato de que nem sempre a gestão democrática se concretizou nas práticas administrativas e pedagógicas (ADRIÃO, 2006).

A gestão da escola continuou nas mãos do diretor, apoiado na equipe gestora e, às vezes, nos professores, sem, contudo, garantir uma efetiva participação dos alunos e da comunidade nas discussões e decisões sobre o projeto educativo e as formas de gestão da instituição (GARCIA, 2008).

Entretanto, esse não é um processo linear; ao contrário, ele encerra contradições entre os diversos sistemas de ensino. A garantia constitucional da gestão democrática do ensino público ensejou um conjunto de experiências participativas nas quais as comunidades escolar e local efetivamente ocuparam os espaços e deram novos contornos às formas de fazer a gestão da escola. Esse processo exigiu, inclusive, atenção dos governos para a necessidade de programas de formação de conselheiros, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Governo Federal e de experiências de Programas de Formação de Conselheiros, conforme descreve Perrella (2015).

Essa formação é fundamental na medida em que a participação qualificada dos conselheiros exige informação e conhecimento dos temas em debate, de forma que eles possam discuti-los e tomar decisões com vistas aos melhores encaminhamentos dentro da perspectiva da educação de qualidade como direito e da participação democrática, pressupostos da gestão educacional. Nessa perspectiva, a ampliação dos programas de formação de conselheiros pode ser uma das estratégias para a realização da Meta 19, do PNE 2014–2024.

Também em relação à organização e à participação dos estudantes da educação básica, tem-se, nos últimos 30 anos, um movimento desigual e combinado, ou seja, momentos de maior organização e participação, articulados a outros em que a participação dos estudantes, quando existente, reduziu-se à formalidade dos Conselhos Escolares. Em uma instituição em que os estudantes devem ser a sua razão-fim, a organização e a participação deles no processo educativo são fundamentais para a realização da finalidade da educação escolar. Assim, proporcionar a participação paritária nas instâncias de democracia representativa e a organização em entidades como grêmios ou similares, de forma autônoma, sem a tutela do Estado, é fundamental para a efetividade da gestão democrática na educação. Nos últimos dois anos, os estudantes da educação básica têm protagonizado o cenário educacional com formas de organização e luta que questionam a tradicional estrutura das escolas e dos sistemas de ensino. Essas experiências, ainda que radicais, podem contribuir para a democratização das escolas (CAMPOS *et al.*, 2016).

Além de práticas democráticas por meio da democracia representativa (BOBBIO, 2000), principalmente nos Conselhos Escolares, há de se considerar a importância da democracia direta na forma de consulta pública, de plebiscitos e de assembleias (ARAÚJO, 2004; BENEVIDES, 1996. Esses mecanismos concorrem para maior participação e transparência na gestão da escola. Se os Conselhos Escolares, mesmo com funcionamento formal, pela força da legislação, existem em todas as escolas do país, as experiências de democracia direta, normalmente, fi-

cam restritas a redes específicas de ensino ou a escolas que ampliam, por iniciativa própria, processos internos de democratização.

Também concorre para a democratização da gestão escolar o provimento do diretor de escola, tema debatido desde a década de 1980, sendo sua principal forma a eleição efetivada pela comunidade escolar ou pelo Conselho de Escola, ou, ainda, mais raro, por eleição direta. Há também processos mistos, que combinam procedimentos de verificação de conhecimento dos candidatos por meio de processos seletivos e escolha pelo Conselho de Escola. Outra forma é o provimento por concurso público.

Com exceção da rede estadual de ensino de São Paulo, na qual o provimento do diretor é por concurso público, nas demais redes estaduais do país a função é preenchida por processos de eleição, por processos mistos ou por seleção via processo seletivo, sem o expediente da eleição pelo Conselho de Escola, desde a Constituição de 1988. A despeito de existirem redes, principalmente municipais, em que ainda se mantém a indicação do diretor pela gestão municipal, pode-se dizer que em várias redes de ensino a ideia de eleição está consolidada.

