

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**DEMOCRATIZANDO A GESTÃO: OS CONSELHOS DE ESCOLA E AS  
ELEIÇÕES DE DIRETORES NA REDE MUNICIPAL  
DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS**

**MÁRCIA BRESSAN CARMINATI**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
como parte dos requisitos para a obtenção  
do título de Mestre em Educação.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria das Dores Daros**

**Florianópolis (SC), março de 2002.**

*A meus pais, Zilma e Domingos, com gratidão.*

*Ao meu companheiro, Celso, com amor.*

*À minha filha, Helena, com esperança.*

## AGRADECIMENTOS

O desafio de escrever um trabalho acadêmico, além do esforço individual e muitas vezes solitário, depende da contribuição, apoio e solidariedade de pessoas que já conhecemos e de outras, que vamos encontrando no caminho. Todas, a seu modo, fizeram parte desta difícil, mas certamente prazerosa tarefa, que ao ser “concluída” nos deixa a certeza de que “As coisas tangíveis / tornam-se insensíveis / à palma da mão / Mas as coisas findas / muito mais que lindas, / Essas ficarão”.

Portanto, sem medo de correr o risco de esquecer algumas pessoas, gostaria de agradecer especialmente:

- aos professores do curso de mestrado, em particular: Dores, Marli, Munarim e Selvino;
- à Dores, minha orientadora, pela dedicação e intervenção rigorosa, porém sempre afetuosa, na feitura deste trabalho;
- aos profissionais das escolas pesquisadas e da Secretaria Municipal de Educação, que de forma tão solícita nos forneceram dados e responderam às nossas entrevistas;
- aos amigos Stela, Pedro, Ângela, Léa, Zuleide e Janete, por compartilharmos sonhos e por sermos uma família;
- aos profissionais da Escola Beatriz, pelo apoio durante o tempo em que estive afastada e principalmente, no retorno ao trabalho, quando a tarefa de escrever essa dissertação precisou ser concluída;
- aos amigos e compadres, Patrícia e Alexandre, seus filhos João Pedro e Mariah, pela solidariedade;
- à Nega, prima, comadre e amiga;
- aos colegas de curso: Aline, Ivonete, Nadir, Ramiro, e, em especial, à Marilda, uma nova amiga e à Jane, companheira de orientação;
- à Secretaria Municipal de Educação, pela liberação para estudar;
- ao Luís, Maurília e Sônia, pela gentileza no atendimento;
- ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC, pela qualidade do trabalho desenvolvido;

- aos professores Seibel e Munarim, pelas contribuições na banca de qualificação;
- à minha família, Mário (in memoriam), Geusa, Talita e Lucas, Paulo, Kátia, Thaís e Ísis, Luciano e Helena, pelo apoio constante;
- aos amigos Leonardo, Neguinha e Carol, Eduardo, Denise e Marília, Milton, Mercedes, Filipe e Gabriela, Ronaldo, José, Cristine, Paulinha e Pedro, pelas festas no Campeche, uma pausa necessária nos estudos;
- ao Celso, cuja insistência me levou a ingressar no mestrado e cujo apoio incondicional permitiu a sua conclusão;
- aos amigos Paulo e Mariza, Vidal, Moisés, Jackson, Neusa e Geovani, Nadir, Carla, Mônica, Regina e Natália;
- à Sônia, Lúcia e Ântonia, pelos cuidados com minha filha e pelo apoio na organização doméstica;
- aos meus sogros D. Maria e Seu Ângelo, pelo carinho e apoio;
- aos alunos, pais e profissionais que fizeram e que fazem parte do Conselho de Escola “do Beatriz”: Paulo, Ângela, Clarissa, Fabiano, Melina, Maurício, Gleici, Adriana, Albertina, Magali, Maria Aparecida, Dino, Sidnei, Maria, Pedro Simas, Sandra, Élson, Márcia, Maria Clara, Graciela, Neldo, Deuci, Alan, Hanna, Luciana, Marina, Nadir, Silvana, Graça, Zuleide, Léa, Pedro, Janete e Marcelo.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	vii
<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	ix
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPITULO I</b>	
<b>SITUANDO AS LUTAS POR CONSELHOS DE ESCOLA NO BRASIL: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS</b> .....	19
1. Conselhos de Escola: espaço de constituição de esferas públicas mais democráticas..	20
2. A implantação dos Conselhos de Escola no Brasil.....	35
2.1. <i>A proposta de Conselho de Escola no debate sobre o Plano Estadual de Educação – SC (1985/1988)</i> .....	46
2.1.1. <i>Os percalços para a concretização das deliberações do Plano Estadual de Educação</i> .....	54
<b>CAPITULO II</b>	
<b>A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS</b> .....	63
1. A eleição de Edison Andrino para a prefeitura de Florianópolis.....	64
2. Algumas diretrizes e ações da Secretaria Municipal de Educação.....	66
3. A Lei 2.622 que instituiu os Conselhos de Escola.....	70
3.1. <i>Da sua elaboração ao trâmite na Câmara de Vereadores</i> .....	70
3.2. <i>Discutindo a Lei 2.622/87</i> .....	76
4. Para além da Lei.....	85
<b>CAPITULO III</b>	
<b>AMPLIANDO E QUALIFICANDO O PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETOR NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO</b> .....	90
1. A Frente Popular.....	91
2. As novas diretrizes da Secretaria Municipal de Educação.....	94
3. Dando significado ao processo eleitoral: rompendo com o clientelismo.....	102
3.1. <i>Novas relações de poder: as eleições de 1994</i> .....	107
3.1.1. <i>A participação nas eleições constitui-se em direito</i> .....	116
3.1.2. <i>As escolas avaliam o processo eleitoral de 1994</i> .....	124

## CAPITULO IV

<b>A IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.....</b>	<b>140</b>
1. A Campanha: “Na minha Escola, Eu Escolho! Te assunta! Conselho de Escola” .....	141
2. A Secretaria Municipal de Ensino retoma a proposta de implantação dos Conselhos..	143
3. Democratizando a gestão.....	149
3.1. <i>Qualificando o processo</i> .....	150
3.2. <i>Artimanhas e clientelismo x participação: em busca de novos rumos</i> .....	166
3.3. <i>A presença “necessária” dos animadores</i> .....	174
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>181</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>186</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>192</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>198</b>

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi compreender o processo de institucionalização e implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis, verificando em que medida o mesmo contribuiu/contribui para a formação de esferas públicas mais democráticas. Nesse sentido, procuramos analisar essa dinâmica tendo como pressuposto algumas categorias teóricas como a participação, a cidadania, a democracia, a esfera pública, a cultura política e o clientelismo.

A compreensão do processo de implantação dos Conselhos de Escola no período do governo da Frente Popular (1993/1996) implicou necessariamente o desvelamento das suas articulações com as eleições de diretores, particularmente com o pleito ocorrido em 1994, quando essa prática, restrita a 19 escolas básicas, foi qualificada e ampliada para 52 escolas desdobradas, creches e núcleos de educação infantil até então submetidas à lógica clientelista da escolha do diretor pela livre indicação.

E é nesse novo contexto que as discussões em torno da democratização da gestão puderam avançar no sentido da implantação dos Conselhos, que para quatro unidades escolares representou a qualificação do processo de democratização da gestão. Para duas unidades, esse importante instrumento, ao possibilitar a construção de uma gestão mais democrática, contribuiu para a ruptura de gestões marcadamente autoritárias e clientelistas. Finalmente, constatamos que em três unidades, não obstante a importante atuação dos animadores no processo de implantação dos Conselhos, os mesmos não se constituíram enquanto esferas de participação e consolidação de relações mais democráticas.

## ABSTRACT

The objective of this study was to understand the process of institutionalisation and implementation of School Councils in the local school system of Florianópolis, verifying to what extent it contributed (and still contributes) to the formation of more democratic public spheres. In this sense, we aimed at analysing this process having as presuppositions some theoretical categories such as participation, citizenship, democracy, public sphere, political culture and clientelism.

The comprehension of the process of implementation of School Councils throughout the government of the Popular Front (*Frente Popular*) (1993-1996) necessarily implied the comprehension of its relationships with the elections of headmasters, particularly with that of 1994. At that event, the electoral practice, previously restricted to primary and secondary schools (age: approx. 7 to 14), was qualified and extended to other fifty-two nurseries (age: approx. 0 to 6), units of infant education (age: approx. 3 to 6) and primary schools (age: approx. 7 to 10), which had been submitted to the clientelist logic of choosing headmasters by free indication.

And it is in this context that the discussions on the democratisation of the management could move forward towards the implementation of the Councils, which for four school units represented the qualification of the democratisation process of the management. For two units, this important instrument contributed to the rupture of markedly authoritarian and clientelist managements, as it made possible the construction of more democratic management. Finally, we notice that three units did not establish themselves as spheres of participation and consolidation of more democratic relationships, despite the important performance of those prepared to carry out the process of implementation of the Councils (known as *animadores*).

## LISTA DE SIGLAS

ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais de Santa Catarina

ACP – Associação Catarinense dos Professores

ALISC – Associação dos Licenciados de Santa Catarina

AOESC – Associação dos Orientadores Educacionais de Santa Catarina

APEOESP – Associação Sindical dos Professores da Rede Pública de São Paulo

APP – Associação de Pais e Professores

APUFSC – Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

ASESC – Associação dos Supervisores Escolares de Santa Catarina

CBE – Conferência Brasileira de Educação

CGPE – Coordenação Geral do Processo Eleitoral das Unidades Escolares Municipais

CIPEE – Comissão de Implantação e Fiscalização do Plano Estadual de Educação

CME – Congresso Mineiro de Educação

CPL – Comissão de Elaboração do Projeto de Lei de Eleição de Diretores

EBM – Escola Básica Municipal

ED – Escola Desdobrada

FCEE – Fundação Catarinense de Educação Especial

FESSC – Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MRC – Movimento de Reorientação Curricular

MSR – Movimento Socialista Revolucionário

NEI - Núcleo de Educação Infantil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

OP – Orçamento Participativo

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEE – Plano Estadual de Educação

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista do Brasil

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RME – Rede Municipal de Ensino

SEE – Secretaria de Estado da Educação e do Desporto

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SINTRASEN – Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis

SME – Secretaria Municipal de Educação

UCE – União Catarinense de Estudantes

UDESC – Universidade do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

## INTRODUÇÃO

O Conselho de Escola tem sido apontado, nas últimas décadas, por vários autores e pelo movimento dos educadores, ao lado de outras práticas, como a eleição direta de diretores, como um espaço fundamental para o processo de ampliação da participação e democratização da escola pública brasileira. Ele se constitui num colegiado, normalmente formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, o que torna este colegiado não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola. No âmbito da unidade escolar, o Conselho configura-se como o órgão máximo de decisão.

A proposta de Conselho, que surgiu no cenário educacional brasileiro a partir dos anos 80, foi gestada num contexto político de luta pela (re)democratização do país. Neste período, a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), entre outros eventos, expressava o processo de organização do movimento dos educadores e os temas em torno dos quais se delineava o debate educacional. Nesse debate, e nos programas dos governadores eleitos a partir de 1982, a questão da democratização da gestão da escola pública cada vez mais ganhava expressão.

Sendo assim, a institucionalização dos Colegiados Escolares<sup>1</sup> na rede estadual mineira de ensino tornou-se realidade a partir de 1983. Em São Paulo, a criação do

---

<sup>1</sup> Veremos, no decorrer deste trabalho, que os Conselhos de Escola receberam diferentes nomes, nas diferentes regiões do país. Em Minas Gerais eram chamados de Colegiados Escolares, em São Paulo, de Conselhos de Escola Deliberativos, em Santa Catarina, de Conselhos Deliberativos.

Fórum de Educação, envolvendo professores das escolas estaduais, administradores educacionais dos órgãos centrais da Secretaria e especialistas das universidades, e o próprio programa de governo de Franco Montoro/PMDB, possibilitaram a implantação dos Conselhos de Escola Deliberativos na rede estadual de ensino, no ano de 1986. Em Santa Catarina, a proposta de Conselho Deliberativo foi formulada no interior das discussões do terceiro Plano Estadual de Educação – PEE (1985-1988), e sua implantação na rede estadual de ensino iniciou-se também no ano de 1986. O processo a nível estadual, envolvendo o debate em torno do PEE, impulsionou a elaboração e aprovação da Lei 2.622, de 07 de julho de 1987, que instituiu os Conselhos Deliberativos na rede municipal de ensino de Florianópolis.

No entanto, de 1987 a 1992, por motivos que buscamos apontar no decorrer deste trabalho (especialmente no capítulo II), esta Lei permaneceu “letra morta”. E somente em 1993, quando a Frente Popular assumiu a prefeitura de Florianópolis, é que a discussão em torno da importância e necessidade dos Conselhos Deliberativos foi (re)colocada no cenário educacional do município.<sup>2</sup>

Na gestão da Frente Popular o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação (SME), a exemplo de outras administrações de caráter democrático e popular, estava centrado em quatro grandes diretrizes, expressas no documento “Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular. 1993/1996”, quais sejam:

- ✓ Democratização da gestão

---

<sup>2</sup> No decorrer desta gestão, os Conselhos Deliberativos passaram a ser chamados de Conselhos de Escola e é esta a nomenclatura que utilizaremos neste trabalho.

- ✓ Democratização do acesso
- ✓ Uma política de educação de jovens e adultos
- ✓ Uma nova qualidade de ensino

Conforme esse documento, “a gestão colegiada da escola tem como forma privilegiada de discussão e de tomada de decisão o Conselho Deliberativo, instância de direção política da escola, formado paritariamente por todos os segmentos envolvidos no processo educativo”.<sup>3</sup>

A importância atribuída aos Conselhos, durante o debate em torno do processo de democratização das escolas da rede municipal de ensino, no período da Frente Popular, despertaram o nosso interesse investigativo, delineando o objetivo central desta pesquisa, ou seja, compreender o processo de institucionalização e implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis, verificando em que medida o mesmo contribuiu/contribui para a formação de esferas públicas mais democráticas.

Outro aspecto que concorreu significativamente para a definição deste objetivo diz respeito a nossa trajetória profissional e opção política. Opção que nos levou a participar, como candidata, de duas eleições para diretores, na Escola Básica Municipal Anísio Teixeira, em 1990 e 1992. Além disso, fazíamos parte da equipe dirigente da SME, no governo da Frente Popular, no período de janeiro de 1993 a agosto de 1995, ocupando o cargo de chefe do departamento de administração escolar e formando o grupo de trabalho responsável pela implementação da diretriz “democratização da gestão”.

A definição do objetivo levou à delimitação dos períodos a serem pesquisados: o primeiro período – 1986 a 1988 (gestão do PMDB) – em função do processo de elaboração e aprovação da Lei 2.622/87, e o segundo período – 1993 a 1996 (gestão da Frente Popular) – em decorrência do processo de implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino.

### **Os procedimentos**

O nosso envolvimento pessoal com a temática deste trabalho, se de um lado estabeleceu limites para avaliação e análise, principalmente do segundo período da pesquisa (1993/1996), por outro lado facilitou a coleta de dados e o acesso às fontes documentais necessárias para este estudo. Desta forma, buscamos superar os limites existentes na difícil relação sujeito-objeto da pesquisa, empreendendo um esforço de análise crítica, à luz dos autores utilizados e dos dados empíricos coletados. Um trabalho de reconstrução e recriação de um processo datado e situado historicamente, no qual as fontes (especialmente as documentais) constituíram-se alicerces fundamentais. E, neste sentido, trabalhamos, basicamente, com os seguintes documentos: relatórios de gestão, planos de trabalho, ofícios, projetos de lei, leis, pareceres, relatórios, correspondências, publicações da Secretaria Municipal de Educação, programas de governo, cadernos de registro pessoal da pesquisadora,

---

<sup>3</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Metas para a Educação**. Governo da Frente Popular. 1993/1996. Florianópolis, 1993, p. 36.

planejamento estratégico situacional, elaborado pela SME e pelas unidades escolares, projetos de gestão e atas de reuniões.<sup>4</sup>

Com o propósito de preencher lacunas deixadas pela ausência (ou dificuldade de localização) de alguns documentos, realizamos uma série de entrevistas com atores que consideramos importantes neste processo. Além disso, o processo de pesquisa efetuado em cada unidade escolar baseou-se num roteiro (anexo 1) previamente elaborado.

### **Sobre os capítulos deste trabalho:**

No primeiro capítulo apresentaremos dois aspectos introdutórios do presente trabalho de pesquisa, importantes para a análise que nos propomos realizar. Iniciaremos com uma discussão sobre a concepção de Conselho de Escola adotada neste estudo, e que envolveu algumas categorias centrais, como a participação, a cidadania, a democracia, a esfera pública, a cultura política e o clientelismo. Posteriormente, procuraremos situar o contexto político-educacional brasileiro da década de 80, no qual se originaram as lutas pela implantação dos Conselhos de Escola, enfocando a realização do Congresso Mineiro de Educação, em Belo Horizonte-MG, a criação do Fórum de Educação do estado de São Paulo e, com destaque, o processo de discussão do terceiro Plano Estadual de Educação (PEE) - 1985/88, em Santa Catarina. Esse destaque deve-se ao fato de ter sido a partir do

---

<sup>4</sup> Essa documentação foi encontrada nos arquivos: Histórico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, da Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, da Câmara Municipal de Florianópolis, das unidades escolares envolvidas nesta pesquisa, dos Diretórios Municipais de Florianópolis do PMDB e PT e do gabinete do deputado federal Edison Andrino, em Florianópolis.

debate em torno do PEE/SC, principalmente, que a proposta de implantação dos Conselhos tomou corpo na capital catarinense.

No segundo capítulo, focalizaremos o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação, na gestão do prefeito Edison Andrino, do PMDB, em Florianópolis, principalmente o processo que envolveu a elaboração e aprovação da Lei 2.622/87. Em seguida, realizaremos uma análise da referida Lei, abordando os seguintes aspectos: a natureza dos Conselhos, sua composição, critérios de participação e periodicidade das reuniões. Por último, apresentaremos alguns elementos que poderão contribuir para o entendimento do porquê desde a aprovação da Lei, em 1987, até o governo da Frente Popular, em 1993, embora existissem as condições legais para a implantação dos Conselhos, os mesmos não se efetivaram nas escolas do município.

O terceiro capítulo, que num primeiro momento trataria da implantação dos Conselhos de Escola, foi ganhando novos contornos no decorrer da pesquisa, quando o processo de eleição para diretores, ocorrido em 1994, tornou-se um elemento fundamental para análise. Foi neste pleito que as eleições para diretores, que desde 1986 só ocorriam nas escolas básicas, foram ampliadas para as escolas desdobradas, creches e núcleos de educação infantil (NEIs), rompendo, assim, com uma prática clientelista que se reproduzia, dentre outras formas, através da escolha do diretor pela livre indicação. Sendo assim, trataremos neste capítulo do trabalho desenvolvido pela SME, especialmente em relação à diretriz “democratização da gestão”, na qual estava inserida a proposta de ampliação e qualificação do processo de eleição para diretores. E isto implicou a formação do chamado “coletivo da gestão democrática”, a realização

do I Encontro de Formação dos Animadores do Processo Eleitoral, a exigência de que os candidatos elaborassem um projeto de gestão e que o mesmo fosse apresentado e discutido com a comunidade escolar. Os dados referentes ao resultado desta eleição, e o questionário elaborado pela SME e encaminhado a todas as unidades escolares para avaliação do referido processo, também serão apresentados. Assim como discutiremos as causas e as conseqüências da cisão ocorrida na equipe dirigente da SME, em agosto de 1995, quando 8 dos seus 14 integrantes deixaram os cargos.

No quarto capítulo, analisaremos o processo de implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis. Para tanto, utilizamos como critério inicial para definição das escolas, a informação encontrada no “Relatório de Gestão da Frente Popular” sobre as unidades que teriam implantado o Conselho até dezembro de 1996. Com base neste critério, realizamos um estudo exploratório, no qual constatamos que das 12 unidades indicadas no Relatório, 3 discutiram a proposta, mas não a implantaram. Este fato definiu as 9 unidades a serem pesquisadas, quais sejam: E.B.M. Paulo Fontes, E.B.M. Castelo Branco, E.B.M. João Gonçalves Pinheiro, E.D. Costa de Dentro, Creche Francisca Idalina Lopes, Creche Doralice Bastos, Creche Rosa Maria Pires, N.E.I. Armação e N.E.I. Pântano do Sul.<sup>5</sup>

De posse do material pesquisado, o desafio constituía-se na identificação, em meio a trajetórias tão diversas, dos elementos que permitiriam compreender o processo de implantação dos Conselhos nestas unidades escolares. E, neste sentido, identificamos três elementos explicativos, nos quais aglutinamos as escolas. Ou seja, para 4 unidades, a implantação do Conselho significou a qualificação do processo de

democratização que já vinha sendo gestado nas escolas. Para 2 unidades, este processo esteve diretamente imbricado com a eleição de diretores, ocorrida em 1996, na medida em que esta rompeu com uma prática clientelista, que se mantinha através de diretoras que ocupavam seus cargos há mais de 15 anos, sendo que a implantação do Conselho possibilitava, então, uma nova forma de gestão, mais democrática. E, finalmente, para 3 unidades, o elemento explicativo centrava-se na presença e atuação dos animadores. Além disso, nos interessou verificar, neste capítulo, a atuação destes Conselhos após a sua implantação. Para tanto, analisamos as atas das reuniões ocorridas no período de julho de 1996 a agosto de 2000 e a participação dos Conselhos no movimento, coordenado pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, pela garantia do direito de eleger os diretores na rede municipal de ensino de Florianópolis.

---

<sup>5</sup> As escolas básicas atendem os alunos de 1ª à 8ª série, as escolas desdobradas somente os de 1ª à 4ª série, as creches atendem as crianças de 0 a 6 anos e os núcleos de educação infantil de 3 a 6 anos.

## **CAPÍTULO I**

### **SITUANDO AS LUTAS POR CONSELHOS DE ESCOLA NO BRASIL: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS**

## **1. CONSELHOS DE ESCOLA: ESPAÇO DE CONSTITUIÇÃO DE ESFERAS PÚBLICAS MAIS DEMOCRÁTICAS**

A discussão em torno da importância e contribuição dos Conselhos de Escola, para o processo de democratização das relações de poder no interior da escola pública, gera conflitos, receios e posições muitas vezes antagônicas. Há, entre outros, receios de que, com a sua implantação, os diretores percam sua função, ou melhor, percam seu poder. Conforme Mortari e Warde (1988: 72), “esse ângulo de abordagem sobre a direção da escola erra ao supor uma hierarquia linear no interior da escola”, pois os segmentos que compõem o universo escolar resultam muito mais da divisão do trabalho, necessária para que a escola cumpra sua função social, do que de uma organização burocrática.<sup>6</sup> Como poderíamos afirmar, por exemplo, que os alunos ou seus pais estariam, do ponto de vista da hierarquia, em posição inferior (menos importante) aos professores, mesmo sendo eles – os alunos – a razão de ser da escola? Além disso, destacam as autoras que, contraditoriamente, a concentração do poder no diretor acaba por torná-lo mais frágil frente às pressões intra e extra-escolares, já que se parte da premissa de que tudo o que ocorre na escola é de responsabilidade deste, e como esta instituição, por tudo que já vimos e conhecemos, é palco de crises e conflitos, os diretores acabam por ser mais criticados do que elogiados.

Outro aspecto importante ressaltado pelas autoras acima citadas, que é polêmico e alvo de críticas, constitui-se no fato de que com os Conselhos corre-se o risco de

---

<sup>6</sup> De acordo com CHAUI (1995: 71): “o poderio burocrático é fundado na hierarquia, no segredo do cargo e na rotina, isto é, em práticas antidemocráticas, uma vez que a democracia funda-se na igualdade (contra a hierarquia), no direito à informação (contra o segredo) e na invenção de novos direitos segundo novas circunstâncias (contra a rotina)”.

serem acirrados os conflitos entre as pessoas ou entre os segmentos (profissionais, alunos e seus pais) das escolas públicas. Por trás dessa crítica, pode estar presente uma visão equivocada: a de que é melhor a não explicitação dos conflitos, pois isto significaria a não existência destes na realidade. E mais, pode indicar uma concepção de educação marcadamente harmoniosa, na qual o conflito, ou o debate, configura-se em prejuízo ao processo pedagógico.

Além disso, é importante também refletir, como bem explicitam Mortari e Warde (1988: 73), “sobre o fato de que o embate não será criado pela existência de um Conselho Deliberativo na escola; muito ao contrário ele pode e deve ser o lugar privilegiado de expressão e soluções dos embates, onde existirem, e a conjugação dos esforços na busca de respostas coletivas aos problemas que a escola enfrenta”. Concordamos com esta afirmação e partilhamos com o entendimento expresso por Ribeiro (1989: 34) de que “um órgão colegiado como o Conselho deve se configurar mais como espaço de luta do que de colaboração sem conflitos”.

Por conseguinte, o Conselho não deve ser visto como um espaço harmonioso e de “encontro fraterno” da comunidade escolar;<sup>7</sup> não porque ele por si gere embate, conflito, mas porque a escola e a realidade social não são constituídas de forma harmoniosa e fraterna. Ele deve ser um espaço onde, pela via democrática, construa-se o consenso. Entretanto, este consenso não deve ser tomado ou pretendido como “ponto de partida para a interação dos protagonistas, pois apenas obscurece a diversidade; ele

---

<sup>7</sup> Neste trabalho utilizaremos o termo “comunidade escolar” para designar os profissionais que atuam em uma determinada unidade escolar, os alunos que nela estudam, seus pais ou responsáveis.

deve ser buscado numa trajetória que comporte a discussão, o conflito; enfim, o consenso e as decisões devem ser construídos coletivamente” (Sposito, 1990: 54).

O Conselho de Escola deve ser entendido como um mecanismo que organiza e viabiliza a participação dos diferentes segmentos da escola, no processo de discussão e decisão dos mais variados assuntos: definição do projeto político-pedagógico da escola, projetos a serem desenvolvidos na e pela escola, formas de arrecadação e aplicação dos recursos, atuação dos profissionais etc. E, neste caso, não estamos falando de uma participação concedida, restrita à execução de tarefas, de atividades definidas *a priori* pela direção da escola, ou por alguns profissionais que nela atuam. Ao contrário, tomamos a participação na perspectiva do direito político, cuja experiência pode contribuir para aquilo que Benevides (1994: 5) chamou de “educação política do povo, como elemento indispensável – tornando-se causa e consequência – da democracia e da cidadania”.

De acordo com Benevides (1994: 7), a criação dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos, no século XIX, e dos direitos sociais, no século XX, se de um lado evidenciam um avanço do liberalismo, de outro manifestam a contradição entre teoria e prática, já que os direitos passam a ser entendidos como concessões. Ou seja,

direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos. [E] concessões, como alternativas a direitos, configuram a cidadania passiva, excludente, predominante nas sociedades autoritárias.

Para a autora, “o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público” (Ibid., 9). Sendo assim, defende a tese de que formas de democracia semidireta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), presentes na Constituição brasileira de 1988, trazem outra dimensão à cidadania, uma vez que ampliam os direitos políticos, possibilitando a participação direta dos cidadãos no processo das decisões de interesse público.<sup>8</sup> E isto implica distinção entre “a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela – da cidadania ativa,<sup>9</sup> aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (Ibid.).

Nesse sentido, ressaltamos também a perspectiva de Jelin (1994: 45) sobre cidadania e direitos. Para essa autora, “tanto a cidadania como os direitos estão sempre em processo de construção e de mudança. Mais que uma lista de direitos específica, que é mutável e historicamente específica, essa perspectiva implica que o direito básico é o direito a ter direitos”.

---

<sup>8</sup> BENEVIDES (1994: 8) considera importante, para a discussão sobre cidadania democrática, que se faça a distinção entre liberdades, direitos e garantias. “Liberdades têm, como contrapartida, a abstenção geral por parte dos outros – seja o Estado, seja particulares. O titular de uma liberdade reivindica a não interferência de outrem em suas esferas jurídicas próprias (liberdade de pensamento, de expressão, de ir e vir, de religião, de opção sexual, de associação etc.). Direitos, no sentido estrito, tem sempre por objeto uma intervenção, uma ação positiva, uma prestação do Estado, ou de particulares (salários, educação, previdência social etc.). Direitos humanos é a expressão mais ampla, que engloba direitos naturais – pois anteriores e superiores à lei – e as liberdades individuais, os direitos sociais de fruição individual e coletiva e ainda os direitos coletivos da humanidade. Nesse sentido, é importante distinguir direitos humanos – inerentes a toda pessoa humana – dos direitos do cidadão, que podem variar de acordo com leis e vínculos de nacionalidade. É importante também deixar claro que esta ausência de ‘cidadania’ – do vínculo jurídico – não implica a ausência de direitos humanos”.

<sup>9</sup> Ver a este respeito: BENEVIDES, Maria Victoria de M. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

Dessa forma, o debate em torno da educação política, entendida como educação para a cidadania ativa, remete-nos para a discussão envolvendo a questão da representação e da participação direta. Para Benevides (1994), a complementaridade entre estas duas formas de democracia – a democracia representativa e a democracia direta – é fundamental no processo de educação política, pois é na prática que o aprendizado da participação se efetiva. Esta posição contrapõe-se à argumentação de que alguns estariam desqualificados, ou seriam incapazes para o exercício do voto. Ao contrário, trabalha no sentido de dar condições a todos de participarem do processo decisório. Valendo-nos das palavras de Gramsci (1988: 137), “a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder fazê-lo”.

Sendo assim, consideramos pertinente destacar o debate em torno da questão da esfera pública, em função do seu papel no processo de democratização da sociedade, ou seja, o seu papel no processo de construção de uma nova cultura política, de uma sociedade não mais amordaçada pelo autoritarismo.

Para Munarim (2000: 32), “a constituição de uma esfera pública, ou de esferas públicas se quisermos falar a partir da observação de universos situados, confunde-se com a estratégia de construção da democracia e com o crescente exercício da cidadania”. Isto nos possibilita pensar o Conselho também como um espaço de constituição de uma esfera pública num universo situado, que, nesse caso, é a escola pública.

O processo de democratização da escola pública implica a criação de mecanismos que viabilizem a partilha do poder, o “alargamento da política”, pela presença ativa da Sociedade Civil.<sup>10</sup> Neste sentido, o Conselho de Escola pode se configurar neste espaço público de intersecção entre Estado e Sociedade Civil, no qual

as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais neste final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução. (Telles, 1994: 92)

Interlocução só possível se pautada “na construção e [no] re-conhecimento da alteridade, do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais” (Oliveira, 1998: 39). Ainda para este autor, no processo de constituição da esfera pública democrática,

o ponto essencial é que as relações entre as classes sociais não são mais relações que buscam a anulação da alteridade, mas somente se perfazem numa perequação – mediada pelo fundo público –, em que a possibilidade da defesa de interesses privados requer desde o início o reconhecimento de que os outros interesses não apenas são legítimos, mas necessários para a reprodução social em escala ampla. (Ibid., 41)

---

<sup>10</sup> Conforme COUTINHO (1985: 60-1): “Em Gramsci, (...), o termo ‘Sociedade Civil’ designa um momento ou esfera da ‘super-estrutura’. Designa o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.”. Ainda de acordo com este autor, o termo “sociedade civil”, em Gramsci, “denota um fenômeno historicamente novo, precisamente essa esfera pública situada entre a economia e o governo (ou a política *strictu senso*). Trata-se de uma esfera não-estatal, que, sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado, na medida em que nela se forjam claras relações de poder. Por isso, para Gramsci, a ‘sociedade civil’ torna-se um momento do Estado, de um Estado agora concebido de modo ‘ampliado’”. (Id., 1994. p. 22)

Este entendimento de esfera pública envolve também a discussão em torno da educação e da democracia e, para fazê-la, retomaremos Benevides (1996). Esta autora toma a democracia como “o regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos”, e a educação “como a formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, de julgamento e de escolha para viver conscientemente em sociedade”, o que implicaria a “noção de que o processo educacional, em si, contribui tanto para conservar quanto para mudar valores, crenças, mentalidades, costumes e práticas”. Sendo assim, prossegue a autora, a educação para a democracia “comporta duas dimensões: a formação para os valores republicanos e democráticos<sup>11</sup> e a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis, pois numa sociedade verdadeiramente democrática ninguém nasce governante ou governado, mas pode vir a ser, alternativamente – e mais de uma vez no curso da vida – um ou outro” (Ibid., 225-226).

Esta perspectiva teórica reforça a afirmação, feita por Munarim (2000: 24-5), de que a democracia e a cidadania “são conceitos e práticas históricas indissociáveis e, como processo histórico, não é algo dado, nem se conquista de uma vez para sempre, trata-se, ao invés, de um processo contínuo de luta e vigilância”.

---

<sup>11</sup> BENEVIDES (1996: 230-231) entende por valores republicanos, basicamente “o respeito às leis, acima da vontade dos homens, e entendidas como educadoras”; “o respeito ao bem público, acima do interesse privado e patriarcal”; “o sentido de responsabilidade no exercício do poder, inclusive o poder implícito na ação dos educadores, sejam eles professores, orientadores ou demais profissionais do ensino”. E por valores democráticos, “a virtude do amor à igualdade”; “o respeito integral aos direitos humanos”; “o acatamento da vontade da maioria, legitimamente formada, porém com constante respeito pelos direitos das minorias, pressupondo-se, mais uma vez, a aceitação da diversidade e a prática da tolerância”.

Essa é uma luta travada de “baixo para cima”, pois, de acordo com Oliveira (1999: 60), “todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política,<sup>12</sup> enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas”. Uma luta que tem no Estado seu lugar privilegiado. Estado considerado na perspectiva apontada por Poulantzas (2000: 130), ou seja, “como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”.<sup>13</sup>

Esta perspectiva, ao mesmo tempo em que ressalta a complexidade da luta visando a constituição de esferas públicas mais democráticas, reitera a possibilidade de sua efetivação, pois considera que o “Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe”. Isso implica dizer que o

Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas é ele mesmo dividido (...). As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. (Ibid., 134-135)

---

<sup>12</sup> OLIVEIRA (1999: 60-1) refere-se à política “no sentido em que a definiu Rancière (...): a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito as parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada”.

<sup>13</sup> POULANTZAS (2000: 130-131) afirma que “compreender o Estado desse modo é evitar os impasses do eterno pseudodilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como Coisa-instrumento e o Estado concebido como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil”.

À luz dessas reflexões sobre participação entendida enquanto um direito político, imprescindível para o exercício da cidadania ativa e para a constituição de esferas públicas mais democráticas, buscamos compreender o processo de implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis.

Outro aspecto importante para o esforço de análise crítica que empreendemos neste trabalho diz respeito a um traço ainda fortemente presente em nossa cultura política e que se constitui num verdadeiro obstáculo para a consolidação de esferas públicas mais democráticas, qual seja, o clientelismo. Consideramos que tanto o processo de implantação dos Conselhos, quanto o trabalho a ser desenvolvido pelos mesmos cotidianamente, implicou e implica uma luta permanente de construção de uma nova cultura política, na qual se desmonte a “lógica do favor” enquanto mediação das relações sociais.

Neste estudo, estamos entendendo cultura política como “uma prática de poder e gestão característicos de estruturas de poder cristalizadas ou que se objetivam no interior da sociedade civil” (Seibel, s/d: 1). Ou ainda, “cultura política como o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos” (Bobbio et al., 1993: 306).

Sendo assim, buscamos aprofundar um pouco mais sobre o significado e as conseqüências do clientelismo em nossa cultura política, recorrendo às reflexões de Martins (1999), para o qual o clientelismo político não se restringe a uma forma de corrupção política, na qual os políticos ricos compram os votos dos eleitores pobres. Em sua análise,

o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala. Portanto, é essencialmente uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre os ricos e os pobres. Muito antes de que os pobres pudessem votar e, portanto, negociar o preço do voto, já o Estado tinha com os ricos, isto é, os senhores de terras e escravos, uma relação de troca de favores. (Martins, 1999: 29)

A realização dos serviços públicos (construção de pontes e caminhos, organização e administração das vilas, defesa contra os invasores etc.) dependia do patrimônio dos particulares, que em troca recebiam da Coroa portuguesa o poder local e honrarias (convertidas em riqueza, terras ou dinheiro).

O processo de modernização do Brasil não descartou os mecanismos do clientelismo, ao contrário, pois, de acordo com Martins (1999: 30-1), “a história da moderna burguesia brasileira é, desde o começo, uma história de transações com o Estado, de troca de favores”. E isto pôde ser constatado recentemente, já que, conforme este autor, no período de ditadura militar, de 1964 a 1984, o governo militar cassou os mandatos e direitos políticos de muitos parlamentares progressistas, ao mesmo tempo em que manteve o mandato dos que representavam o que havia de mais típico das tradições oligárquicas e clientelistas.

Dessa forma, os militares asseguraram a legitimidade de seu regime por meio da cooperação servil, característica da “representação partidária despolitizada e desideologizada da tradição oligárquica e clientelista: [na qual] o mandato é sempre um mandato em favor de quem está no poder, pois é daí que vêm as retribuições materiais e políticas que sustentam o clientelismo, não importa a orientação ideológica de quem está no poder” (Ibid., 33). A presença majoritária de representantes da

oligarquia no Congresso tornou-se um importante instrumento de defesa das instituições autoritárias. E quando esse instrumento deixou de ter a eficiência do período do bipartidarismo, imposto nos anos de ditadura militar, os próprios militares possibilitaram a volta do pluripartidarismo,<sup>14</sup> na reforma eleitoral de 1979.

Podemos perceber, então, que a cultura do favor e do débito político é presença viva na sociedade brasileira atual, como característica existente tanto entre os ricos e poderosos, quanto entre “a população pobre que gravita em torno deles, dependentes do favor político e das práticas clientelistas da dominação patrimonial” (Ibid., 37). Essa concepção tradicional, que não separa o político do protetor e provedor, permanece, embora assumindo outra roupagem nas grandes cidades, principalmente pelo fato da população constituir-se de um grande número de migrantes de áreas tradicionais e rurais.

Os argumentos destacados até o momento nos permitem inferir que a dificuldade de participação popular nos processos decisórios das várias instâncias políticas (incluindo aqui o Conselho de Escola) não advém de uma “natural” falta de interesse, indiferença, mas decorre, sobretudo, de um processo histórico marcadamente excludente, clientelista, autoritário e privatista.

A escola como instituição constituída e constituinte da sociedade não poderia estar fora deste contexto de estruturação das relações sociais e políticas no Brasil. Ao

---

<sup>14</sup> Segundo MARTINS (1999: 34), essa atitude tinha o seguinte propósito: “de um lado, colocar nas mãos dos partidos políticos e, portanto, colocar ao alcance da negociação política, as metas dos movimentos sociais. Mas, de outro, para dividir e enfraquecer o partido que concentrava a oposição, o MDB, Movimento Democrático Brasileiro, permitindo, assim, que as tendências minoritariamente oligárquicas e populistas, que nele também havia, pudessem ganhar força e expressão, secundando e reforçando as mesmas tendências no partido governista, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), depois PDS (Partido Democrático Social). Com isso a hegemonia de esquerda no partido de oposição se enfraqueceria, diluída num pequeno conjunto de partidos cujas opções ideológicas vão da social-democracia ao socialismo”.

contrário, os traços dessa cultura personalista, ou dessa visão patrimonialista do Estado,<sup>15</sup> podem ser percebidos no seu cotidiano. Como exemplo podemos pensar no personalismo de muitos diretores, especialmente – não diríamos exclusivamente – os indicados ao cargo, que tornam a administração da escola uma questão de caráter pessoal, mais precisamente uma questão sua.