No marco dessa discussão, a Meta 19 do PNE 2014–2024 destaca a necessidade de se combinar critérios técnicos, de mérito e de desempenho, à consulta pública, envolvendo a comunidade escolar para o provimento de diretor de escola, tendência que vem se fortalecendo desde a década de 1990, a qual combina o caráter técnico da função do diretor com a necessidade de esse profissional só assumir por mérito demonstrado. Por isso, uma das estratégias do atual PNE propõe “desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014).

Observa-se que essa concepção sobre a forma de provimento do diretor de escola, embora mantenha a consulta pública à comunidade escolar, diverge daquela que entende que a função de diretor escolar tem caráter eminentemente político e, conseqüentemente, pedagógico e administrativo. Dessa forma, o cargo pode ser ocupado por professor do quadro da escola ou da rede de ensino, com o apoio de pais, alunos e dos servidores de carreira, os quais, a partir do conhecimento técnico-administrativo necessário à gestão, podem contribuir com o diretor, em uma gestão coletiva (ARROYO, 2008). Essa tendência reforça a ideia de que o desempenho da escola está centrado na figura do diretor e o reitera como preposto do Estado, indo na contramão de propostas de gestões colegiadas, em que a responsabilidade pela escola é compartilhada e apoiada no Conselho de Escola, como órgão deliberativo.

Do marco legal sobre a gestão democrática da educação e das experiências acumuladas nesses 20 anos da LDB, pode-se apreender algumas questões para a continuidade do debate e, principalmente, para a efetivação de uma gestão da escola pública calcada na participação democrática. Primeiro, caso se queira

avançar de forma mais homogênea em termos nacionais, será necessária uma legislação mais indutiva em relação aos mecanismos de gestão democrática. Mas é igualmente importante efetivar aquilo que a legislação orienta, e isso depende da forma como os governos municipais e estaduais conduzem as discussões e regulamentações sobre a gestão democrática da escola e dos sistemas, e, principalmente, da atuação dos professores, dos funcionários, dos estudantes e respectivos responsáveis, para que as instâncias de gestão democrática da escola funcionem com base na circulação de informação, no debate e na tomada de decisões de forma coletiva.

Na contramão de uma gestão democrática na educação pública expressa na Constituição de 1988 e na LDB/1996, tem-se um movimento que encontra respaldo, entre outros, nos trabalhos da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), iniciados em 1993 e cujo desafio é operar um balanço das tendências educacionais diante da rápida marcha do processo de globalização (CUNHA & WERTHEIN, 2000). O trabalho da comissão culmina no *Relatório Delors* (DELORS *et al.*, 1996), repleto de ambiguidades. Reconhece a necessidade de liberar o professor de tarefas administrativas, possibilitando-lhe maior dedicação aos processos pedagógicos, movimento que exige profundas reformas nos sistemas de gestão dos estabelecimentos de ensino. Reconhece, também, a necessidade da participação de “agentes exteriores à escola”, como os pais.

No relatório, a posição do professor é deslocada nos e dos processos gestores, reduzidos à figura do “gestor eficiente”. Professores e administradores se alinham a partir de técnicas gestoras mediante as quais os processos pedagógicos passam a ser efeitos de um mecanismo administrativo mensurado pelo desempenho eficiente. Há, portanto, um deslocamento das reflexões sobre ensino, quando a Comissão Delors reflete a essência da educação do século XXI nos seguintes termos: “O debate sobre o grau de centralização ou descentralização a dar à gestão do sistema educativo surge como essencial para o êxito das estratégias de aperfeiçoamento e reforma dos sistemas educativos” (DELORS *et al.*, 1996, p. 171). Há aqui um deslocamento: o caráter democrático nas instituições escolares deixa de ser a presença da comunidade escolar no fórum público, passando a ser essencial à gestão (descentralizada ou não) do sistema educativo. Desde então, participação deixa de ser exigência da gestão educacional.

Nesse contexto, coexiste no cenário nacional uma dupla perspectiva de gestão educacional: primeiramente, um formato democrático nos termos da CF/1988 e da LDB/1996, inclusive com ampliação de instâncias de democracia representativa e participativa; e uma perspectiva de gestão pautada na eficiência e eficácia dos resultados, centrada no trabalho do diretor e em uma concepção tecnocrática de gestão.

No próximo tópico, discute-se de forma analítica a perspectiva de gestão educacional dos governos do Estado de São Paulo nas duas últimas décadas.



## A comunidade nas escolas paulistas: da participação à gestão

Como vimos, a presença legal de dispositivos democráticos na escola, como Conselho de Escola, Associações de Pais e Mestres (APMs) e Grêmios Estudantis, resulta de processos de luta por reconhecimento que se efetivaram sob a forma jurídica na segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990. No Estado de São Paulo, não foi diferente.

Mesmo antes da aprovação da CF/1988, foram aprovadas leis federais e estaduais importantes para o estabelecimento dessas instâncias participativas. No caso dos Grêmios Estudantis, foi fundamental a Lei Federal nº 7.398, de 04 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985), que reconheceu a autonomia da associação discente em escolas dos então primeiro e segundo graus. No mesmo ano, seria lançado — como resultado, em grande medida, dos movimentos sociais de educação — o Estatuto do Magistério Paulista, Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985 (SÃO PAULO, 1985), que normatizou o plano estadual de carreira do magistério, os rituais burocráticos para a formação das instâncias participativas da comunidade escolar e, no caso particular dos Conselhos Escolares, indicou a composição paritária de membros da unidade escolar e da comunidade (pais e alunos).

Aos membros do Conselho de Escola, cabe deliberar sobre o projeto político-pedagógico da unidade escolar. Daí a importância de manter interligadas as funções pedagógicas, administrativas e financeiras nos Conselhos Escolares, pois reforça os diversos âmbitos da instituição escolar e seu papel na formação das novas gerações.

Todavia, para além dos discursos e legislações, o que se nota no projeto de “gestão escolar” do Estado, nos últimos 20 anos, é cada vez mais a separação entre as instâncias administrativa, financeira e pedagógica, de modo a esvaziar o caráter deliberativo e consultivo do Conselho de Escola, de fundamental importância para os processos democráticos que uma instituição republicana, como as escolas, deveria ser capaz de sustentar.

Como afirma Adrião (2006, p. 174-175), com base em estudo sobre a rede estadual de ensino paulista,

[...] o modelo de gestão proposto pelo governo para as escolas da rede estadual caracterizou-se pela articulação de mecanismos que descentralizavam a gestão de recursos financeiros e materiais, ao mesmo tempo em que centralizavam a definição dos objetivos escolares e o controle sobre a organização do cotidiano escolar.

Consequentemente, a despeito das leis orientarem uma maior participação da comunidade no interior das escolas, o sentido desse órgão democrático da comunidade escolar foi esvaziado, tornando dispositivos participativos em verdadeiras engrenagens dos rituais burocráticos (LUIZ *et al.*, 2010).

Haveria aqui um abismo entre a letra da lei e sua inscrição nas práticas institucionais. Em geral, as respostas a esse reconhecimento da inadequação da lei resultam em uma nova rodada de normatizações ao quadro institucional. No entanto, apenas lançar as práticas democráticas à luz da legislação não traz a dimensão do problema. Para escapar dos impasses próprios da lei e suas práticas e avançarmos para além de um novo ciclo judicializante da questão, é fundamental compreender a lei enquanto peça interpretativa, por vezes moldada ao sabor dos programas da SEE/SP. Desde a primeira reorganização escolar — realizada pela secretária Rose Neubauer (1995) — até a última novidade do programa “Educação: compromisso de São Paulo” (2011), o sentido de gestão democrática sofreu variações importantes.

Na verdade, não se trata de pensar um encadeamento de propostas pré-planejadas que culmina no encerramento da gestão democrática. Sabemos que, em termos de políticas públicas, alinhamentos de 20 anos nem sempre são tão perfeitos quanto podem parecer. São diversos os grupos políticos em disputa e há mudanças no sentido dos programas a cada novo ordenamento das secretarias e governos. Trata-se de questionar em que contexto de programas de governo surge o debate contemporâneo da gestão democrática.