Esta concepção patrimonialista de Estado trouxe e traz conseqüências sérias para a prática cotidiana deste Estado, que tem, entre outras, a função de formular e executar políticas públicas, pois, como afirma Seibel (s/d: 6), “a lógica de poder patrimonial é incompatível com a idéia de uma cultura política-administrativa efetivamente pública”. O autor, a partir do tipo de dominação tradicional proposto por Max Weber, aponta elementos que caracterizam a prática cotidiana do Estado patrimonial. São eles:

1. a origem do poder político-administrativo é essencialmente clânico, familiar, cartorial ou oligárquica. O poder não pertence à esfera da sociedade civil, mas à esfera das relações privadas, constituídas a partir de “uma rede clientelista de compadrio”;

---

<sup>15</sup> “Patrimonial, Estado Patrimonial, Monarquia Patrimonial derivam do conceito de *Patrimonium*, cuja literal tradução poderia induzir a equívocos. Há, ao lado da propriedade da Coroa, a propriedade particular, reconhecida e assegurada pelos príncipes. Sobre a propriedade – dos reis ou dos particulares – há uma sobrepropriedade identificada com o território, abrangendo o comando – mal separado de domínio – sobre coisas e pessoas, sobre todas as coisas e todas as pessoas. Esta sobre propriedade, identificando o poder com a coisa sobre a qual se exerce, leva a considerar o habitante do território com o súdito, sobre o qual paira o poder do príncipe. Resto moderno da doutrina patrimonial será o discernir no direito de expropriação uma expressão do domínio eminente, direito, atualmente indenizável, em respeito à propriedade privada. No Estado Patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem legar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo – nas formas puras de patrimonialismo, formas realmente construídas – o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda a atividade econômica”. (FAORO, apud GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da Escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 24)

2. “a administração ou, a gestão daquilo que é, ou deveria ser público, torna-se sempre uma questão pessoal, uma vontade ou capricho de quem está no comando do aparato governamental”. E sendo uma questão pessoal não há espaço para o debate público de um projeto ou de uma política pública. O personalismo sobrepõe-se ao corpo funcional e político da instituição;
3. a concepção de autoridade, herdada dos tempos coloniais, centra-se nas figuras dos coronéis, caudilhos e caciques. Esta concepção de autoridade, que se aproxima da noção de déspota (relação senhor e servo), é antagônica às formas públicas e democráticas de organização, uma vez que a idéia de alteridade não existe, pois o outro não se constitui como um sujeito de direito, mas um súdito à mercê da vontade do seu senhor;
4. a idéia patrimonial de “eficiência administrativa” significa fazer com que a instituição não cumpra seu projeto político, pois se constitui muito mais num espaço de empreguismo clientelista e de transferência de recursos para apropriação privada. A apropriação privada de instituições públicas sustenta a manutenção e reprodução do poder patrimonial, favorecendo a corrupção;
5. os funcionários e gestores são recrutados por relações familiares, ou de compadrio, e não de forma pública (concursos, promoção de carreira). “É a fidelidade, e não uma competência profissional, política ou técnica, que passa a ser a qualidade administrativa maior a ser demonstrada pelo súdito ao seu senhor”;
6. a essência das relações entre Estado patrimonial e a sociedade, especialmente os segmentos sociais populares, baseia-se no clientelismo. Neste tipo de relação a concessão de um serviço de caráter público não se dá através de dinheiro, mas

“através de uma moeda política que é o favor”. O clientelismo reproduz-se pela situação de necessidade, quase sempre urgente, e pela relação de favor que então se estabelece. Desta forma, “se o serviço público é automático, não intermediado por uma situação de favor, ele desorganiza a relação clientelista e coloca em questão o próprio poder patrimonial”.

Sendo assim, o modo autoritário como a sociedade brasileira foi se constituindo historicamente, articulado a essa concepção e prática patrimonialista de Estado, criou e cria sérios obstáculos à consolidação de uma sociedade mais democrática e, portanto, de uma escola pública mais democrática. Nesse tipo de sociedade,

as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações, entre os que se julgam iguais, são de cumplicidade; e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma do favor, do clientelismo, da tutela ou da cooptação, e, quando a desigualdade é muito marcada, assume a forma da opressão. (Chauí, 1995: 74-5)

Nesta perspectiva, a autora apresenta alguns dos principais traços deste autoritarismo social que caracteriza a sociedade brasileira:

a) incapacidade para operar o princípio liberal da igualdade formal e para lutar pelo princípio socialista da igualdade real: as diferenças são postas como desigualdades e, estas, como inferioridade (...); b) incapacidade para operar com o princípio liberal da igualdade jurídica e para lutar contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão (...); c) indistinção entre o público e o privado: (...) não há a percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum, assim como não há a percepção dos direitos à privacidade e à intimidade. Do ponto de vista dos direitos sociais, há um encolhimento público, do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do privado (...); d) incapacidade para trabalhar conflitos e contradições sociais, econômicas e políticas. Conflitos e contradições são sempre considerados perigo, crise, desordem

e a eles se oferece uma única resposta: a repressão policial e militar (...). (Ibid., 75-6)

Esse autoritarismo social, que, conforme Chauí, caracteriza a sociedade brasileira, pode nos levar ao imobilismo, se não considerarmos a escola também como um palco das contradições da sociedade de classes. Snyders citado por Cury (1986: 77) afirma:

Ela é o terreno da luta entre a classe dominante e a classe explorada, ela é o terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que lá se passa reflete a exploração e a luta contra a exploração. A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação – mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação.

Coutinho (1994: 25) também faz referência à importância e à necessidade de considerarmos o caráter contraditório do sistema educacional (da escola) na luta pela sua democratização, afirmando que o mesmo “é o terreno de uma batalha pela hegemonia, cujo resultado não está definido *a priori*: esse sistema pode servir tanto a uma concepção elitista e excludente da ordem social como a uma proposta de fortalecimento da democracia e de emancipação dos trabalhadores”.<sup>16</sup>

Dessa forma, a contradição constitutiva da própria realidade possibilita “indicar à educação não apenas seu momento de integração no projeto de dominação, exercido pela ação e política existentes, mas também seu momento possível de resistência” (Cury, 1986: 121).

---

<sup>16</sup> COUTINHO (1994) faz esta afirmação ao discutir a riqueza da conceituação de Gramsci sobre “aparelho privado de hegemonia”, diferenciando-a de “aparelho ideológico de Estado” proposta por Althusser.

E, na escola, o Conselho, tomado na perspectiva de constituição de uma esfera pública democrática, configura-se como um espaço privilegiado para que as diferentes posições teóricas e ideológicas, assim como os diferentes interesses, sejam expostos, debatidos e defendidos.

Portanto, nosso objetivo neste trabalho, como já afirmamos na sua introdução, é compreender o processo de institucionalização e implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis, verificando em que medida os mesmos contribuíram/contribuem para a formação de esferas públicas mais democráticas. Para tanto, nos basearemos no quadro teórico que ora explicitamos, pois a partir dele delineamos algumas categorias que consideramos centrais para a análise que nos propomos realizar, sendo elas: participação, cidadania, democracia, esfera pública, cultura política e clientelismo.

## **2. A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NO BRASIL**

Na área educacional, o legado de uma cultura política impregnada por traços clientelistas e autoritários começou a ser combatido veementemente pelo movimento de professores (em processo de afirmação) durante os anos 80. Com o processo de redemocratização do Brasil (anistia, direito de greve, fim da censura, liberdade de expressão, instalação da Constituinte etc.) e a rearticulação dos movimentos sociais, a situação precária em que se encontrava a educação pública brasileira foi desnudada e posta em debate. Esse debate ganhou corpo nacionalmente através das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), realizadas a partir de 1980, dentre outros eventos

promovidos pelas entidades profissionais, em nível estadual e municipal, conferindo à luta dos educadores uma dimensão mais ampla, na perspectiva da democratização da sociedade.

Este salto qualitativo na luta dos educadores pode ser compreendido na perspectiva gramsciana. Gramsci, citado por Simionatto (1999: 43-4) ressalta três momentos da consciência política coletiva e ideológica das forças sociais: o primeiro constitui-se no econômico – corporativo e baseia-se em relações que evidenciam “a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unicidade do grupo social mais amplo”; o segundo “é aquele em que se adquire a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Neste momento já se coloca a questão do Estado mas apenas visando alcançar uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes; reivindica-se o direito de participar da administração e da legislação e talvez de modificá-las, reformá-las, mas dentro dos quadros fundamentais existentes”. Já o terceiro momento configura-se na fase mais estritamente política “na qual se atinge a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados”.

O movimento dos educadores nos anos 80 aproxima-se, em certa medida, do ponto de vista da consciência política coletiva, do segundo momento, quando busca interferir nos rumos da política pública de educação nas esferas municipal, estadual e federal, mas ainda nos parâmetros do estado capitalista. Contudo, a luta por melhores salários e condições de trabalho dos e para os educadores não dá conta do projeto

pretendido – de uma escola pública, democrática e de qualidade, forçando, até certo ponto, esse movimento a empreender esforços no sentido de conferir a sua luta uma dimensão de classe, apresentando então traços do terceiro momento descrito por Gramsci.

A I CBE, realizada em 1980 (São Paulo), em seu Manifesto aos Participantes afirmava que “nosso horizonte comum é a construção de uma educação democrática que esteja de fato comprometida com os interesses da maioria do nosso povo”.<sup>17</sup> Na oportunidade, a questão da participação foi enfocada da seguinte forma: “precisamos criar canais de participação para que as decisões educacionais deixem de nos ser impostas. Rejeitamos o papel de simples executores de uma política educacional sobre a qual não fomos consultados”.<sup>18</sup>

Esta posição foi reiterada durante a II CBE:

A luta pelo direito fundamental de acesso à educação e ao ensino, sem privilégios e discriminações, deve ser o motor e a razão do fortalecimento das nossas organizações.

(...) como uma reivindicação que tem suas raízes na consciência e mobilização cada vez mais amplas das camadas exploradas da população. População essa que a cada dia amplia sua reivindicação do direito de participação social. (Anais II CBE, apud Evangelista, 1988: 91)

No documento de encerramento dessa Conferência, que ocorreu em Belo Horizonte, em 1982, foram traçadas quatro linhas mestras envolvendo a questão educacional no Brasil, quais sejam: os profissionais da educação, a gestão da educação, educação e participação popular e a questão pedagógica.

---

<sup>17</sup> Anais I CBE, apud DAROS, 1999: 18.

<sup>18</sup> Anais I CBE, apud EVANGELISTA, 1988: 90.

A luta pela re-democratização do país incluiu a luta pela democratização da escola pública. Com isso surgiu a necessidade de criarem mecanismos que viabilizassem a democratização da gestão escolar, dentre os quais destacamos dois: a eleição direta para diretores das escolas públicas e a implantação dos Conselhos de Escola.

Desta forma, como nos evidencia Daros (1999), a realização das CBEs ao longo dos anos 80 delineou os temas em torno dos quais o debate educacional foi se fortalecendo, e estes acabaram sendo incorporados pelo movimento de professores, assim como pelos programas dos governadores eleitos a partir de 1982,<sup>19</sup> especialmente os vinculados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A autora ressalta também que, para a formulação e implementação desses programas, foram convidados muitos profissionais vinculados aos eventos educacionais e às universidades, que assumiram cargos nas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação.

O PMDB<sup>20</sup> configurou-se como uma frente de oposição, aglutinando um variado leque de forças políticas que lutavam por uma proposta alternativa de poder, isto é, travavam uma luta por liberdades democráticas no país. Esta conjuntura

---

<sup>19</sup> A aprovação de uma Emenda Constitucional, em 13 de novembro de 1980, restabeleceu as eleições diretas para governadores de Estado a partir de 1982.

<sup>20</sup> De acordo com SADER (1990), em 1964, com a efetivação do golpe militar e a conseqüente dissolução dos partidos políticos, por meio de decreto governamental, somente a existência de dois partidos políticos foi permitida – a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. Em 1979, após a reforma partidária que extinguiu a ARENA e o MDB, substituindo o bipartidarismo pelo pluripartidarismo, surgem os seguintes partidos: Partido Democrático Social (PDS/antiga ARENA), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/antigo MDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

possibilitou a este partido importantes vitórias durante o pleito eleitoral de 1982, com a eleição dos governadores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em Minas Gerais, Tancredo Neves, eleito governador,<sup>21</sup> nomeou Octávio Elízio Alves Brito, professor da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para o cargo de secretário da educação. O então secretário compôs sua equipe de assessores com professores da Faculdade de Educação da UFMG, cujo prestígio era reconhecido por aliar experiência política à competência acadêmica. Para a Superintendência Educacional (órgão que dirigia as atividades-fim da Secretaria) foi designado o professor Neidson Rodrigues.<sup>22</sup>

De acordo com Cunha (1991), a direção da Secretaria da Educação não possuía o apoio de setores do PMDB que pretendiam manter antigas práticas do clientelismo como, por exemplo, a indicação dos diretores das escolas públicas. Os órgãos de segurança do governo militar e os grupos conservadores do Estado também viam com desconfiança a nova direção, que, de início, contava apenas com o apoio do próprio governador.

Neste contexto, o secretário de educação e sua equipe optaram por buscar uma base de sustentação política que saísse dos padrões tradicionais, organizando, a partir de então, um amplo processo de consulta a professores, funcionários, estudantes e pais, de modo que o resultado deste trabalho fundamentasse as políticas educacionais. Este

---

<sup>21</sup> Tancredo Neves exerceu o cargo por menos de dois anos, pois foi candidato à presidência da república, tendo sido eleito pelo colégio eleitoral, em janeiro de 1985. Após sua morte, em 21 de abril de 1985, assumiu como presidente o vice, José Sarney, também do PMDB.

<sup>22</sup> O professor Neidson Rodrigues já havia participado de uma experiência democratizadora na Prefeitura de Piracicaba/SP, ainda na década de 70, integrando a equipe do prefeito João Hermann Neto.

processo, que constituiu-se no Congresso Mineiro de Educação (CME),<sup>23</sup> realizou-se de agosto a outubro de 1983, sendo coordenado por uma comissão central, presidida pelo professor Neidson Rodrigues e formada por representantes de várias entidades da Faculdade de Educação da UFMG, do curso de Pedagogia do Instituto de Educação e da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Das propostas apresentadas e aprovadas nas várias etapas do Congresso Mineiro de Educação, em função de nossa pesquisa, salientamos aquelas que mais diretamente dizem respeito ao processo de democratização da escola pública, e cujo foco neste período esteve direcionado para a participação, ou seja, a implementação do Colegiado Escolar e das Comissões Municipal e Regional.

Em 29 de outubro de 1983, os Colegiados foram instituídos nas escolas públicas mineiras de 1º e 2º graus e de educação pré-escolar, através da Resolução 4.787 (esta sofreu alterações pelas Resoluções 5.186/84 e 5.205/84). O Colegiado Escolar tinha função de caráter deliberativo e consultivo, podendo decidir sobre regimento, calendário, planejamento curricular, prédio escolar, caixa escolar, assistência ao educando, hora-atividade dos professores (tempo destinado ao planejamento, estudo e reuniões) e participação dos profissionais da escola em cursos de aperfeiçoamento e, ainda, acionar as Comissões Municipais de Educação, no caso de assuntos que extrapolassem a alçada de resolução da própria escola. Não havia pré-determinação do número de representantes de cada categoria, o qual deveria constar no regimento de cada escola.

---

<sup>23</sup> A este respeito, ver: EVANGELISTA, Olinda. **O Congresso Mineiro de Educação (1983-84) e a articulação entre organização da sociedade civil e educação escolar**. São Paulo, 1988. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

De acordo com Cunha (1991: 173), “apesar de promover toda essa ampla rede de participação, não houve condições políticas para a adoção na prática de eleições de diretores de escola, nem mesmo para a instituição do mecanismo das listas tríplices”. Quando muito, em alguns municípios, os Colegiados negociavam com o deputado mais votado (que tinha o poder de indicar os diretores), no sentido de que este confirmasse o nome referendado pelos professores, funcionários, alunos e pais da comunidade escolar.

Em São Paulo (1982), Franco Montoro, eleito governador também pelo PMDB, apresentou um programa de governo baseado em três princípios: participação, descentralização e criação de novos empregos.<sup>24</sup> A partir da realização do diagnóstico da situação educacional paulista, e visando a superação dos problemas constatados, foram apresentadas propostas em torno da descentralização da Secretaria da Educação, da preocupação com a construção de prédios escolares mais duráveis, da revalorização do professor e do aumento da capacidade de atendimento do sistema escolar.<sup>25</sup>

Segundo Cunha (1991), durante essa gestão (1983/87), o Estado de São Paulo teve três secretários de educação, que, embora imprimindo orientações próprias, seguiam de alguma forma a proposta de campanha de Montoro.<sup>26</sup> Foi na gestão de Paulo de Tarso, primeiro secretário de educação, que se criou o Fórum de Educação do

---

<sup>24</sup> Conforme CUNHA, Luís Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991, p. 195.

<sup>25</sup> São Paulo. Proposta Montoro. Versão Preliminar. São Paulo, junho de 1982. Apud DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação**: a luta dos professores pela democratização da educação. Florianópolis: UFSC/CED, NUP, 1999, p. 19-20.

<sup>26</sup> Foram secretários: Paulo de Tarso Santos, ex-ministro da educação de João Goulart e representante da esquerda católica, especialmente do movimento estudantil; Paulo Renato Costa Souza, economista e professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e, finalmente, José Aristodemo Pinotti, até então reitor da UNICAMP, médico especialista na saúde da mulher.

Estado de São Paulo (Decreto 21.074, de 12 de julho de 1983), cujo objetivo era “vencer a tradição elitista de elaborar leis e projetos em gabinetes; para isso deverá garantir a discussão ampla e permanente dos problemas educacionais”.<sup>27</sup>

De acordo com Daros (1999: 20), o debate suscitado a partir da criação desse Fórum envolveu professores das escolas estaduais, administradores educacionais dos órgãos centrais da Secretaria e especialistas das universidades e instituições de pesquisa, com o objetivo de “discutir e deliberar sobre o encaminhamento dos principais problemas educacionais do Estado de São Paulo”.

Percebe-se, então, que assim como o processo transcorrido em Minas Gerais – com a realização do Congresso Mineiro de Educação – também em São Paulo – com a criação do Fórum de Educação e o próprio programa do governo – criaram-se novas expectativas para a gestão da escola pública paulista.

Além da política de democratização da educação pública expressa na garantia de oportunidades de acesso e da melhoria da qualidade de ensino, oferecendo possibilidades reais de permanência na escola, a gestão peemedebista na área educacional deveria incorporar as propostas de participação e descentralização que constituíram a plataforma eleitoral do partido. Assim, criava-se um conjunto de expectativas, expressas pela idéia de que a melhoria da qualidade de ensino e a construção de uma educação democrática, não poderiam prescindir da presença dos pais no interior das escolas públicas. (Spósito, 1993: 200)

Neste sentido, destacamos a implantação dos Conselhos de Escola com caráter deliberativo na rede estadual de ensino de São Paulo, no ano de 1986, através da Lei Complementar 375 (aprovada em dezembro de 1984), de autoria do então deputado

---

<sup>27</sup> São Paulo. Secretaria da Educação. Fórum de Educação do Estado de São Paulo. Documento “Origem e Comissão Coordenadora.” Mimeo [s.d.]. Apud DAROS, op. cit., p. 20.

estadual pelo PT, Paulo Frateschi.<sup>28</sup> Essa Lei alterou significativamente a composição e a função dos antigos Conselhos de Escola, de natureza apenas consultiva e praticamente sem expressão na dinâmica escolar.<sup>29</sup> Conforme Ribeiro (1989), sua aprovação foi fruto de uma conjuntura muito específica no jogo das forças políticas, causando espanto no cenário educacional paulistano, dado o grau de autoritarismo e imobilismo que imperava na rede pública estadual de ensino. De um lado, os Conselhos de Escola de caráter deliberativo constituíam-se em uma proposta da Associação Sindical dos Professores da Rede Pública de São Paulo (APEOESP), e de outro, correspondeu ao início da gestão do PMDB no governo de São Paulo, cujo norte da campanha baseava-se, como já vimos, no discurso da participação.