É notável que a atual gestão da SEE/SP tenha ressaltado a bandeira da gestão democrática somente após os protestos legítimos de estudantes, pais e professores, o que levou à ocupação de escolas, em novembro e dezembro de 2015, em reação ao projeto de “Reorganização do ensino”, que fecharia cerca de 90 escolas estaduais. Encontra-se no site da SEE-SP<sup>2</sup> a seguinte chamada:

A Secretaria de Educação do estado de São Paulo está discutindo a modernização da gestão democrática nas escolas públicas paulistas. A ideia é unir todos os interessados – estudantes, professores/gestores/servidores, pais/responsáveis e sociedade civil – no esforço coletivo de aperfeiçoamento de Grêmios Estudantis, Conselhos de Escola e Associações de Pais e Mestres. O objetivo do projeto é ampliar a cultura democrática no cotidiano das escolas e de sua comunidade.

Pode-se afirmar que as ocupações das escolas em 2015 aceleraram a urgência de um debate que se fazia ausente nos programas de educação do Estado desde 1995.

Dada a força das ocupações pelos secundaristas, o governo recuou em seus planos de reorganização. Segundo relato de Wilson Levy, assessor da SEE/SP, em encontro promovido pela Rede Escola Pública e Universidade<sup>3</sup>, a Secretaria estaria disposta a atender às demandas dos estudantes participantes das ocupações das escolas e destacou que o governo tratará da gestão, a partir de 2016, em quatro eixos: Conselho de Escola, APM, Grêmios Estudantis e Conselho Estadual de Educação.

De acordo com o site da SEE/SP, trata-se de um conjunto de ações por meio das quais, junto à comunidade escolar, seriam apreciados princípios para a formulação de uma nova lei regulamentar para Conselho de Escola, APM e Grêmios. Ainda não

se tem notícia da SEE/SP quanto aos planos de democratização do CEE/SP, há muito ocupado por representantes das escolas privadas, organizações não governamentais (ONGs) educativas ou pessoas de indicação direta do governador. A despeito dessa ausência, o projeto “Gestão Democrática na Educação” segue o roteiro estruturado em quatro etapas: primeiramente, a formação de grupos de escuta, visando a “identificar a percepção da comunidade escolar a respeito da efetividade dos espaços de participação já existentes por meio de um questionário, que será aplicado em todas as escolas” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016). Uma vez levantados os questionamentos e as respostas do grupo, o processo segue em encontros locais e regionais (de outubro de 2016 a janeiro de 2017), apresentando os resultados da primeira etapa para a comunidade escolar, culminando em um Encontro Estadual, previsto para meados de 2017, a partir do qual um grupo de trabalho da SEE/SP formulará o projeto de lei que regulamentará Conselho de Escola, APM e Grêmios.

Esse processo é novidade nos 20 anos de políticas educacionais. Pela sequência dos programas de governos do PSDB, conforme Quadro 1, poucos foram aqueles em que o incentivo da comunidade escolar para a gestão do bem público se apresentou como eixo.

Até 2011, com o interstício do programa Escola da Família (2003–2007), o núcleo dos programas do Estado concentrou propostas de reorganização, à sombra de “choques de gestão” sobre os processos de ensino e aprendizagem.

O primeiro foi o programa de reorganização do ensino da secretária Rose Neubauer da Silva – “Mudando a Cara da Escola” (1995/2002). Em resposta ao

### Quadro 1

Governos, secretários de educação e programas educacionais nos últimos 20 anos na rede estadual paulista.

Governos	Secretários de educação	Programas
Mario Covas (1995/98)/ Geraldo Alckmin (2001/2002)	Teresa Roserlei Neubauer da Silva (1995-2002)	Mudando a Cara da Escola
Geraldo Alckmin (2003/2005)/ Cláudio Lembo (2006)	Gabriel Chalita (2003-2006)	Escola da Família
José Serra (2007/2009)	Maria Helena Guimarães de Castro 2007-2009	São Paulo Faz Escola
José Serra / Alberto Goldman (2010)	Maria Lúcia Vasconcelos (2009)/ Paulo Renato de Souza (2009-2010)	Mais Qualidade na Escola
Geraldo Alckmin (2011/2014)	Herman Voorwald (2011-2014)	Educação: Compromisso de São Paulo
Geraldo Alckmin (2015/2018)	Voorwald (2015); José Renato Nalini (2016- )	

*Fonte: elaborado pelos autores.*

programa “Escolas Padrão”, do Governo Fleury (1991/1994), a nova proposta foi a de estimular melhor desempenho aos estudantes, sem o privilégio de escolas-modelo, uma vez que o sindicato dos professores — o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) — tinha combatido o projeto com o lema “Pouca ‘Modernização’ Para Poucos”. Para tanto, tratava-se de seguir o diagnóstico da época, de avançar quanto ao fluxo de aproveitamento dos estudantes, reorganizando as escolas, separando-as em três possibilidades: escolas de ciclo dos anos iniciais (1º ao 4º ano), escolas com as séries finais (5ª a 8ª série) do ensino fundamental e um ciclo do ensino médio (1ª a 3ª série). Não por acaso, a brutal municipalização das séries iniciais do ensino fundamental saiu do patamar de 10%, atingindo o percentual de 48%, em pouco menos de 4 anos da primeira Gestão Covas (1995/1998).

Nesse mesmo período, foi implantada a prova SARESP. Na época, a avaliação serviria como um diagnóstico no encerramento dos ciclos, acompanhando a política de aceleração dos fluxos escolares, no diapasão da importância de as idades dos alunos corresponderem às séries que cursavam. O governo do estado de São Paulo ganhava, assim, uma ferramenta poderosa de intervenção sobre processos de ensino-aprendizagem que orientariam novas políticas públicas de educação.

O efeito foi sentido após a gestão de Gabriel Chalita (2003/2006), cuja marca de governo foi a Escola da Família, em uma tentativa de aproximar a escola da comunidade, sob a forma de atores sociais mobilizados (famílias do entorno, universidades, mas, sobretudo, o terceiro setor) e proponentes de novas atividades — a presença da comunidade na escola ainda era algo distante. A despeito dessa proximidade com a comunidade escolar, o programa não previa o reforço das instâncias democráticas nas escolas, mas a oferta, por voluntários, de cursos, palestras, oficinas e atividades culturais e esportivas aos fins de semana.

Logo depois, em 2007, a SEE/SP lançou o programa “São Paulo faz Escola”, alinhado ao ritmo do SARESP, com o preparo via apostilas das disciplinas (distribuídas em 2008). Tratava-se de uma segunda intervenção sobre os processos de ensino-aprendizagem que fazia das avaliações de desempenho, cada vez mais, um instrumento central. Atualmente, a própria SEE/SP oferece aos seus estudantes um currículo mínimo, que prepara, fundamentalmente, os alunos para as avaliações em larga escala do próprio Estado.

O passo final veio com a criação do IDESP, em 2007, e aprofundado pelo programa Mais qualidade na escola. Desde então, o SARESP passou a ser — ao lado dos índices de fluxo escolar e das metas quantitativas estabelecidas — mais do que uma avaliação de desempenho: um componente para a bonificação meritocrática dos servidores públicos da educação, bem como da própria instituição escolar.

Até então, esses eram os principais instrumentos que conferiam força ao “gestor administrativo e financeiro”. Seguindo um sistema de metas estipuladas pelos índices da SEE/SP, cada vez mais, a escola passa a organizar seu ritual burocrático aos termos da avaliação de desempenho. Deixa de lado processos de ensino-apren-

dizagem, conforme a singularidade dos contextos escolares, para seguir os passos dos gestores e suas metas. No limite, a defesa da concepção democrática passa a ser aliada à perspectiva gerencial de estratégias de ensino. Assim, a partir dos programas de governo da SEE/SP, questiona-se o grau de autonomia escolar em sua gestão democrática quando toda a estrutura administrativa heterônoma interfere na estrutura pedagógica e financeira das unidades escolares. No limite, os mecanismos de gestão democrática passam a ser vistos como um instrumento de “mediação de interesses” apoiados em uma plataforma de decisões preestabelecidas. Suponhamos, por exemplo, que o Conselho de Escola decida validar sua proposta pedagógica por outros critérios diferentes do IDESP. Como a SEE/SP operaria com tal decisão?