Desta forma, reconhecia-se que os Conselhos de Escola com caráter deliberativo<sup>30</sup> representavam um avanço na ampliação da democratização da escola pública, na medida em que possibilitavam que toda comunidade escolar pudesse se fazer representar e decidir sobre questões administrativas, financeiras e pedagógicas.

---

<sup>28</sup> De acordo com RIBEIRO (1989: 30), “O autor do Projeto de Lei que transformou o Conselho de Escola em deliberativo, Paulo Frateschi, atribuiu a proposta de inclusão da população nesse órgão a uma bandeira política do PT – Partido dos Trabalhadores -, que aponta a constituição de conselhos populares como estratégia de democratização do estado e de aprimoramento das políticas públicas. Segundo consta na proposta do PT expressa por Perseu Abramo em artigo publicado no livro ‘A educação como ato político partidário’, a função dos conselhos populares é a de apresentar reivindicações, ser instância de consulta e decisão sobre as políticas governamentais, além de controlar a implantação e fiscalizar a execução de serviços na área de saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc.”.

<sup>29</sup> “A primeira experiência de Conselhos de Escola na rede pública de São Paulo foi implantada a partir dos Decretos 10.623 de 26/10/77 e 11.625 de 23/05/78 que aprovaram os Regimentos Comuns das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus, definindo que a ‘direção da escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, ordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar’ (art. 5) e estabelecendo como integrantes da direção: o diretor, o assistente de diretor e o Conselho de Escola enquanto órgão consultivo”. (CISESKI, 1997: 54)

<sup>30</sup> Segundo CUNHA (1991), a regulamentação do Conselho de Escola Deliberativo em vigor atualmente integra também o Estatuto do Magistério (Lei 444/85) em seu artigo 95. A discussão para a elaboração desse Estatuto e do Regimento Escolar Comum para as escolas estaduais foi iniciada no primeiro ano de governo de Montoro, contando com a participação das quatro principais entidades do magistério paulista.

Em relação à eleição direta para diretores de escola, essa reivindicação, mesmo estando presente nas discussões, não se tornou uma bandeira de luta importante, pois “o provimento de cargos de direção por meio de concurso público sempre foi reconhecido pelo movimento dos professores paulistas” (Daros, 1999: 21). Sendo assim, o eixo da luta travada pelos educadores e pela sociedade brasileira, sobretudo nos anos 80, centrou-se na questão da democratização da educação e das relações sociais como um todo, tornando cada vez mais difícil ao Estado implementar políticas públicas desconsiderando a sociedade civil.

Em Santa Catarina, o processo não foi diferente, pois

creciam os movimentos ligados aos interesses populares, que se constituíam, progressivamente, em novas forças sociais (trabalhador assalariado urbano, professores, pequeno produtor agrícola, homens rurais sem terra, mulher agricultora etc.), resultantes de substantivas alterações na estrutura econômica catarinense (desenvolvimento industrial, crescente urbanização, modernização da agricultura etc.). Esta emergência de novas forças no cenário político, leva a direita oligarca<sup>31</sup> a ‘liberalizar’ seu discurso, suas propostas. Não é mais possível continuar de costas para o povo. Ele constrói seus próprios contornos, desenha-se, marca presença crescentemente ativa, luta pela construção de um Estado democrático, com ressonância popular. (Auras, 1991: 46-7)

Nesta conjuntura política, em que a atuação dos movimentos sociais impulsionou uma nova dinâmica para a implementação das políticas públicas, Esperidião Amin, eleito em 1982 pelo Partido Democrático Social (PDS), assumiu o governo do estado de Santa Catarina.

---

<sup>31</sup> Em seu trabalho, Auras compreende oligarquia no sentido definido por Bobbio, de que o termo “se limita a chamar a nossa atenção para o fato puro e simples de que o poder supremo está nas mãos de um restrito grupo de pessoas propensamente fechado, ligados entre si por vínculos de sangue, de interesse ou outros, e que gozam de privilégios particulares, servindo-se de todos os meios que o poder pôs ao seu alcance para os conservar”. (BOBBIO, apud AURAS, Marli. **Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos ”fanáticos” do Contestado à “opção pelos pequenos”**. São Paulo, 1991. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, p. 9)

As eleições para o governo de Santa Catarina, em 1982,<sup>32</sup> foram polarizadas entre os candidatos do PDS, Esperidião Amin, e do PMDB, Jaison Barreto, embora também tenham concorrido Eurides Mescoloto, pelo PT, Lígia Doutel de Andrade, pelo PDT, e Osmar Cunha, pelo PTB. De acordo com Auras (1991: 48):

a peça de campanha eleitoral (1982) do candidato do PDS ao governo de Santa Catarina, Esperidião Amin, a denominada Carta dos Catarinenses, em sua tão proclamada ‘opção pelos pequenos’, procurou ressoar clamores populares, num arremedo do que vinha ocorrendo na relação poder municipal/sociedade civil de Lages [gestão Dirceu Carneiro/PMDB – 1977/82]. Era fundamental conferir ao candidato da oligarquia uma aura popular, ainda que seu chefe imediato [o governador Jorge Bornhausen] tenha lançado mão de todos os meios ao seu alcance para estrangular a experiência governamental democrática-popular de Lages.<sup>33</sup>

É nesta gestão, “cujo discurso tinha na participação um dos seus pilares, que vai se dar o embate dos professores e do governo quando da elaboração de uma nova política educacional” (Daros, 1999: 76). A exemplo de Minas Gerais e São Paulo, embora guardadas suas especificidades, também a eleição direta para diretores e a implantação dos Conselhos de Escola foram tomados como dois aspectos fundamentais e complementares para a democratização da escola pública catarinense. Abordaremos o processo transcorrido em Santa Catarina no próximo item, cujo

---

<sup>32</sup> Sobre as eleições de 1982 em Santa Catarina, ver: AGUIAR, Itamar. **As eleições de 1982 para governador em Santa Catarina** – táticas e estratégias das elites no confronto com as oposições. Florianópolis, 1991. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Sobre a chamada “opção pelos pequenos” ver também: FONTANA, Remy. Governo Amin – Um voto de desconfiança – “A opção pelos pequenos” como meio de realizar a política dos grandes. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez/Autores Associados/CEDES, nº 15, p. 32 – 60, ago. 1983.

<sup>33</sup> Durante a gestão de Dirceu Carneiro em Lages, destacamos a criação dos chamados “Conselhos de Pais”. Esses Conselhos eram compostos somente por pais, mães e alunos, e tinham as seguintes atribuições: discutir e deliberar sobre planos, métodos e programas de ensino, bem como participar da escolha e/ou indicação do corpo diretivo da escola. Para QUINTEIRO (1991: 180), “a ênfase dada à esta organização de base, no processo de ‘construção da escola do povo’, supunha a superação da idéia de participação como mero compartilhar. Participar na escola era entendido como planejar, gerir e controlar o sistema educativo municipal. A escola era

destaque justifica-se pelo fato de ter sido principalmente em função deste debate que a Lei 2.622/87, que instituiu os Conselhos de Escola no município de Florianópolis, foi proposta e aprovada.

## **2. 1. A proposta de Conselho de Escola no debate sobre o Plano Estadual de Educação – SC (1985 –1988)**

O final da década de 70, e sobretudo a de 80, caracterizou-se pelo fortalecimento dos movimentos sociais em todo o país. Nesse contexto, o movimento de professores, em nível nacional, e especialmente em Santa Catarina, também foi ganhando força, principalmente através dos encontros de professores, realizados pelas associações em âmbito local, estadual e nacional, tendo como objetivo levantar e unificar as bandeiras de luta. Outro aspecto que contribuiu significativamente para este fortalecimento foi a ampliação dos espaços para reflexão e debate dos problemas educacionais, impulsionado pela divulgação de teses acadêmicas, livros e artigos, pela criação de revistas especializadas e pela realização de conferências e debates abordando o tema.

Nesta perspectiva, já no primeiro encontro de professores de Santa Catarina, promovido pela Associação dos Licenciados de Santa Catarina (ALISC),<sup>34</sup> realizado em Blumenau em 16 de abril de 1980, eram apresentadas, entre outras reivindicações,

---

concebida enquanto um espaço essencialmente político, de instrumentalização política para a luta social geral. A questão do poder existente nas relações pedagógicas se constituiu no centro de combate desta luta”.

<sup>34</sup> “A Associação dos Licenciados de Santa Catarina (ALISC) se constitui como organismo da sociedade civil, na década de sessenta, com o intuito de organizar os professores licenciados em torno do reconhecimento de sua

a escolha direta dos diretores e a participação dos professores na elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE). Ou seja, buscava-se construir o movimento de professores numa perspectiva que transcendesse aos interesses imediatos da categoria, isto é, de reivindicações salariais, procurando intervir nos rumos da política pública de educação.

Outro evento importante, destacado por Daros, foi o “Seminário Nacional sobre a Lei 5.692/71”, promovido pela prefeitura de Blumenau, em abril de 1981, cujo debate se acirrou entre alguns palestrantes convidados e professores, em função da pouca profundidade nas abordagens sobre os problemas enfrentados pela educação brasileira.<sup>35</sup> Este evento resultou na divulgação do “Manifesto das Entidades de Classe do Magistério presentes no Seminário Nacional sobre a Lei 5.692/71”. Nesse documento, o movimento de professores conclamava, entre outras questões, a todos os educadores brasileiros para que se engajassem nas discussões em torno de temas relacionados à qualidade e democratização da escola pública. Destacaremos dois: 1) “(...) participação da comunidade nas decisões da vida escolar, inclusive através de eleições de diretores e; 2) participação das entidades de professores no Conselho Federal e nos Conselhos Estaduais de Educação e demais órgãos oficiais, visando garantir a contribuição do magistério na definição da política educacional (...)”.<sup>36</sup>

---

profissionalização por parte do governo do estado. (...) A atuação da ALISC se direciona no sentido de modificar as relações de trabalho entre Estado e profissionais da educação”. (SOUSA, 1994: 34)

<sup>35</sup> Avaliação feita por Élvio Prevedello, Presidente da ALISC em depoimento ao “Jornal de Santa Catarina”. Apud DAROS, op. cit., p. 65.

<sup>36</sup> ALISCÃO, ano 1, nº 3 – Órgão informativo da Associação dos Professores Licenciados de Santa Catarina. Apud DAROS, op. cit., p. 67.

Nesse contexto, em 30 de maio de 1983, através do Ato 1156, o governador Esperidião Amin determinou quais seriam os integrantes da comissão que, num prazo de 120 dias, deveriam elaborar um novo Plano Estadual de Educação 1985/88.<sup>37</sup> A este respeito Auras (1991: 353) afirma:

No extenso rol de indivíduos, representando entidades, há muitos nomes de antigos e fiéis servidores das forças conservadoras, na qualidade de delegados de organizações sem a menor participação na luta pelo resgate do ensino público em Santa Catarina – o nó górdio da democratização da educação. Ao lado desses sujeitos individuais, havia entidades – sujeitos coletivos – cujo trabalho pretérito fora forjado nas lutas de resistências do autoritarismo e de construção de políticas governamentais democráticas. De uma comissão com interesses políticos tão díspares, seria praticamente impossível sair, de sua própria lavra, um Plano Estadual de Educação que respondesse ao desafio de democratizar a educação catarinense.

Após várias reuniões e embates entre os membros da comissão, os quais tinham propostas e compromissos notadamente divergentes, optou-se pela ampliação do debate, envolvendo diretamente aqueles interessados com as questões educacionais. Nesta perspectiva, promoveram-se discussões nas escolas, organizaram-se congressos municipais e regionais, culminando o processo com a realização de um Congresso

---

<sup>37</sup> Conforme AURAS (1991), o primeiro Plano Estadual de Educação de Santa Catarina –1969/79 foi elaborado de cima para baixo, contando com o significativo auxílio de técnicos da UNESCO, via MEC e através do Colóquio Estadual para a Organização do Sistema de Ensino (CEOSE). Nele constava a determinação da expansão da escolaridade básica obrigatória para oito anos e a implantação do Sistema de Avaliação por Avanços Progressivos-SAP (gestão Ivo Silveira – 1966/70). O segundo Plano Estadual de Educação- 1980/83 também foi elaborado por uma Comissão Superior de Estudos, formada por representação da escola particular e por profissionais da mais alta confiança do aparelho governamental (gestão Jorge Konder Bornhausem – 1979/82).

De acordo com DAROS (1999), desde 1962, com a criação do Conselho Estadual de Educação (órgão máximo de deliberação da política educacional, integrado ao Sistema de Ensino a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 1961), cujos membros eram e são indicados pelo governador, a tarefa de elaboração dos Planos de Educação sempre foi sua. Sendo assim, o processo proposto e executado para a elaboração do terceiro Plano Estadual de Educação 1985/88 confrontou com a política que vinha sendo adotada até então.

Estadual em Lages, que contou com a participação de 538 delegados eleitos e provenientes de 20 regiões de Santa Catarina.<sup>38</sup>

A ALISC, por meio de um documento amplamente divulgado em junho de 1983, conclamou a todo o magistério que participasse do debate em torno do Plano Estadual de Educação, desencadeando com seu trabalho um movimento que envolveu, além dos professores da rede pública estadual, outras entidades ligadas ao magistério, como a Associação dos Orientadores Educacionais de Santa Catarina (AOESC), Associação dos Supervisores Escolares de Santa Catarina (ASESC) e Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina (APUFSC).

Crescia tanto na Comissão Estadual quanto no seio do magistério mobilizado pela ALISC a idéia de democratizar a educação e começava a ser construído no interior da Comissão ‘o consenso em torno de uma característica inquestionável da democracia – a participação. [Crescia], conseqüentemente, a proposta de que a Comissão Estadual não deveria apresentar, conforme o disposto anteriormente no ato governamental, uma proposta de Plano. Deveria, ao invés, apresentar uma proposta de ampliação de participação, envolvendo diretamente os interessados na discussão acerca da questão educacional’. (Daros, 1999: 82)

E, ainda, prossegue a autora:

Ao mesmo tempo que estimulava as discussões, a ALISC, junto com as demais associações ligadas à educação, buscava formas de organização do processo que garantisse a fidedignidade das reivindicações surgidas na base. O aparelho educacional por sua vez também tentava se assenhorear do controle do processo. Valeu-se para isto do aparato burocrático (vinte Unidades de Coordenação Regional de Educação espalhadas pelo estado com a função de coordenação das atividades educacionais) e ainda utilizou-se dos ocupantes dos cargos de confiança, diretores e chefes. Estes percorreram o estado no intuito de estabelecer parâmetros

---

<sup>38</sup> Segundo DAROS (1999), nos dias 18 e 19 de maio de 1984, as discussões ocorreram nas escolas públicas estaduais. Nos meses de junho e julho ocorreram os Congressos Municipais de Educação, e nos meses de agosto e setembro do mesmo ano, os Congressos Regionais. O Congresso Estadual de Educação foi realizado em Lages, no período de 22 a 27 de outubro de 1984.

para as discussões que se iniciavam, tentando manter o controle sobre os rumos das discussões. (Ibid.)

Sendo assim, o documento produzido pela ALISC, além de seu caráter de conclamação, caracterizou-se também pela apresentação de propostas, muitas das quais já haviam sido levantadas pelos professores nos Congressos Nacionais e Encontros Estaduais. As propostas abordavam questões como a qualificação e o aperfeiçoamento dos professores, currículo, avaliação (com destaque para o Sistema de Avaliação por Avanços Progressivos, implantado, desde 1970, nas escolas públicas catarinenses de 1º grau), quadro de carreira e estatuto do magistério, além de, fundamentalmente, a questão da democratização das relações dentro da escola e desta com as demais instâncias governamentais. Com relação ao processo de democratização da educação, foram apresentadas as seguintes propostas:

Ensino público e gratuito para todos em todos os níveis; mais verbas para a Educação...  
 Incentivo à livre expressão e organização de alunos e professores nas escolas.  
 Eleição de diretores pela comunidade escolar (pais, alunos, funcionários) – participação no planejamento geral da escola e em todas as questões relacionadas com a Educação. Idem com relação ao calendário escolar.  
 Dinamização das APPs como forma de integração real entre escola e comunidade; eleições democráticas das APPs.  
 Participação da ALISC através de professores por ela indicados, em todos os órgãos de deliberação sobre questões educacionais, inclusive no Conselho Estadual de Educação.<sup>39</sup>

Durante o processo de implantação do Plano Estadual de Educação, a proposta de eleição de diretores constituiu-se em uma das questões de maior destaque e embate

---

<sup>39</sup> Documento encaminhado pela ALISC no sentido de incentivar a participação dos professores no debate sobre o PEE. Apud DAROS, op. cit., p. 84.

entre a Comissão Estadual para a Implantação e Fiscalização do Plano e o governo Amin.<sup>40</sup> Esta Comissão configurou-se um importante mecanismo de articulação dos professores e das associações ligadas à educação, cujo objetivo era buscar garantir a aplicação das propostas estabelecidas no Congresso de Lages. Além do que, representava um desafio na perspectiva de “concretizar uma administração mais democrática no sentido de não só desconcentrar o poder, mas também instituir a co-responsabilidade do movimento de professores na execução de uma política educacional” (Daros, 1999: 121).

Uma questão central para o movimento de professores naquele período era a regulamentação do Conselho de Escola. Em conjunto com a eleição de diretores, aprovou-se também, no Congresso de Lages, a constituição do Conselho de Escola (composto por pais, alunos, professores, especialistas e funcionários, além da direção da escola) para “definir as linhas prioritárias da ação educacional e determinação dos currículos escolares”.<sup>41</sup>

Em 25 de setembro de 1985, o Ministério da Educação propôs que se realizasse o “Dia D”, um Dia de Debate Nacional sobre Educação. Aproveitando a oportunidade, a Coordenação Estadual para a execução do “Dia D”, composta por várias associações de educadores, centrou o debate, em todas as unidades escolares, em torno da instituição, composição, função e funcionamento do Conselho de Escola.

---

<sup>40</sup> Como uma das reivindicações feitas no Congresso de Lages foi criada, no dia 8 de maio de 1985, a Comissão de Implantação e Fiscalização do Plano Estadual de Educação (CIPEE), que contava com a participação de representantes da Associação Catarinense de Professores (ACP), União Catarinense de Estudantes (UCE), Associação dos Licenciados de Santa Catarina (ALISC), Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina (APUFSC), Associação dos Orientadores Educacionais de Santa Catarina (AOESC) e Associação dos Supervisores de Santa Catarina (ASESC).

<sup>41</sup> Deliberação n° 0065 **Santa Catarina – Plano Estadual de Educação 1985-1988**. p. 30.

Em junho de 1986, a Comissão de Implantação e Fiscalização do Plano, em conjunto com duas Unidades Administrativas da Secretaria da Educação – a Unidade Operacional de Ensino e a Unidade de Planejamento –, elaborou o documento “Entidades e órgãos de decisão coletiva segundo o Plano Estadual de Educação 1985/1988”. Nesse documento, o Conselho é definido como

órgão máximo de decisão da política educacional na Unidade Escolar, à semelhança do Poder Executivo que deve respeitar e colocar em prática as normas elaboradas pelo Poder Legislativo, de maneira que a responsabilidade sobre as decisões da escola começará a ser partilhada por toda a comunidade, descentralizando o papel hoje exercido pela Direção. (Ibid., 100)

Além disso, são apresentados alguns aspectos positivos com a implantação dos Conselhos nas escolas da rede estadual, tais como: “a socialização de decisões e a divisão de responsabilidades [fazendo] com que toda a comunidade escolar tenha chance de detectar suas reais necessidades e interesses, seus problemas, questionar diretrizes e comportamentos, sugerindo formas de solução, comprometendo-se com o processo” (Leal, 1987: 5).