Nesse sentido, a conclusão do estudo de Adrião (2006), sobre a reforma na educação pública paulista implementada entre 1995 e 1998 e que, em nossa compreensão, alicerça as medidas e projetos implantados posteriormente, poderia se referir às questões centrais da política educacional paulista nos últimos 20 anos. Nas palavras da autora,

A reforma na educação pública paulista deflagrada durante os anos de 1995-1998, embora proclamada a relevância da descentralização e da autonomia para a gestão educacional, prescindiu de qualquer mecanismo democrático para sua elaboração. Educadores, pais e alunos foram alijados da possibilidade de construir coletivamente alternativas para a educação paulista, explicitando, mais uma vez, o conteúdo autoritário implícito nas inovações implementadas. (ADRIÃO, 2006, p. 180)

## Gestão democrática verdadeira: sinônimo de mobilização social

Nessa arquitetura, é de se perguntar sobre a possibilidade real de uma gestão democrática. Submetido aos critérios de financiamento que associam os processos de ensino-aprendizagem ao domínio de um conteúdo mínimo determinado externamente — e que, por sua vez, determina os bônus salariais e as verbas destinadas às escolas —, o tripé da gestão democrática, em seu caráter financeiro, administrativo e pedagógico, ora mostra-se concentrado em instâncias extraescolares, ora rompido com o núcleo central. Com o risco, nesse caso, de sofrer perdas financeiras fundamentais, sempre que houver resistência do corpo docente em manter sua autonomia e seu direito de escolher os conteúdos de suas aulas. No programa de 2011, Educação: compromisso de São Paulo, a palavra gestão aparece de diferentes formas, todas distantes de uma verdadeira concepção de gestão democrática. Analisemos o programa em seus cinco pilares.

Como primeiro pilar está a compreensão da valorização de seus profissionais, enquanto “capital humano”. Termo em correspondência com a gestão das competências e habilidades. Conforme Michel Foucault (2008, p. 312), o ca-

pital humano é um conceito fundamental para a formulação do neoliberalismo. Gary Becker, um dos casos foucaultianos mais eloquentes para essa questão, resume bem o que está em jogo: trata-se de um capital “que produz humanos”, o que implica afirmar uma série de investimentos — e a educação passa a ser vista nesse registro — em que uma pessoa não se separa de seu conhecimento, de suas habilidades, de sua saúde ou de seus valores; há um acúmulo que faz da constituição da pessoa o resultado dos investimentos que ela opera sobre si mesma — acumulação diversa do capital de ativos financeiros, pautada pela circulação de mercadorias (BECKER, 1993). Notemos que os efeitos dessa nova ordem de discurso são paralelos às reformas de ensino que tratam o professor não mais como mediador de conhecimentos, mas como aquele que mobiliza a desordem e a incompletude dos conteúdos de modo a “gerenciar” os conhecimentos disciplinares (PERRENOUD, 1999).

Sob essas marcas, nada mais elucidativo do que colocar a “valorização do capital humano” como primeiro pilar do programa de educação. Aqui, estão descritos os modelos de administradores e professores a serem formados e valorizados: os gerentes da gestão. Esse caráter será reforçado em outros pilares do programa: de um lado, a gestão pedagógica, com programas relativos a metas estipuladas pela SEE/SP; de outro, as gestões organizacional e financeira, que tratam da modernização da administração dos repasses do fundo público, que envolvem, dentre outros, transporte e merenda.

Onde entram a comunidade escolar, o Conselho de Escola, a APM e o Grêmio? Em grande medida, encaixam-se no último pilar, quando todo o maquinário gestor já está em movimento. Com o último pilar do Compromisso, a “Mobilização da Sociedade”, estão presentes os instrumentos para engajamento do entorno da escola em seus projetos, restritos, na prática, pelas metas predefinidas da SEE/SP. Essa é a proposta de participação: um pilar estruturado pela mobilização, sem poder de gestão ou com força reduzida nela.