Apesar dessa aposta positiva, tanto por parte dos homens e mulheres que participaram da elaboração do Plano Estadual de Educação, quanto por parte dos que organizaram o documento acima, o processo de implantação dos Conselhos de Escola não transcorreu tranqüilamente, mesmo tendo sido reivindicação das escolas, pois essa também é um espaço de contradições e um campo de lutas permanente. Valendo-nos das palavras de Auras (1991: 363), “nas regiões em que já era difícil – inclusive pela força do marasmo, da inércia – aceitar a eleição para o diretor, a implantação do

conselho era vista como algo remoto, não percebido como importante, desafiador”. Na realidade, constituía-se uma experiência democrática que precisava ser vivida, para que no seu próprio processo de construção fosse sendo delineado o melhor caminho, que não poderia ser compreendido como uma fórmula mágica a ser aplicada em todas as unidades escolares. Ao contrário, cada escola, aproveitando sim as experiências acumuladas, precisava conhecer e aprender também com suas especificidades, construindo dessa forma sua singular trajetória.

Neste contexto, Esperidião Amin, em julho de 1986, sanciona o Decreto 29.790, instituindo os Conselhos nas escolas estaduais, embora muitas delas já tivessem, por conta própria, a exemplo das eleições para diretores, criado os Conselhos. No referido Decreto são incorporadas as propostas apresentadas pelo documento “Entidades e órgãos de decisão coletiva”. A este respeito vale ressaltar que “a definição de mecanismos legais no sentido de instituir a eleição para diretor e para a constituição do Conselho Deliberativo, ocorreu quando já se passava mais de um ano da realização do Congresso Estadual de Lages, sob forte pressão da CIPEE [Comissão de Implantação e Fiscalização do Plano Estadual de Educação] e entidades dos educadores, inconformadas com a letargia governamental” (Auras, 1991: 363).

Desta forma, “junto com as eleições de diretor [os Conselhos de Escola] representavam a possibilidade de democratizar a escola pública catarinense, meta tão importante para o movimento de professores” (Daros, 1999: 100).

## **2. 1. 1. Os percalços para a concretização das deliberações do Plano Estadual de Educação**

As dificuldades apresentadas na etapa de elaboração do PEE complexificaram-se no momento da concretização das deliberações do Congresso de Lages, pois necessitavam, “em primeiro lugar, que o Conselho Estadual de Educação as aprovasse [e] em segundo lugar, institucionalizar a participação no seio do aparelho de Estado” (Daros, 1999: 122).

O Conselho Estadual de Educação, “instância burocratizada que representava os interesses da cúpula do aparelho do Estado, (...) [por sua vez] não se sentia comprometido [como entidade] com o processo mais participativo de discussão de uma política educacional” (Ibid., 123).

Decorre daí o fato do Congresso de Lages ter apontado como importante a efetivação de mudanças também no Conselho Estadual de Educação. Este deveria ser composto por um representante de cada uma das regiões educacionais, um representante de cada uma das associações de classe (ALISC, AOESC, ADESC, ACP, APUFSC, UCE) e um representante de cada uma das instituições (Secretaria de Educação, Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE, Fundação Catarinense de Educação Especial – FCEE e Fundação Educacional de Santa Catarina – FESC). A escolha de seus membros deveria ser realizada através de congressos regionais, para os representantes das regiões, e nas instâncias máximas de cada entidade, para os representantes das mesmas.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Deliberações 0467 e 0468 **Santa Catarina – Plano Estadual de Educação 1985 – 1988**. p. 103-4.

Como estas deliberações não foram acatadas pelo então governador, os membros do Conselho Estadual de Educação, indicados por ele, não reconheceram o documento “Democratização da Educação: a opção dos catarinenses” como um plano, mas tão somente como “subsídio para que uma comissão, da qual fizesse parte o Conselho Estadual de Educação, elaborasse o Plano” (Ibid.).

Frente a esta postura, o embate travado entre o Conselho Estadual e o movimento de professores, se na perspectiva política conseguiu impedir que a mesma se concretizasse, na perspectiva técnica – e depois jurídica – não possibilitou que o mesmo fosse aprovado legalmente, através de decreto, como os planos anteriores. Esta situação trouxe conseqüências práticas “uma vez que ações educacionais desse tipo quando empreendidas pela burocracia pedagógica pública segundo a ordem jurídica brasileira, só podem ser concretizadas pela via da legalidade”.<sup>43</sup>

Outro impasse vital que ocorreu durante a tentativa, por parte do movimento de professores, de concretização das deliberações contidas no documento “Democratização da educação: a opção dos catarinenses” configurou-se na instituição e atuação da Comissão de Implantação e Fiscalização do Plano junto à Secretaria de Estado da Educação e do Desporto (SEE). Fatos como a realização do Seminário de Estudos para a definição de Medidas e Execução do Plano Estadual, organizado pela SEE e realizado em março de 1985 – e que resultou no documento “Carta do Roçado”, no qual eram encaminhadas soluções para questões polêmicas como a eleição de diretor – e a criação da Assessoria Especial de Coordenação para Atividades

---

<sup>43</sup> VALLE, apud DAROS, 1999: 124.

Referentes ao Plano (abril de 1985) – responsável primeira pela coordenação, na Secretaria de Educação, das atividades referentes à operacionalização das deliberações do Congresso de Lages (Portaria 004, de 23 de abril de 1985) – constituíram-se em artimanhas do poder instituído no sentido de não conferir condições de trabalho à Comissão, numa tentativa de “vencê-la pelo cansaço”.

Desta forma,

ao instituir mecanismos como Assembléia Geral, Assembléia de Unidade, entre outros mecanismos, a burocracia educacional tentava se adaptar, incorporando um maior número de funcionários em decisões mais coletivas, adotando uma forma mais descentralizada e oferecendo competência deliberativa aos organismos intermediários da estrutura burocrática. [Resistindo], assim, à incorporação do grupo formado por representantes das associações de professores – A Comissão de Implantação do Plano. (Ibid., 127)

E, mesmo com a oficialização da Comissão de Implantação do Plano (8 de maio de 1985), as dificuldades para sua atuação não diminuíram, indo desde as condições de infra-estrutura até a compatibilização de suas atribuições com a rotina da Secretaria de Educação e a postura do próprio governador. As comissões regionais e municipais, criadas a partir de julho de 1985, e articuladas à comissão estadual, não tiveram dificuldades menores. A tal ponto da comissão estadual tomar uma posição afirmando que “as condições necessárias para empreender a definição de diretrizes gerais, acompanhar, fiscalizar, avaliar e divulgar o Plano são adversas e que a gestão co-participativa na prática não existe”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Documento da Comissão. Arquivos da Secretaria de Educação. Apud DAROS, op. cit., p. 130.

Sendo assim, podemos afirmar que Esperidião Amin, mesmo apresentando um discurso comprometido com a “democratização da educação”, conforme afirmado por ele durante a abertura do Congresso de Lages,<sup>45</sup> efetivou, na prática, uma gestão que

não investiu, de fato, no avançar do processo de democratização da educação porque não era do seu interesse. [Tratando] de lançar mão de todos os meios ao seu alcance, até mesmo o do anúncio da democracia (o que significa reconhecer o autoritarismo vigente), para reproduzir a estrutura do poder conservador que justifica sua própria existência. A máquina administrativa governamental, sobretudo no caso da Secretaria de Educação, praticamente cruzou os braços, em ‘respeito’ ao processo democrático, deixando que os integrantes das unidades escolares públicas resolvessem os impasses e desafios postos por eles ao longo das discussões. O poder oligárquico não poderia assumir a dirigência da democratização escolar, pois isto implicaria trabalhar para ajudar a criar condições históricas favoráveis à sua própria superação. (Auras, 1991: 366-367)

Desta forma, em 1987, quando o coronel Pedro Ivo Campos,<sup>46</sup> do PMDB, assumiu como novo governador do Estado, a conjuntura estadual, nos limites impostos pela correlação de forças existentes, já apresentava obstáculos para a concretização de importantes deliberações do Congresso de Lages.

Nas eleições para o Governo do Estado, em 1986 as trombadas entre Amin e Bornhausen levaram à apresentação de candidatos próprios (mesmo porque não havia perigo no horizonte político, o novo – o movimento popular em organização – não construía, ainda, forte expressão político partidária, permanecendo

---

<sup>45</sup> “Para que a minha participação neste início de Seminário seja útil é necessário que eu me estenda um pouquinho mais a respeito de um aspecto essencial: é o aspecto da vontade política de promover as mudanças indispensáveis a que o processo educacional seja aquele que a sociedade catarinense anseia. (...) é preciso que nos ponhamos como sócios de um processo que quer ser oxigenado, que quer ir ao encontro daquilo que a sociedade já demonstrou esperar e desejar e que por esperar e desejar tem o direito de pedir, de exigir de cada um de nós a sua parte. (...) o Governador do estado não teme e não tem por que temer mudanças. (...) posso, devo e quero trazer-lhes, aqui, a reiteração da minha disposição de como Governador atuar no sentido para e por essas mudanças. (...) reitero, neste momento, o meu desejo sincero de ser um parceiro decidido e, se necessário, decisivo na busca deste objetivo”. (SC – Comissão para elaboração do Plano Estadual de Educação. A Democratização da Educação: Uma Proposta Catarinense – Caminhos Democráticos. Apud AURAS, op. cit., p. 364)

<sup>46</sup> Com a morte de Pedro Ivo Campos, em 22 de janeiro de 1990, assumiu o governo do Estado o vice, Casildo Maldaner (PMDB).

praticamente fora da disputa pela condução do aparelho governamental). A cisão entre as forças conservadoras (PDS e PFL), tradicionais ocupantes do palácio governamental, facilitou a vitória do coronel Pedro Ivo Campos, peemedebista histórico, homem de confiança dos setores conservadores do partido. O ‘governo de coalizão’, patrocinado por Amin (1985), havia estropiado o discurso da esquerda peemedebista, retirando do páreo sua principal liderança, Jaisson Barreto. Pedro Ivo, na qualidade de governador, reprimiu duramente o movimento popular, tal qual os governos militares, facilitando, assim, a disseminação do populismo aminiano.<sup>47</sup> (Ibid., 303-304)

Pedro Ivo Campos, representante, portanto, das forças conservadoras do partido (e dessa forma não se constituindo como real oposição aos interesses dominantes em Santa Catarina), embora pertencente a um partido que historicamente lutou contra a manutenção da ditadura militar e a favor da democracia, foi responsável, através de atos arbitrários e utilizando-se de práticas coercitivas contra professores e funcionários públicos estaduais,<sup>48</sup> por “derramar a pá de cal” sobre conquistas fundamentais do Plano Estadual de Educação 1985-1988.

Durante sua gestão, a Comissão de Implantação do Plano Estadual de Educação foi extinta (05 de julho de 1987). A eleição direta para diretores das unidades escolares, conquista tão cara aos homens e mulheres que participaram do movimento pela qualificação e democratização da escola pública catarinense, foi extirpada do cenário educacional estadual (24 diretores eleitos tiveram seus mandatos cassados). Os

---

<sup>47</sup> De acordo com AURAS (1991: 348): “o populismo aminiano – o da ‘opção pelos pequenos’ – investirá fundo no trabalho de assistencialismo aos segmentos populares desorganizados, carentes, desassistidos, característicos sobretudo das periferias urbanas, locais onde irão concentrar-se as legiões de abandonados pelo desenvolvimento econômico existente”.

<sup>48</sup> A este respeito, ver: SOUSA, Ana Maria Borges de. **Do espaço escolar às ruas: um olhar sobre o movimento dos trabalhadores em educação de Santa Catarina**. Florianópolis, 1994. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

argumentos utilizados iam da inconstitucionalidade<sup>49</sup> à impropriedade, como podemos perceber nesta declaração de Pedro Ivo Campos ao jornal “O Estado”: “democracia não se faz em escolas e sim em Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais ou em outras entidades ou órgãos que tratam de questões políticas. Nas escolas se faz educação” (Daros, 1999: 102). O governador, mesmo tendo realizado sua campanha eleitoral baseada no slogan “Você decide e Pedro Ivo realiza”, nomeou uma comissão de “alto nível” para elaborar o Plano Estadual de Educação de seu governo, desconsiderando o documento final do Congresso de Lages, gestado de forma participativa. O Conselho Deliberativo foi extinto através do Decreto 911, de 19 de novembro de 1987, e substituído por um Conselho Comunitário Escolar.

Leal (1987: 44-5), comparando os dois decretos – o que instituiu e o que substituiu os Conselhos de Escola – afirma a profundidade das mudanças processadas, pois transformaram radicalmente a natureza dos Conselhos:

- 1) De um colegiado que define ‘as linhas prioritárias de ação educacional’ e delibera ‘sobre os diversos aspectos concernentes à vida da unidade escolar’ (Art. 2º do Decreto nº 29.790), tem-se um órgão que meramente assessora a direção da escola;
- 2) De um colegiado cuja presidência era escolhida ‘pelos seus pares dentre os membros efetivos’, tem-se um órgão cujo presidente é indicado ‘a priori’, na medida em que atribui ao diretor da escola a qualidade de presidente nato do Conselho Comunitário;
- 3) De um colegiado com competência para definir desde as diretrizes de atuação da escola, o aproveitamento do espaço físico escolar, o calendário escolar, programas de assistência ao aluno e de contenção à evasão escolar, até alternativas para solução de problemas de natureza administrativa, pedagógica e financeira, tem-se um órgão ao qual compete, sob tutela do diretor escolar, ‘discutir sugestões de ordem administrativa da escola’, ‘elaborar o calendário cívico-cultural do ano

---

<sup>49</sup> Conforme DAROS (1999), o debate em torno da inconstitucionalidade ou não da lei de eleição direta para diretores das unidades escolares proporcionou um impasse entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, pois o Secretário da Educação negou-se, de início, a cumprir a liminar de reintegração dos diretores exonerados, mudando de posição em seguida. Pais, professores e alunos também reagiram à medida autoritária do governador, exigindo a volta dos diretores eleitos e não aceitando a presença dos indicados. Apesar da liminar e de todos os protestos, a tese de inconstitucionalidade foi confirmada posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal.

letivo’, ‘colaborar em programas especiais, visando à integração escola-família-comunidade’, planejar os eventos sociais, esportivos, religiosos e cívico-culturais etc.;

4) De um colegiado subordinado à Assembléia Geral da escola à qual devia submeter seu regimento para aprovação (Art. 5º, inciso v – Decreto nº 29.790), tem-se um órgão cujo regimento é aprovado pelo próprio presidente, o diretor da escola (grifos da autora).

Em suas análises, a autora qualificou de antidemocrático o ato do governador Pedro Ivo Campos, que, ao baixar o Decreto 911, excluiu dessa decisão os maiores interessados nesse processo – profissionais da educação, pais e alunos – restringindo visceralmente a possibilidade de participação destes na gestão da escola, o que estava garantido (pelo menos do ponto de vista formal) no decreto anterior.

Contraditoriamente, e demonstrando as lutas internas existentes nos próprios partidos, se no governo estadual o PMDB, na figura de seu governador, estava assumindo e realizando uma gestão privatista e anti-democrática,<sup>50</sup> no município de Florianópolis efetivava-se uma administração (gestão de Andrino) que buscava a realização de um governo mais democrático. Só para ilustrar, podemos destacar o fato de que, em 1986, ao assumir a prefeitura de Florianópolis, Edison Andrino (PMDB) sancionou a Lei 2.415/86, instituindo a eleição direta para diretores das escolas básicas da rede municipal de ensino de Florianópolis. Já Pedro Ivo Campos (PMDB), também

---

<sup>50</sup> SOUSA (1994: 46), referindo-se a uma matéria publicada num encarte da revista Veja, de 23 de março de 1988, na qual vários governadores são destacados pelo mérito de suas administrações, dentre os quais Pedro Ivo Campos, afirma: “o texto citado confirma, em parte, o que escrevemos sobre a postura e o projeto político do PMDB e de seu governante: culpar os trabalhadores do serviço público pelo esgotamento dos cofres estaduais, não querendo considerar que a superpopulação nas esferas administrativas do serviço público resulta de políticas comumente denominadas de ‘apadrinhamento’, aquelas que não leva em conta a qualidade do serviço público e valorização de seus profissionais, mas atender aos reclames de seus aliados; justificar, com isso, o não investimento nos serviços básicos de interesse da maioria da sociedade; fortalecer o pré-conceito para com os servidores do Estado, historicamente ‘responsáveis’ pelo desequilíbrio entre receitas e despesas públicas; consequentemente, garantir a marginalização desses trabalhadores pela população, num jogo próprio de quem ‘professa (e pratica) a crença de que o potencial de desenvolvimento da Santa e Bela Catarina’ está nas mãos da iniciativa privada’. À iniciativa privada, seu devotado compromisso; aos trabalhadores, sempre que necessário, seu desrespeito e sua polícia”.

em seu primeiro ano de governo (1987), extinguiu as eleições diretas para diretores das escolas da rede de ensino estadual.

Para Edison Andrino, essa contradição do partido pode ser explicada da seguinte forma:

O PMDB que era o antigo MDB, o partido que foi consentido pelo governo, permitido que existisse pela ditadura, para passar uma imagem lá fora, que no Brasil existia uma democracia. Então, quem queria fazer política tinha duas alternativas: ou ia para a clandestinidade, para a guerrilha, ou participava do MDB. O MDB era um partido que englobava tudo. Quem estava no partido era quem defendia a democracia no país. O Pedro Ivo era um cara democrático, militar defensor da democracia, da anistia, da Assembléia Nacional Constituinte, das eleições diretas, mas ele era um homem de direita, mais de direita. Esse é o problema que nós enfrentamos hoje, o partido inclusive. Porque o partido cumpriu uma função histórica, que foi redemocratizar o Brasil. Agora e a democracia social? E a justiça social? Isso não foi, porque isso já é mais difícil, cada um pensa diferente. Tem o defensor intransigente da globalização, do neoliberalismo, das privatizações, e no PMDB tem gente que pensa assim. Por exemplo, eu tenho uma postura dentro do PMDB. Eu sou marginalizado dentro do partido, pela minha postura hoje contra o Fernando Henrique, contra as privatizações. Acho que ele está acabando com o Brasil, mas não é isso que pensam todos os peemedebistas. Porque o PMDB ainda é um partido sem uma ideologia econômica formada.<sup>51</sup>

Sendo assim, percebemos que as diferentes concepções nas gestões de Pedro Ivo Campos e Edison Andrino tem raízes na própria gênese do MDB/PMDB. Nesse sentido, Sader (1991: 34), ao analisar a formação do MDB, afirma:

o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) abrigava todas as tendências de oposição à ditadura, de moderados como Tancredo Neves a grupos de todas as orientações da esquerda, mesmo os mais radicais. (...) O PMDB continuou, ainda assim, a ser um partido muito heterogêneo, abrigando democratas-cristãos, liberais de várias nuances, social-democratas, entre outros.

---

<sup>51</sup> ANDRINO, Edison. **Entrevista concedida a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 11 mar. 2000.

Outro fato que demonstra a contradição, na área educacional, nas gestões de Pedro Ivo Campos e Edison Andrino refere-se à instituição dos Conselhos de Escola. No mesmo ano em que Pedro Ivo aboliu os Conselhos da rede de ensino estadual, Andrino sancionou a Lei 2.622, de 07 de julho de 1987, instituindo os mesmos na rede municipal de ensino de Florianópolis. E é sobre o processo de discussão envolvendo a elaboração dessa Lei que trataremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO II

### A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS

**“As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”.**

(Carlos Drummond de Andrade)

## 1. A ELEIÇÃO DE EDISON ANDRINO PARA A PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS

Após quase 20 anos de ditadura militar,<sup>52</sup> em 15 de novembro de 1985, realizou-se a primeira eleição direta para prefeitos das capitais, tendo sido eleito, em Florianópolis, Edison Andrino, candidato do PMDB. O resultado das urnas na capital catarinense<sup>53</sup> confirmava uma tendência nacional de vitórias das forças identificadas com a oposição aos governos militares e com a consolidação de relações democráticas.