Consideramos essa divisão reveladora para entendermos que modelo de gestão democrática vem sendo proposto. Uma escola organizada por índices de desempenho que lhes são externos; definida financeiramente por instrumentos e metas alheios ao seu projeto pedagógico; com sistemas de gestão cada vez mais centralizados na figura do “bom” administrador e distante das instâncias decisórias democráticas. Uma gestão na qual as questões administrativas e financeiras são tratadas separadamente das questões pedagógicas. Se a máquina gestora já tem suas peças alinhadas em elementos decisórios externos, o que resta para a participação da comunidade na vida escolar, para além dos protocolos? Eis a questão que os estudantes, que se mobilizaram na resistência à reorganização da rede proposta pelo governo estadual em 2015, estão cobrando das autoridades e chamando os professores e a sociedade civil a se manifestarem. Quem sabe mais sobre uma escola ser interessante, instigante, renovada, dinâmica, moderna, senão os próprios agentes dos processos de ensino-aprendizagem: professores e estudantes? Eles colocaram o dedo na contradição que persiste em nossa recente democracia: autonomia política *versus* competência técnica. Oposição que demanda substância aos seus termos: para além de uma gestão democrática, uma democratização da gestão.

## Notas

1. Partido da Social Democracia Brasileira.
2. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/gestaodemocratica>>. Acesso em 30 ago. 2016.
3. Trata-se de uma rede de pesquisadores de universidades públicas do Estado de São Paulo.

## Referências

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R.B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

ARAÚJO, U.F. *Assembleia escolar: um caminho para a resolução de conflitos*. São Paulo: Moderna, 2004.

ARROYO, M.G. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, B.C.; GARCIA, T.O. (Orgs.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.

BECKER, G.S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. 3. ed. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1993.

BENEVIDES, M.V.M. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, n. 33, p. 5-16, 1996.

\_\_\_\_\_. Educação para a democracia. *Lua Nova*, v. 38, p. 223-237, 1996.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 7.398, de 4 de novembro de 1985*. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1.º e 2.º graus e dá outras providências. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7398.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

CAMPOS, A.M.; MEDEIROS, J.; RIBEIRO, M.M. *Baderna: Escolas de luta*. São Paulo: Veneta, 2016.

COUTINHO, C.N. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

- CUNHA, C.; WERTHEIN, J. *Fundamentos da nova educação*. Brasília: UNESCO, 2000.
- DELORS, J.; AL-MUFTI, I.; AMAGI, I.; CARNEIRO, R.; CHUNG, F.; GEREMEK, B.; GORHAM, W.; KORNHAUSER, A.; MANLEY, M.; QUERO, M.P.; SAVANÉ, M.A.; SINGH, K.; STAVENHAGEN, R.; SUHR, M.W.; NANZHAO, Z. *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. 1996. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000046001-000047000/000046258.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- DEWEY, J. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FREIRE, P.R.N. *Educação como prática da liberdade*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GARCIA, T.O. A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos. In: CORREA, B.C.; GARCIA, T.O. (Orgs.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 161-188.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Acompanhe as ações do projeto Gestão Democrática pelo Estado*. 2016. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/acompanhe-as-acoes-do-projeto-gestao-democratica-pelo-estado>>. Acesso em: 9 out. 2016.
- LUIZ, M.C.; SILVA, L.; GOMES, R.M. Indicadores de funcionamento do conselho escolar em alguns municípios paulistas. In: \_\_\_\_\_. *Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo: Xamã, 2010.
- PARO, V.H. *Administração escolar: introdução crítica*. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- PERRELLA, C.S.S. *Conselheiros e conselheiras de escola em formação: aprendendo e ensinando participação*. Curitiba: Appris, 2015.
- PERRENOUD, P. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: \_\_\_\_\_. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 444, de 27 de dezembro de 1985*. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. São Paulo, 1985. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444-27.12.1985.html>>. Acesso em 17/06/2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 375, de 19 de dezembro de 1984*. Altera disposição da Lei Complementar n.º 201, de 9 de novembro de 1978. 1984. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1984/lei.complementar-375-19.12.1984.html>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

---

Recebido em 31 de julho de 2016.

Aprovado em 18 de outubro de 2016.