Analisando os dados relativos ao resultado oficial das eleições, Viola (1986: 16) afirma que:

A vitória de Andrino deu-se em todos os bairros da cidade, independentemente do nível de renda de seus moradores (...); 2. O PMDB aumentou em 8% sua votação comparada com os 39% obtidos em 1982, conseguindo morder num setor significativo que em 1982 tinha votado no PDS; 3. Dado o perfil da campanha de Andrino o voto peemedebista significou uma vontade de mudanças profundas na administração municipal, tanto na alocação dos recursos como no modo da gestão.

Para Müller (1992: 36-7), Andrino elegeu-se por centrar sua campanha eleitoral na promessa de efetivar “uma prefeitura democrática e participativa”, que foi um dos slogans de sua campanha. Ele assumiu compromissos básicos com a participação popular, através de propostas como: a criação de uma coordenação de movimentos sociais, junto ao gabinete do prefeito; o agendamento semanal de atendimento da

---

<sup>52</sup> Através do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, foram extintas as eleições diretas para governadores, prefeitos das capitais e cidades consideradas “área de segurança nacional”.

<sup>53</sup> Edison Andrino, do PMDB, foi eleito prefeito de Florianópolis com 46,84% dos votos, contra 34,86% conferidos a Francisco de Assis, do PDS. O restante dos votos foram distribuídos entre o PFL, PT, PCB, PTB, além dos votos brancos e nulos.

prefeitura às organizações comunitárias de moradores; a criação dos Conselhos Municipais de desenvolvimento, de transporte e de turismo, com representantes das organizações de moradores em sua composição, e a discussão do orçamento municipal com as associações.<sup>54</sup>

Também em relação ao resultado obtido neste pleito eleitoral, Canella (1992: 39-40) expressa:

Tal vitória [de Andrino] adquiriu importante significado, por marcar a queda da hegemonia política dos setores conservadores – aqueles que apoiavam os governos militares: ARENA, posteriormente PDS e, mais recentemente, também o PFL. Tais setores sempre controlaram não só o município de Florianópolis, mas também a política em nível estadual<sup>55</sup>. Esta eleição significou, assim, o início de uma alternância partidária no poder municipal da Capital do Estado. Por esta razão, o início do governo de Andrino foi cercado por muitas expectativas populares.

Ainda de acordo com Canella (1992: 40), estas expectativas populares eram reforçadas pelo fato de que a candidatura de Andrino

transcendia os limites de seu próprio partido, o PMDB. Andrino recebeu também o apoio de um setor do PT que, nas convenções internas deste partido, havia defendido a proposta de uma coligação com o PMDB. Derrotados, optaram ainda assim em prosseguir no apoio à campanha de Andrino, contrariando a posição oficial do partido, que lançou candidatura própria. 14 integrantes deste setor acabaram sendo expulsos do PT quando, posteriormente, assumiram cargos na prefeitura do PMDB. Permaneceram nela até 1987, retirando-se dela em bloco por divergências relativas a questões salariais.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Sobre o processo de elaboração do orçamento na gestão de Edson Andrino, ver: CANELLA, Francisco. **A UFECO e o movimento dos sem-teto** – práticas instituintes nos espaços políticos da cidade. Florianópolis, 1992. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina (especialmente o capítulo 2); e MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Avaliação do processo orçamentário com participação popular na Prefeitura Municipal de Florianópolis – SC, no período de 1986 a 1988**. Florianópolis, 1990. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina

<sup>55</sup> AURAS (1991), em sua tese de doutorado, nos mostra com muita propriedade o domínio das forças oligárquicas conservadoras em Santa Catarina.

<sup>56</sup> Com relação à saída desse grupo, Carlos Alberto Marques, assessor técnico da Secretaria Municipal de Educação, nessa gestão, e um dos 14 integrantes petistas que apoiaram Andrino, em entrevista realizada no dia 30 de março de 2000 afirma que: “na realidade eram vários fatores, eram divergências políticas com o rumo da

Os ex-membros petistas assumiram cargos estratégicos na administração municipal,<sup>57</sup> buscando imprimir um perfil mais democrático a essa gestão. Eles acreditavam que o apoio a Edison Andrino significava um avanço para a cidade, pois interrompia com as oligarquias, representadas por Jorge Bornhausen e Esperidião Amin, e com setores do PMDB que defendiam a Aliança Democrática.

## **2. ALGUMAS DIRETRIZES E AÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Na área educacional, o compromisso expresso no programa de governo de Andrino, com a construção de uma prefeitura democrática e participativa, iniciou com a própria criação e organização da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis (SME). Telma Anita Piacentini,<sup>58</sup> secretária municipal de educação neste período, afirma:

É no interior desse quadro político-educacional [década de 80 – período de construção do movimento de educadores, e não só, de toda uma sociedade desejava

---

administração municipal. E uma das questões mais tensas era a política salarial da prefeitura. O que nos levou a sair da prefeitura, foi uma opção política que o Edison estava fazendo de ter uma interlocução mais firme, mais decisiva com o seu partido e com setores mais atrasados do seu partido, que se materializava principalmente numa interlocução com a Câmara de Vereadores”.

<sup>57</sup> Secretário da administração, assessor técnico da Secretaria da Educação, coordenador dos Movimentos Populares junto ao Gabinete do Prefeito etc.

<sup>58</sup> Telma Anita Piacentini foi professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 1971 a 1992, quando se aposentou. Atuava sobretudo nas áreas de educação popular e planejamento educacional. Nesse sentido, destacamos como parte de suas pesquisas a obra: “O Morro da Caixa D’Água: o significado político-pedagógico dos movimentos de educação popular na periferia de Florianópolis”, publicado pela editora da UFSC, em 1991, (originalmente sua dissertação de mestrado). Foi secretária municipal de educação de Florianópolis no período de 02 de janeiro de 1986 a 08 de setembro de 1987 e, conforme SILVA (1993: 17), “trazia, em seu currículo, uma trajetória vinculada à pesquisa junto aos movimentos populares no município e às lutas pela construção de uma escola pública de qualidade”.

de participação], num momento de transição de um regime autoritário e ditatorial militar para a construção de uma sociedade democrática, que se insere a proposta educacional que reflete a criação da Secretaria Municipal de Educação. (Piacentini, apud Silva, 1993: 13)

A criação da SME foi oficializada no final da gestão de Aloízio Piazza (PMDB), pela Lei 2.350, publicada em 30 de dezembro de 1985, passando a vigorar a partir de 02 de janeiro de 1986, no governo de Edison Andrino. Até este momento, a educação no município estava sob a responsabilidade do Departamento de Educação da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, que era composto por duas divisões: a Divisão de Ensino e a Divisão de Educação Física.<sup>59</sup> Isso evidenciava, na avaliação de Piacentini (Ibid., 14), “o conceito de educação, que a concebe como resultado do somatório do corpo e do intelecto”. A constituição da SME,<sup>60</sup> e a proposta de trabalho pretendida por essa administração, exigiram uma nova estrutura organizacional, que embora já fosse praticada desde o início da gestão do PMDB (1986) só foi aprovada em 1988, pela Lei 2.825, e publicada em Diário Oficial em 3 de fevereiro de 1988.<sup>61</sup>

Essa estrutura administrativa foi gestada a partir da

---

<sup>59</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório:** “Desenvolvimento da Política Educacional no Município de Florianópolis. Período 1986/88”. Florianópolis, 1988, p. 2.

<sup>60</sup> Sobre isto ver: SILVA, Vera Gaspar da. **Por detrás das palavras...** Investigando aspectos e valores da identidade social e profissional de professores de 1ª a 4ª série. Florianópolis, 1993. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina (especialmente a primeira parte).

<sup>61</sup> O novo organograma estava assim configurado:

I – Unidade de Apoio Administrativo

II – Departamento de Administração Escolar: a) Divisão de Pessoal; b) Divisão de Material e Serviços Gerais

III- Departamento de Ensino: a) Divisão de Programas Especializados em Educação; b) Divisão Pré-Escolar; c)

Divisão de 1º Grau; d) Divisão de Bibliotecas Escolares e Comunitárias; e) Divisão de Educação Física.

Vale ressaltar que atualmente (2002) ainda é este o organograma oficial da SME.

preocupação ... de interligar, numa mesma dimensão, dois processos que, embora se apresentassem separadamente, precisavam atuar em conjunto, como dois pólos de uma mesma ação: o administrativo e o pedagógico, compondo a totalidade da educação da rede escolar de Florianópolis. ...o Departamento de Administração Escolar foi gerado como uma decorrência da política educacional proposta, centrada numa dimensão pedagógica explícita: a melhoria da qualidade do ensino, o resgate da escola pública como uma escola oficial, destinada à maioria da população florianopolitana que apresentava determinadas características e a adequação da escola pública à década de 80, consciente da chegada de um novo século. (Ibid., 20)

A rede municipal de ensino, no ano de 1988, era composta por 63 unidades escolares, sendo 15 escolas básicas (1ª à 8ª série do 1º grau), 13 escolas com atendimento exclusivo de 1ª à 4ª série, 10 creches e 25 núcleos de educação infantil (NEIs). Eram atendidos um total de 7.241 alunos no 1º grau e 2.214 crianças, na rede de educação infantil. Em convênio com a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto era oferecido ensino noturno de 1º (5ª à 8ª série) e 2º graus para 526 alunos e, por meio de convênios com entidades comunitárias, atendia-se mais 957 crianças de 0 a 6 anos. O quadro dos profissionais do magistério público municipal apresentava-se da seguinte forma nesse período: 3 professores não titulados, 264 professores normalistas (I), 3 professores com licenciatura curta (II), 255 professores com licenciatura plena (III), 356 professores substitutos, 1 administrador escolar, 18 orientadores educacionais, 11 supervisores escolares e 5 auxiliares de ensino.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Conforme: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório**: “Desenvolvimento da Política Educacional no Município de Florianópolis. Período 1986/88”. Florianópolis, 1988, p. 31. Ainda de acordo com esse Relatório a matrícula total na rede municipal de ensino de Florianópolis em 1984 era de 8.816, passando para 9.455 alunos da educação infantil ao 1º grau, em 1988.

Conforme Silva (1993),<sup>63</sup> nos primeiros cem dias dessa gestão à frente da Secretaria de Educação, ganharam destaque ações do tipo: realização de encontros pedagógicos e cursos de aperfeiçoamento com todos os professores da rede municipal de ensino; organização de reuniões com todos os diretores, buscando integrá-los à nova proposta educacional, ao mesmo tempo que conhecer as dificuldades e problemas existentes nas escolas; elaboração de critérios específicos (de caráter pedagógico) para contratação de professores em regime temporário (atualmente conhecido como professor substituto); implantação nas escolas básicas (1ª à 8ª série) do serviço de orientação educacional e supervisão escolar; redirecionamento da proposta de educação infantil da rede municipal, e encaminhamento ao Prefeito da proposta de Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Municipal.

Durante este primeiro trimestre, enquanto se desenvolviam ações emergenciais, como as citadas anteriormente, a equipe da SME elaborou um Plano de Trabalho (coordenado pela então Secretária de Educação), organizado em forma de propostas assim definidas: 1 – “Nenhuma Criança Sem Escola”; 2 – “Recuperando a Qualidade da Escola Pública”; 3 – “Lutando Contra o Analfabetismo”; 4 – “Atendimento ao Pré-escolar”; 5 – “Atendimento ao Menor Desassistido”.<sup>64</sup>

A partir do que foi exposto até o momento, em torno da eleição de Edison Andrino e da proposta de trabalho da Secretaria Municipal de Educação em sua gestão, buscamos definir alguns dos elementos que nos permitirão entender o contexto

---

<sup>63</sup> A autora baseou-se no relatório: “Os primeiros 100 dias da Nova Secretaria Municipal de Educação”, em anexo em sua Dissertação de Mestrado e publicado também no **Cadernos do CED**; Florianópolis, 2 (6), 211-226, Jul./Dez. 1985.

<sup>64</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano de Ação Triênio 86 – 88**. Florianópolis, 1988.

histórico no qual foi gestada a Lei dos Conselhos de Escola para a rede municipal de ensino de Florianópolis, cuja implantação ocorreu no período de gestão da Frente Popular – 1993/1996.<sup>65</sup> Como nos afirma Saviani (1991: 134) “para se compreender o real significado da legislação não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto”.

### **3. A LEI 2.622 QUE INSTITUIU OS CONSELHOS DE ESCOLA**

#### **3. 1. Da sua elaboração ao trâmite na Câmara de Vereadores**

O Projeto de Lei que propôs a instituição dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis foi encaminhado pelo prefeito Edison Andrino ao então presidente da Câmara, o vereador Aldo Bellarmino da Silva, no dia 01 de abril de 1987. O referido Projeto pautou-se na seguinte argumentação:

A medida aqui proposta é fruto de estudos que vinham sendo desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação e constitui, como Vossa Excelência e seus pares poderão constatar, um importante passo no sentido da democratização das estruturas escolares, possibilitando a participação direta da comunidade nas definições de caráter pedagógico e administrativo da Escola. Não se trata, todavia, de uma inovação temerária dado que em nosso Estado já se conta com experiência semelhante cujo êxito tem sido incontestável.

---

<sup>65</sup> Em entrevista realizada no dia 16 de março de 2000, Arlene M. A. Ricken, supervisora escolar da E.B.M. José do Valle Pereira afirma que “durante o ano letivo de 1988 realizaram-se algumas discussões com os professores da escola sobre a possibilidade de implantação do Conselho Deliberativo. Estes, com uma posição favorável à implantação, sugeriram que o debate fosse ampliado, envolvendo pais e alunos. Desta forma, convocou-se uma Assembléia Geral na qual discutiu-se a Lei 2.622, que instituiu os Conselhos Deliberativos na rede municipal de ensino, suas vantagens e desvantagens. Houve receio por parte dos pais, pois foi colocado que o Conselho substituiria a Associação de Pais e Professores (APP), bastante atuante no período. Sendo assim, a Assembléia deliberou pela não implantação naquele momento do Conselho Deliberativo, permanecendo a APP”. Não há registro na Escola sobre este trabalho, que para Marly da Rosa Carvalho (responsável pela Divisão de Orientação e Administração Pedagógica da SME), foi a única tentativa de implantação do Conselho Deliberativo durante a gestão de Andrino.

Derivada da vontade popular, manifesta através do Plano Estadual de Educação, estes Conselhos enriquecem o processo educativo com experiências culturais e sociais da comunidade, trazendo para dentro da escola, não apenas as famílias, mas também as demais lideranças comunitárias que encontram aí um instrumento adequado para suas atividades e definições.

No caso específico de Florianópolis esta proposta foi derivada de uma Comissão criada no âmbito da Secretaria Municipal de Educação<sup>66</sup> integrada por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar.<sup>67</sup>

De acordo com Carlos Alberto Marques, o processo de discussão para elaboração desse Projeto de Lei envolveu basicamente os diretores das unidades escolares, que apresentavam uma certa resistência à proposta de implantação dos Conselhos Deliberativos, “pois o poder deles diminuiria, e muitos ainda estavam vinculados à antiga estrutura de poder local dos bairros e da cidade, a maioria eram pessoas ligadas aos cabos eleitorais, aos vereadores do PDS”.<sup>68</sup> Essa situação manteve-se mesmo após a realização da primeira eleição para diretor das escolas básicas (1ª à 8ª série) da rede municipal de ensino de Florianópolis, em julho de 1986.<sup>69</sup> Um dos aspectos levantados durante esse processo e que causou polêmica, a exemplo do ocorrido na rede estadual de ensino, constituiu-se na definição de seu caráter:

---

<sup>66</sup> Não existe registro sobre o trabalho dessa Comissão, ou pelo menos estes não foram localizados nos arquivos da SME, ou mesmo com os profissionais que coordenaram o processo de elaboração desse Projeto de Lei. Em função disso, realizamos entrevista com Carlos Alberto Marques, professor do Departamento de Metodologia de Ensino, do Centro de Educação da UFSC, que ocupou o cargo de assessor técnico da SME no período de 1 de janeiro de 1986 a 14 de julho de 1987, coordenando junto com a secretária de educação, Telma A. Piacentini, o processo de discussão e elaboração do Projeto de Lei que propôs a instituição dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis.

<sup>67</sup> FLORIANÓPOLIS. **Ofício nº 00435 de 01 de abril de 1987.**

<sup>68</sup> MARQUES, Carlos Alberto. **Entrevista concedida a Márcia Bressan Carminati.** Florianópolis, 30 mar. 2000.

<sup>69</sup> A proposta de eleição para diretor das escolas básicas da rede municipal de ensino de Florianópolis fazia parte do programa de governo de Edison Andrino e foi efetivada já no primeiro ano de seu mandato, com a aprovação da Lei 2.415, em 13 de junho de 1986 (os diretores das escolas desdobradas [1ª à 4ª série], creches e NEIs permaneceram sendo indicados). Sobre esse assunto, ver: ELLER, Maria Stela Bardini. **As eleições de diretores nas escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis: 1986 – 1996.** Florianópolis, 1999. Monografia. Universidade do Sul de Santa Catarina.

deliberativo ou consultivo? Conforme Marques, esse debate ocorreu entre os diretores, com o prefeito Edison Andrino e na Câmara de Vereadores, sendo que sua posição e a da secretária de educação, Telma Piacentini, era de defesa dos Conselhos com caráter deliberativo.

Ainda sobre o processo envolvendo a elaboração desse Projeto de Lei, Marques afirma: “não me lembro de ter sido feito um seminário, um trabalho envolvendo os educadores em geral. Não existia uma discordância da Associação dos Educadores<sup>70</sup> com a instituição dos Conselhos Deliberativos, (...) não existia resistência porque havia uma compreensão comum, política dos responsáveis pela Secretaria e pela Associação dos Educadores do município”. E prossegue, afirmando que essa proposta

veio como saldo do processo que aconteceu no Estado [referindo-se ao processo de elaboração do Plano Estadual de Educação ocorrido na gestão de Esperidião Amin 1983/86] e que envolveu escolas do município. Nesse processo do PEE, nos congressos municipais, nos congressos das escolas, houve a reivindicação, que foi assumida pela Secretaria de Educação do município como uma vontade da sociedade florianopolitana e nos cabia, enquanto um governo que tinha uma identidade democrática e popular no município, encampar esta proposta.

Analisando a Lei 2.622/87, que instituiu os Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis, percebemos que a redação de seu texto esteve baseada (dada a similaridade de seus artigos) no Decreto 29.790, de 29 de julho de

---

<sup>70</sup> Em assembléia geral, no dia 14 de outubro de 1988, a Associação dos Educadores Municipais de Florianópolis e a Associação dos Servidores Municipais de Florianópolis foram transformadas no Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis. (SINTRASEM. Florianópolis. **Ata da assembléia geral realizada no dia 14 out. 1988**)

1986, no qual foram instituídos os Conselhos nas unidades escolares do Estado de Santa Catarina.<sup>71</sup>

Na Câmara de Vereadores,<sup>72</sup> o referido Projeto de Lei foi analisado por três comissões: a Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo e a Comissão de Redação de Leis.<sup>73</sup>

A Comissão de Constituição e Justiça, cujo relator era o vereador Salomão Mattos Sobrinho, reunida no dia 5 de junho de 1987, sugeriu emendas aos artigos 3º e 8º, as quais passamos a descrever, juntamente com os artigos do Projeto de Lei original:

---

<sup>71</sup> Atualmente o Decreto 3.429, de 8 de dezembro de 1998, em seu artigo 1º regulamenta o Conselho Deliberativo Escolar nos estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública estadual: “As Unidades Escolares de Educação Básica da Rede Pública Estadual implementarão o Conselho Deliberativo Escolar, Órgão Colegiado de caráter consultivo, normativo, deliberativo e avaliativo, que atuará em assuntos referentes a gestão pedagógica, administrativa e financeira da Unidade Escolar”.

<sup>72</sup> A gestão de Edison Andrino (1986/88) correspondeu a 10ª Legislatura da Câmara de Vereadores, eleita em 15 de novembro de 1982 e com mandato abrangendo o período de fevereiro de 1983 a dezembro de 1988. Eram vereadores nesse período: **bancada do PMDB** - Aloísio Acacio Piazza, Clair Castilhos Coelho, Içuriti Pereira da Silva, Otto Entres Filho, Pedro Medeiros, Rogério Duarte de Queiros, Sérgio José Grando, \*Gualberto César dos Santos, \*Arnaldo Lisboa Filho, Jeronimo Venâncio das Chagas; **bancada do PDS** - Adir Cardoso Gentil, Alcino Vieira, Aldo Bellarmino da Silva, Almir Saturnino de Brito, Arno Seara, César Filomeno Fontes, César Antônio de Souza, Demosthenes José Machado, Flávio Vieira, Gerson Fausto Bortoluzzi, Gervasio Ramon Filomeno, Lauro Luiz de Andrade, Salomão Mattos Sobrinho, \*Michel Curi, \*Guilherme Farias Cunha, \*Alexandre Evangelista Júnior - \* estes são os suplentes que assumiram posteriormente o mandato. (Arquivo e Documentação da Câmara de Vereadores de Florianópolis)

<sup>73</sup> O Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Florianópolis, expressa em seu Artigo 44: “É competência específica: I – da Comissão de Constituição e Justiça: a) opinar sobre o aspecto constitucional, jurídico, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem seu parecer, salvo nos casos previstos neste Regimento; b) o Projeto que for argüido de ilegal ou inconstitucional, pela Comissão de Constituição e Justiça, deve ter seu parecer apreciado pelo Plenário e, somente prosseguirá se o seu parecer for rejeitado; c) a Comissão de Constituição e Justiça deve obrigatoriamente manifestar-se sobre o mérito das proposições que disserem respeito à organização administrativa da Câmara e da Prefeitura, contratos, ajustes, convênios e consórcios, e licença ao Prefeito e Vereadores. (...) V – da Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Turismo, emitir parecer sobre os processos relacionados com o ensino, convênios escolares, desportos, patrimônio histórico, artes, folclore e com o turismo em todos os seus aspectos, bem como as proposições que versem sobre a concessão de títulos honoríficos e outorga de outras honrarias. (...) VII – da Comissão de Redação de Leis, redigir o vencido em primeira discussão e oferecer redação final aos projetos, exceto ao da Lei Orçamentária”. (CÂMARA DE VEREADORES. **Regimento Interno**. Florianópolis, 1980, p. 17)

**Proposta do Projeto de Lei original:**

Artigo 3º - O Conselho Deliberativo será constituído de representantes da direção, dos professores, dos especialistas em assuntos educacionais, dos alunos, dos pais, dos funcionários e das associações de moradores e ou comunitárias, eleitos, efetivos e suplentes pelos seus pares, respectivamente.

§ 1º - É vedado ao membro do Conselho Deliberativo representar mais que um segmento.

§ 2º - O mandato dos membros do Conselho Deliberativo será um ano, permitida a reeleição.

§ 3º - O Presidente do Conselho Deliberativo será escolhido por eleição pelos seus pares dentre os membros efetivos.

Artigo 8º - As reuniões do Conselho Deliberativo serão secretariadas por um servidor do corpo docente ou administrativo do respectivo estabelecimento, designado pelo seu diretor.

**Emendas propostas pela Comissão de Constituição e Justiça:**

Artigo 3º - O Conselho Deliberativo será constituído de representantes da direção, dos professores, dos especialistas em assuntos educacionais, dos alunos, dos pais, dos funcionários eleitos, efetivos e suplentes pelos seus pares respectivamente.

§ 1º - É vedado ao membro do Conselho Deliberativo representar mais que um segmento.

§ 2º - O mandato dos membros do Conselho Deliberativo será um ano, permitida a reeleição.

§ 3º - O Presidente do Conselho Deliberativo será escolhido por eleição pelos seus pares dentre os membros efetivos.

§ 4º - Nas escolas de 1ª a 4ª série, nos núcleos de educação infantil e creches, o Conselho Deliberativo não terá representantes dos alunos.

Artigo 8º - As reuniões do Conselho Deliberativo serão secretariadas por secretário eleito entre os membros do Conselho ou por servidor designado para tal fim. (Florianópolis. **Projeto de Lei 3.388, de 24 de abril de 1987**)

As emendas propostas pela Comissão de Constituição e Justiça não alteraram significativamente o Projeto de Lei de autoria do Executivo Municipal, exceto pelo fato de ter retirado do artigo 3º a possibilidade de participação, no Conselho, de representantes das associações de moradores e/ou comunitárias, com direito a voz e voto. A presença de outros atores, que não os envolvidos diretamente com determinada unidade escolar no papel de pais, alunos ou profissionais, certamente enriqueceria e ampliaria o debate em torno da escola pública. A inclusão do 4º parágrafo no artigo 3º parece tratar-se de um aperfeiçoamento do próprio Projeto de Lei no sentido de torná-

---

lo mais claro, embora aqui caiba o debate sobre o princípio da paridade ou não da Lei, assunto que será melhor tratado posteriormente, no item 3. 2. Quanto ao artigo 8º, a modificação proposta é pertinente, pois delega a responsabilidade pelo registro das reuniões do Conselho a um membro da própria diretoria, portanto a alguém que deve estar envolvido com o trabalho e com as discussões, e não, como propunha o Projeto original, um servidor da unidade escolar designado pelo diretor.

Após a inclusão das emendas, o Projeto de Lei foi encaminhado à Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, no dia 12 de junho de 1987, com o seguinte parecer:

Senhor presidente

Somos de parecer favorável a tramitação normal nesta Casa do presente projeto de lei com as emendas em anexo por entender que o mesmo preenche os requisitos legais e constitucionais.

Assinam os Vereadores: Salomão Mattos Sobrinho, Michel Curi e Gervásio Ramon Filomeno.<sup>74</sup> (Ibid.)

Em reunião no dia 22 de junho, a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, que tinha como relator o vereador Sérgio José Grando, proferiu o seguinte parecer a respeito desse Projeto de Lei:

Somos inteiramente favoráveis a tramitação e posterior aprovação pelo colendo plenário, bem como as emendas a ele apostas, uma vez que as mesmas vêm a aperfeiçoar a matéria em análise.

Assinam os Vereadores: Sérgio José Grando, Salomão Mattos Sobrinho, Adir Cardoso Gentil, Gerson Fausto Bortoluzzi e Rogério Duarte de Queiros. (Ibid.)

---

<sup>74</sup> O parecer é assinado por mais um vereador, cuja rubrica não foi identificada.

Finalmente, a Comissão de Redação de Leis, composta pelos vereadores Pedro Medeiros, Cesar Filomeno Fontes e Michel Curi, elaborou a redação final do Projeto de Lei 3.388, incorporando as emendas propostas e encaminhando o mesmo para ser apreciado na sessão plenária do dia 23 de junho de 1987, tendo sido aprovado integralmente.

### 3. 2. Discutindo a Lei 2.622/87

Muitas são as experiências em torno da democratização da gestão escolar em municípios e estados deste país. A partir delas, Ciseski e Romão<sup>75</sup> elaboraram alguns parâmetros para a constituição dos Conselhos de Escola. Para efetivar a análise da Lei 2.622/87 (anexo 2), tomaremos alguns destes parâmetros que consideramos serem os mais relevantes para nossa discussão.

1) Quanto à natureza os Conselhos de Escola podem ser: deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador. No país, várias são as experiências, principalmente de Conselhos com caráter consultivo e com caráter deliberativo.

Em Florianópolis, a Lei 2.622/87, que instituiu o Conselho de Escola, atribuiu-lhe caráter deliberativo. Com isto, reconheceu-se formalmente que os Conselhos com caráter deliberativo representavam um avanço na ampliação da democratização da escola pública, na medida em que possibilitavam que toda comunidade escolar pudesse se fazer representar e decidir sobre questões administrativas, financeiras e

---

<sup>75</sup> CISESKI, Ângela Antunes; ROMÃO, José Eustáquio. Conselhos de Escola: coletivos instituintes da Escola Cidadã. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (orgs.) **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 65-74.

pedagógicas. Esta postura foi coerente com a proposta de administração (1986/88), especialmente da equipe que assumiu a SME e que foi responsável pela elaboração e aprovação da Lei dos Conselhos de Escola em Florianópolis. Um avanço em relação às Associações de Pais e Professores (APPs),<sup>76</sup> as quais existem na rede municipal de ensino desde a década de 60, e cujo caráter consultivo e de uma instituição formada para contribuir com a direção da escola pode ser percebido nas suas atribuições:

estimular a integração escola/comunidade; promover a cooperação entre pais, professores e demais membros da comunidade escolar; motivar a unidade escolar para a programação e funcionamento de cursos comunitários; planejar e promover em conjunto com a direção atividades culturais como: palestras, reuniões, seminários, grupos de estudos e outros; contribuir para a solução de problemas inerentes à unidade escolar preservando a convivência na comunidade escolar; estudar formas de colaboração da comunidade escolar para com a APP; cooperar na conservação do prédio e equipamentos da unidade escolar; administrar conforme normas legais, os recursos provenientes de subvenções, doações e arrecadações; participar de todas as discussões do projeto político pedagógico das unidades escolares; estimular e orientar a formação de comissões especiais para realizar tarefas específicas; participar dos processos ligados a verbas, reformas, construção, ampliação e manutenção do espaço físico.<sup>77</sup>

Sendo assim, se considerarmos o Conselho não apenas como um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola, de constituição de uma esfera pública, no qual as diferenças podem ser explicitadas com base em relações que buscam o reconhecimento da alteridade dos vários segmentos, das várias representações, propiciando que pela via democrática se construa o consenso, torna-se

---

<sup>76</sup> As APPs das escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis são regulamentadas pelo Decreto Estadual 31.113, de dezembro de 1986 (não existe legislação municipal a esse respeito). Com base nesse Decreto, a SME preparou um estatuto padrão que serve de modelo para as unidades escolares elaborarem o seu.

<sup>77</sup> Essas atribuições estão presentes no documento “Quadro Comparativo entre APP e Conselho de Escola”, elaborado pela Divisão de Orientação Administrativa e Pedagógica da SME, com base no Decreto Estadual 31.113/86, no documento “Orientações para Criação, Organização e Operacionalização das Associações de Pais

patente a defesa de seu caráter ou de sua natureza deliberativa. Os Conselhos de natureza consultiva, ou as APPs, não tomam decisões, apenas são consultados sobre questões que, em última instância, o diretor considerar relevante apresentar (relembramos a análise feita por Leal [1987] sobre o significado, na gestão de Pedro Ivo Campos, da substituição dos Conselhos Deliberativos pelos Conselhos Comunitários Escolares). Neles a alteridade se dilui, pois prevalece *a priori* a vontade do diretor. O direito à participação, condição imprescindível para o processo de construção de esferas públicas mais democráticas, é destituído de seu caráter universal e transformado em “concessão”, em “favor” (o diretor permite, concede a alguns pais a possibilidade destes participarem em determinadas situações e/ou decisões). Essa situação não contribui, ou contribui muito pouco, para uma prática ou educação democrática; ao contrário, incentiva a tutela e a dependência tão marcantes em nossa cultura política. Outro aspecto que desfavorece o conselho consultivo é o de que este pode tornar-se um mero legitimador de decisões autoritárias. Evidentemente que ele também pode configurar-se, num primeiro momento, no sentido da democratização das relações de poder no interior da escola, mas reforçamos a tese de que, por ser um primeiro momento, precisam ser criadas as condições políticas para sua superação.

2) Quanto à composição, existem Conselhos que seguem o princípio da paridade e da proporcionalidade e também os que não respeitam este princípio, ou o fazem parcialmente.

Em Florianópolis, para o estabelecimento do critério de paridade, se considerarmos que de um lado existem os profissionais (professores, especialistas,

---

e Professores – APPs”, organizado pela Secretaria de Estado da Educação e do Desporto e na Lei 2.622/87, que

funcionários, diretor) e de outro, os pais e alunos, o Conselho pode ou não ser paritário, conforme o número de representantes de cada segmento estabelecido pela escola em assembléia geral (de acordo com a Lei pode variar de um a três).

**No caso das escolas básicas:**

- ✓ sendo deliberado em assembléia geral um representante por segmento, teríamos 1 diretor, 1 profissional, 1 pai ou mãe de aluno, 1 aluno(a), sendo paritário portanto;
- ✓ sendo deliberado em assembléia geral dois ou três representantes por segmento, teríamos 1 diretor, 2 (3) profissionais, 2 (3) pais ou mães de alunos, 2 (3) alunos(as), não obedecendo ao princípio da paridade;

**No caso das escolas desdobradas, creches e núcleos de educação infantil:**

- ✓ como os alunos não têm representação e a Lei não prevê que os pais ou mães possam assumir aquele segmento, tendo o seu número de representantes aumentado, o Conselho, independente do número de representantes definidos em assembléia, não segue o princípio da paridade. Os profissionais acabam sempre tendo maior peso nas decisões.

O diretor é membro nato, mas não necessariamente o presidente do conselho, sendo este escolhido entre seus pares. Isto é importante se pensarmos na perspectiva de uma gestão colegiada, na qual os próprios membros do Conselho devem decidir sobre quem ocupará a presidência, através de critérios definidos pelo próprio grupo (não necessariamente o diretor, já que o conselho não é um órgão para “ajudar” o diretor no desenvolvimento de suas tarefas, embora isto acabe acontecendo). Outra questão importante, nesta perspectiva colegiada de gestão, é que os cargos existentes no

Conselho devem servir apenas como forma de organização do trabalho e não para estabelecer relações hierarquizadas e autoritárias.

3) Quanto aos critérios de participação nos Conselhos: a) representantes dos alunos a partir da 4ª série e da 5ª série, ou com mais de 10 (dez) anos (independente da série) e estes com direito a voz e voto; b) os profissionais de outras secretarias que atendam às escolas, representantes de entidades conveniadas, grêmio estudantil, membros da comunidade local, movimentos populares organizados e entidades sindicais, com direito a voz e não a voto; c) todos os membros eleitos por seus pares, com direito a voz e voto.

A Lei que regulamenta os Conselhos na rede municipal de ensino de Florianópolis não apresenta critérios definidos de participação, a não ser no parágrafo 4ª do artigo 3º quando diz que “nas escolas de 1ª a 4ª séries, nos núcleos de educação infantil e creches, o conselho deliberativo não terá representantes dos alunos”. Isto remete para a interpretação de que, no caso dos alunos, o direito de votar e ser votado como representante dar-se-á a partir da 5ª série. O detalhamento de quem poderá participar, com direito a voz e (não) voto poderá constar no regimento de cada Conselho, elaborado e aprovado em assembléia geral na unidade escolar.

Apesar da Lei analisada neste trabalho não abordar muitos elementos com relação aos critérios de participação, esta discussão envolve aspectos fundamentais que devem ser considerados. Um desses aspectos é apresentado por Sposito (1990: 53-5) e aponta no sentido de que a defesa da participação popular no interior da escola exige que tenhamos clareza de alguns pressupostos, quais sejam:

- a) o caráter público da educação, que é mantida pelo Estado. Isto implica um processo de democratização e desprivatização do próprio Estado, cujos serviços públicos de um modo geral, e a educação em especial, carregam os traços arraigados do clientelismo, no qual a concepção e realização das políticas “públicas” são voltadas para o atendimento de interesses privados. Dessa forma, a defesa do “público” exige transparência nas decisões e possibilidades efetivas de interferência, base imprescindível para a democracia e a participação;
- b) o entendimento da presença dos pais na escola como “mecanismo de representação e participação política”, superando a visão de “integração” ou “colaboração” destes para com a escola. Nesta perspectiva, a participação dos trabalhadores, cidadãos, pais é concebida como um direito e não como dádiva ou privilégio;
- c) ter em conta as reais possibilidades que professores, alunos e pais têm no processo de tomada de decisão e, sobretudo, “o reconhecimento da responsabilidade de competências e da diversidade de interesses das partes envolvidas”. Embora com interesses comuns sob o ponto de vista estratégico – como a luta por uma escola pública democrática e de qualidade para todos – é preciso ter clareza de que os sujeitos envolvidos na ação educativa são diversos. E o processo de constituição desses diferentes atores – pais, alunos, professores – em sujeitos coletivos envolve conflito. Portanto, se o pressuposto para a participação for a harmonia ou a mera adesão, qualquer que seja a proposta, sua orientação deixará de ser inovadora e recairá numa nova “modalidade de subordinação político-cultural”.

Outro aspecto que consideramos importante na discussão da participação é apontado por Paro (1997) e diz respeito à concepção de participação dos profissionais que atuam nas escolas. Assim, quando se fala em participação é preciso definir qual o seu conteúdo: se estamos nos referindo à participação dos pais apenas no momento da execução (ajudar em atividades, serviços na escola, contribuição em dinheiro etc.), ou se o que buscamos é a efetiva partilha do poder na escola, o que implica, necessariamente, a participação na tomada de decisões.

Nesse sentido, o que parece figurar nos discursos, seja dos políticos ou administradores da cúpula do sistema de ensino, seja entre os profissionais e direção da escola, é uma concepção de participação fortemente vinculada ao momento da execução. Entretanto, não se trata de considerar a participação na execução de tarefas no interior da escola como um “mal em si”, pois ela pode se constituir numa estratégia de envolvimento dos pais no cotidiano da escola. E esse conhecimento, ou essas informações sobre o funcionamento, os fatos, as relações que se dão no interior da escola de seus filhos, podem favorecer a conscientização dos mesmos, quanto a necessidade de participarem também nas decisões.

Destacamos também a importância da participação dos alunos no Conselho de Escola. Se a participação dos pais, muitas vezes, é vista de forma preconceituosa, ou mesmo ilegítima, sob o argumento da falta de condições em função do baixo nível de escolaridade e da ignorância acerca das questões pedagógicas, a participação dos alunos não é menos polêmica. Também em relação aos alunos existem dúvidas quanto às reais condições de tomarem decisões, especialmente em relação às questões pedagógicas.

Com isto não estamos fazendo a apologia de que os pais ou os alunos participem de tudo. O desenvolvimento e a articulação do trabalho pedagógico são de responsabilidade dos professores, coordenadores, diretores com formação específica para tal. A participação dos pais e alunos não deve ser considerada do ponto de vista técnico e, sim, do ponto de vista político, de controle da “coisa pública”. E, principalmente no caso dos alunos, também do ponto de vista pedagógico, do aprender cotidiano, não só pelo discurso de professores, diretores e especialistas, mas também pela materialização de suas ações.

Sendo assim, se trabalhamos na perspectiva da formação de cidadãos, entendendo a cidadania como um processo que se dá no interior da prática social, precisamos fazer com que a escola pense e organize o seu tempo, o seu espaço, o seu projeto político-pedagógico de tal forma, que a consolidação de uma gestão democrática torne-se tão vital para a escola quanto a presença de professores e alunos.

A gestão democrática deve estar impregnada por uma certa atmosfera que se respira na escola, na circulação das informações, na divisão do trabalho, no estabelecimento do calendário escolar, na distribuição das aulas, no processo de elaboração ou de criação de novos cursos ou de novas disciplinas, na formação de grupos de trabalho, na capacitação dos recursos humanos. (Gadotti, apud Gadotti; Romão. 1997: 36)

Trata-se da consolidação de uma nova cultura escolar, ou mesmo de uma nova cultura política, baseada em princípios democráticos e na qual a participação, reafirmamos, não seja entendida como uma concessão, dádiva ou privilégio, mas como um direito.

Prosseguindo, apontaremos a seguir um quarto aspecto a ser considerado na análise da Lei que instituiu os Conselhos de Escola em Florianópolis.

4) Quanto à periodicidade das reuniões, as leis normalmente estabelecem a obrigatoriedade mínima de encontros mensais, bimestrais, ou até semestrais.

A Lei 2.622/87, em seu artigo 6º define que “as reuniões serão realizadas, pelo menos uma vez por mês, e as reuniões extraordinárias, sempre que necessário, com a convocação de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas de antecedência”.

Ressaltamos este aspecto pois, embora num primeiro momento possa parecer simplesmente um aspecto burocrático, ele é fundamental no sentido de possibilitar sistematicidade e organicidade à participação da comunidade escolar, especialmente dos pais que não estão cotidianamente presentes na escola. Consideramos que a periodicidade mensal para as reuniões é a que mais favorece o processo de envolvimento de todos os segmentos representados no Conselho, com as discussões de cunho administrativo, pedagógico e financeiro que são tratados. Este envolvimento implica conhecimento do que está sendo discutido e decidido. Os próprios professores, muitas vezes envolvidos com a sala de aula, desconhecem questões mais amplas da escola.

Outras duas questões importantes e que não estão presentes na Lei analisada – mas que podem significar a diferença entre um Conselho mais ou menos participativo, mais ou menos democrático – dizem respeito ao horário em que são realizadas as reuniões e à publicidade das atas das reuniões dos Conselhos. O horário deve possibilitar a participação de todos, sem privilegiar segmentos. Reuniões no período matutino, por exemplo, podem ser prejudiciais, pois *a priori* pais e alunos que

trabalham estariam impossibilitados e, neste caso, o princípio da paridade presente na Lei, conforme tratamos anteriormente, estaria reduzido a um preceito puramente formal, já que dificilmente os pais ou alunos poderiam participar das reuniões em número igual ao dos profissionais da escola. A publicidade das atas configura-se um componente importante para a consolidação do princípio da transparência, fundamental para a concretização de uma gestão democrática.

#### **4. PARA ALÉM DA LEI**

Desde a aprovação da Lei, em 1987, até o governo da Frente Popular, em 1993, embora existissem as condições legais para a implantação dos Conselhos de Escola, os mesmos não se efetivaram nas escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis. Diante desse fato, apontaremos a seguir, alguns elementos que poderão contribuir para o entendimento desse interstício entre a formalização da proposta do Conselho e sua implantação nas escolas municipais da capital catarinense:

1) a saída do assessor técnico, Carlos Alberto Marques, em julho de 1987, e da secretária municipal de educação, Telma A. Piacentini, em setembro do mesmo ano. Ambos, os principais articuladores de todo o processo de discussão e elaboração do Projeto de Lei que propôs a implantação dos Conselhos de Escola e de sua aprovação na Câmara de Vereadores, ainda no governo de Edison Andrino.

Piacentini afirma que sua saída da Secretaria efetivou-se “por imposição da UFSC (utilizando-se de expedientes de pressão para retorno ao Departamento de Estudos Especializados em Educação, do Centro de Ciências da Educação, e pelo

indeferimento, do Reitor da Universidade, do pedido de afastamento como professora universitária prestando serviços à Prefeitura de Florianópolis na qualidade de Secretária da Educação, sem danos profissionais)”.<sup>78</sup> Já para Marques,

Telma também saiu em função do seu isolamento no colegiado de governo, onde se decidia a vida da Prefeitura. E o Edison fez uma opção pelo partido. Não foi mais um cara que incentivou os Conselhos e nem os sucessores de Telma. Virou panfleto, nós aprovamos a lei, mas não fizeram nada para fazer funcionar os conselhos, porque não existia mais aquele pessoal interno no governo, por conseguinte os diretores também não estavam a fim de briga, dividir o seu poder, nem o vereador, nem o intendente.<sup>79</sup>

Este fato, sem dúvida, contribuiu significativamente para tornar a Lei 2.622/87 “letra morta”;

2) a nova secretária municipal de educação, professora Anita Pires, diferentemente de sua antecessora “que tinha como principal característica o fato de estar ligada a movimentos de luta da educação pública vinculados à Universidade [UFSC] e a entidades nacionais, a nova titular trazia como principal marca uma trajetória política combativa dentro do PMDB – partido ao qual o prefeito era filiado e no qual Anita Pires exerceu vários cargos, chegando a ser presidente estadual” (Silva, 1993: 39).

De acordo com Walda Marly Kock,<sup>80</sup> que assumiu o cargo de assessora técnica com a saída de Marques, “a nova Secretária no início não sabia exatamente o que era Conselho Deliberativo, ela me fazia algumas perguntas ‘de gabinete’. (...) Depois de

---

<sup>78</sup> PIACENTINI, Telma Anita. Depoimento. Mimeo. Florianópolis, junho de 1993, p. 11. Apud SILVA: 1993, anexo.

<sup>79</sup> MARQUES, Carlos Alberto. **Entrevista concedida a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 30 mar. 2000.

<sup>80</sup> KOCK, Walda Marly Kock. **Entrevista concedida a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 01 abr. 2000.

algum tempo passou a defender a idéia nas reuniões em que participava". Essa situação também contribuiu para diminuir as possibilidades de implantação dos Conselhos de Escola naquele período, principalmente por estar aliada ao fato de não existir, por parte da nova equipe dirigente da SME, um plano de trabalho para esse fim. Mesmo o documento "Plano de Ação – Triênio 86-88", elaborado ainda na gestão de Telma Piacentini, não faz referência alguma ao processo de elaboração da Lei dos Conselhos e sua implantação;

3) a discussão visando a elaboração da Lei 2.622/87 efetivou-se num campo muito restrito, envolvendo principalmente a Secretária, seu Assessor e os diretores das unidades escolares; estes últimos tendo que ser convencidos de sua importância, pois, conforme Marques, "existia muita resistência também dos diretores de escola, mesmo os eleitos diretamente". Diferentemente do processo ocorrido no Estado, em que os Conselhos de Escola constituíram-se uma "bandeira de luta" dos professores, no município estes não foram envolvidos e não reivindicaram o envolvimento no debate. Mesmo que muitos desses profissionais tivessem participado, como professores da rede estadual de ensino, das discussões em torno da elaboração do Plano Estadual de Educação 1985/88;

4) durante a gestão de Edison Andrino, os profissionais do magistério (professores, auxiliares de ensino, orientadores educacionais, supervisores escolares e administradores escolares) estiveram envolvidos em duas questões fundamentais para sua vida funcional, quais sejam:

- ✓ a elaboração, a aprovação e a implantação do Estatuto do Magistério Público Municipal de Florianópolis – Lei 2.517/86 (que alterou a Lei 1.811, de 14 de

setembro de 1981), enviado à Câmara de Vereadores, em 27 de novembro de 1986, e aprovado em 11 de dezembro do mesmo ano, trazendo importantes avanços para a categoria dos municipais;

- ✓ a elaboração, a aprovação e a implantação do Plano de Vencimentos e de Carreira do Magistério Público Municipal – Lei 2.915/88, encaminhado à Câmara de Vereadores em 24 de maio de 1988, e aprovado em 19 de julho do mesmo ano. Após a aprovação dessa Lei, uma Comissão Paritária formada por representantes do Executivo e da Associação dos Educadores, ligada à Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, realizou o reenquadramento de todos os profissionais do magistério de acordo com o novo Plano de Carreira;

5) a mudança nos rumos da administração com a eleição, em 1989, de Esperidião Amin e Bulcão Vianna para a Prefeitura de Florianópolis, ambos do PDS.<sup>81</sup> O trabalho desenvolvido pela SME nesta gestão desconsiderou a Lei 2.622/87, pois não houve iniciativa alguma no sentido de fomentar a implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino. As atividades estavam centradas na implantação das Associações de Pais e Professores (APPs). Neste sentido, a Secretaria realizou, no dia 18 de maio de 1991, o I Encontro de Associações de Pais e Professores da Rede Municipal de Ensino, “com a finalidade de dinamizar o movimento de associações e estimular a sua implantação nas escolas onde ainda não existissem”.<sup>82</sup> Manteve também as eleições diretas para diretores de escolas básicas e criou o Conselho Municipal de Educação através da Lei 3.651, de 11 de novembro de 1991.

---

<sup>81</sup> Esperidião Amin Helou Filho permaneceu no cargo de prefeito de Florianópolis de 01 de janeiro de 1989 a 03 de abril de 1990, quando saiu para concorrer ao Senado. Assumiu a Prefeitura o vice, Antônio Henrique Bulcão Vianna. Foram secretários da educação nesta gestão: João Aderson Flores (01/01/89 a 31/03/92) e Jorge Coelho.

Vale ressaltar que estes elementos devem ser compreendidos de forma articulada, a fim de que possam contribuir para a elucidação da conjuntura que não favoreceu, ainda na gestão de Andrino, a implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis.

O debate em torno da importância e necessidade dos Conselhos é (re)colocado no cenário educacional de Florianópolis, em 1993, com a eleição do governo da Frente Popular. Ganha destaque também nesta gestão o processo de eleição para diretores que até 1994 estava restrito às escolas básicas e a partir deste pleito foi ampliado para as escolas desdobradas, creches e NEIs. Dessa forma, o trabalho desenvolvido visando não só a ampliação mas, sobretudo, a qualificação desse processo – condição fundamental para a democratização da gestão – será o tema que discutiremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO III

### **AMPLIANDO E QUALIFICANDO O PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETOR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO**

**“Eleição é coisa séria, não devemos levar na brincadeira, o voto foi a maior conquista democrática, e tem gente tentando acabar com a democracia, temos como exemplo a nossa prefeita, ela está boicotando a eleição para diretor nos colégios municipais. A nossa prefeita usou como desculpa de seu ato uma frase, que deveria ser questionada, ela menciona que nós alunos e pais, não sabemos votar. Eu concordo com ela, muitos pais votaram nela, isto prova que não sabem votar”.**

(Texto de um aluno da 5ª série da E.B.M. Beatriz de Souza Brito, escrito em agosto de 2000)

## 1. A FRENTE POPULAR

Em Florianópolis, o governo da articulação política, denominado Frente Popular e eleito em 03 de outubro de 1992, era composto pelos seguintes partidos: PT, PC do B, PPS, PSB, PSDB, PV, PDT<sup>83</sup> e pelo MSR.<sup>84</sup> Este governo teve um mandato de quatro anos, que correspondeu ao período de 01 de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1996, quando assumiu como prefeito o então deputado estadual, Sérgio José Grando (PPS), e, como vice-prefeito, Afrânio Boppré (PT).

O programa de ação de governo da Frente Popular, intitulado “Agora a vez do povo”, centrava-se em quatro eixos fundamentais: a) a questão cidade-região metropolitana; b) transparência administrativa-gestão democrática; c) participação popular-cidadania; d) inversão de prioridades.<sup>85</sup>

A partir desses quatro eixos foram definidas nove prioridades que, conforme o explicitado no referido programa, constituíam-se nos “suportes básicos para um governo democrático e popular”. São elas: 1) reduzir as desigualdades, combater a miséria e a deterioração das condições sociais; 2) democratizar o poder, estimulando, ampliando e assegurando a participação nas decisões, garantindo todas as informações à sociedade (prestação de contas, projetos, planos, recursos, em total transparência administrativa), estimulando a organização autônoma e independente da população e sua auto-gestão, descentralizando o poder; 3) resgatar a cidadania em todos os seus

---

<sup>83</sup> Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil, Partido Popular Socialista, Partido Socialista do Brasil, Partido da Social Democracia Brasileira, Partido Verde, Partido Democrático Trabalhista.

<sup>84</sup> Movimento Socialista Revolucionário.

níveis e formas; 4) gerenciar e estruturar a cidade garantindo um ambiente saudável a toda a população; 5) planejar, democraticamente, o espaço urbano e periférico, invertendo as prioridades governamentais até aqui conhecidas; 6) articular as demandas locais às questões estaduais, nacionais e internacionais; 7) promover a integração dos municípios da grande Florianópolis, entendendo a cidade como um grande ecossistema; 8) desenvolver ações e experiências, individuais e coletivas que apontam para uma nova ordem social, cultural, ética e moral; 9) conscientizar os cidadãos, de forma crítica, acerca dos limites de um Governo Municipal e das demais Instituições.<sup>86</sup>

As nove prioridades do programa de governo estavam inseridas em treze áreas, quais sejam: administração pública (orçamento e finanças); desenvolvimento econômico (abastecimento – pesca – agricultura, turismo, indústria e comércio); educação; cultura; esporte e lazer; políticas sociais - assistência social; saneamento; saúde; meio ambiente; resíduo urbano (lixo); planejamento urbano (região metropolitana, uso do solo, sistema viário, habitação, gestão da cidade e desenvolvimento da cidadania); transporte coletivo e segurança pública.

Com relação à área educacional, o programa de governo da Frente Popular “concebe a educação como um trabalho coletivo que entende a escola como espaço de socialização do saber. O que implica, nesse sentido, direcioná-la na perspectiva

---

<sup>85</sup> FRENTE POPULAR. **Programa de Ação de Governo**. Agora a vez do Povo. Florianópolis, 1992. Não paginado.

<sup>86</sup> Ibid.

histórica da construção de um novo homem, de uma nova mulher, da cidadania e de uma nova sociedade”.<sup>87</sup>

A partir desta perspectiva foram elencadas as prioridades para a política pública de educação no município de Florianópolis, cujos eixos eram: 1. nenhuma criança fora da escola; 2. construção de uma nova qualidade de ensino; 3. democratizar a educação; 4. financiamento da educação.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Para cada um destes eixos foram arroladas uma série de propostas para serem encaminhadas pela nova gestão. Sendo elas: “**1. Nenhuma criança fora da escola** – a) erradicação do analfabetismo: universalizar o ensino do 1º grau a todas as crianças entre 7 e 14 anos, expandir a educação infantil às crianças de 0 a 6 anos, oferecer ensino supletivo de 1º grau aos que a ele não tiveram acesso em idade própria, promover programas especiais de erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos, universalizar o ensino de 1º grau regular noturno a jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria, exigir da Secretaria de Estado da Educação a implantação do ensino de 2º grau onde houver demanda, promover acordos com a Secretaria de Estado da Educação para o uso da rede física em vista da expansão do ensino de 2º grau; b) rede física: construir salas de aula para corrigir o déficit de atendimento, conservar e melhorar a rede física do município, construir os ambientes necessários ao processo pedagógico; c) acesso à escola: realizar o censo educacional para identificar a demanda, realizar o zoneamento escolar e os equipamentos sociais que circundam, criar programas de transporte escolar, repensar a forma de municipalização do ensino desencadeada pela Secretaria de Estado da Educação, discutir a parceria Estado-Município no cumprimento do dever público de universalização do ensino de 1º grau, estabelecer nova política de merenda escolar no município. **2. Construção de uma nova qualidade de ensino** – a) aspectos pedagógicos: criar programa de aperfeiçoamento para os profissionais de educação no município, e de formação pedagógica permanente do educador, fortalecer os convênios com as universidades públicas (UFSC/UDESC), para articulação de projetos de pesquisa, formação e produção de material didático-pedagógico para a rede municipal de ensino; produzir material didático-pedagógico para uso dos professores e dos alunos; unificar o atendimento infantil de creches e NEIs (Núcleos de Educação Infantil) numa perspectiva educacional, desenvolver processo de discussão dos currículos tendo como princípio a interdisciplinaridade, estimular a realização de experiências de educação popular e promover o intercâmbio entre as experiências já existentes, criar incentivo a iniciativas de pesquisa ou experiências pedagógicas no âmbito da rede municipal, equipar as escolas de material didático-pedagógico, acervo bibliográfico e outro; b) pessoal: realizar concurso público de ingresso na rede, atendendo a vagas reais, manter as políticas de incentivo ao exercício do magistério, dedicação exclusiva, hora atividade, gratificações e outros, prover as escolas, creches e NEIs dos serviços pedagógicos necessários à educação. **3. Democratizar a educação** – a) Secretaria Municipal de Educação (SME): reorganizar a administração central da educação, realizar o plano municipal de educação com a participação dos envolvidos no processo educacional, criar o sistema de coleta e divulgação de informações sobre a educação, criar um colegiado no âmbito da SME; b) escola: aprimorar o processo de eleições diretas dos diretores escolares, respeitar a livre organização dos alunos, discutir a configuração atual das APPs, discutir os atuais regimentos escolares, implantar a gestão colegiada em todas as unidades educativas. A FRENTE POPULAR em seu governo propõe, prioritariamente, a recuperação das escolas, física e pedagogicamente, no sentido de torná-las aptas a oferecer ensino de qualidade. O alcance dessa meta dará as condições para que se concebam projetos que envolvam atividades articuladas com o papel principal da escola, ou seja, com a socialização do conhecimento. Esses projetos poderão se desdobrar em escolas de tempo integral; c) sociedade: reconhecer o Conselho Municipal de Educação como interlocutor da SME, respeitar e incentivar a organização autônoma dos pais, respeitar a livre organização sindical dos trabalhadores da educação, estabelecer canais diversos de relação das organizações da sociedade com a escola e com a SME. **4. Financiamento da educação** – Desenvolver um programa democrático de controle à captação e utilização dos recursos previstos para a educação”. (Ibid.)

Podemos perceber, nas propostas anunciadas, uma clara preocupação com o provimento das condições necessárias para a qualificação do ensino nas unidades da rede pública municipal, assim como com o processo de democratização da gestão das escolas e da própria estrutura central da Secretaria Municipal de Educação.

Num plano mais geral, essas propostas pretendiam expressar as necessidades dos profissionais, alunos e pais da rede municipal de ensino, indo ao encontro das suas expectativas, principalmente no que dizia respeito à implementação de ações que de fato pudessem contribuir para o estabelecimento de relações mais democráticas.

No entendimento de Fontana (2000: 11),

a administração popular em Florianópolis, (...), inscreve-se no rol das experiências administrativas alternativas municipais, conduzidas por partidos de esquerda em anos recentes no Brasil. Sua novidade é de natureza principalmente política, pela reversão de uma arraigada tendência histórica: de uma dominação elitista para um poder que se abre aos setores populares.

Com relação aos Conselhos de Escola, objeto de nosso estudo, constatamos que a sua implantação não se configurava como uma proposta inicial do Programa de Governo. Entretanto, verificamos nos documentos produzidos após a vitória da Frente Popular nas urnas que, ao lado das eleições diretas para diretor, a implementação dos Conselhos de Escola se constituiria na principal ação, visando a materialização do processo de democratização da gestão.

## **2. AS NOVAS DIRETRIZES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Após o resultado do pleito eleitoral de outubro de 1992, um coletivo de educadores identificados com o projeto político da Frente Popular, formado basicamente por profissionais da rede municipal de ensino de Florianópolis, por professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e por membros da equipe de transição do governo da Frente Popular, reuniram-se em grupos temáticos e discutiram, durante aproximadamente dois meses, uma nova proposta educacional para a rede municipal de ensino de Florianópolis.

Em sessão plenária, no dia 6 de dezembro, promovida e coordenada pela equipe de transição da Frente Popular, o referido grupo aprovou o documento “Subsídios para Elaboração do Plano Municipal de Educação da SME/Florianópolis. 1992”, contendo princípios, metas e “as quatro grandes diretrizes que têm norteado todas as ações da Secretaria Municipal de Educação desde janeiro de 1993”.<sup>89</sup> Desta forma, com base nas propostas de outras administrações de caráter democrático e popular desenvolvidas no país, foram definidas as seguintes diretrizes: democratização da gestão, democratização do acesso, uma política de educação de jovens e adultos e uma nova qualidade de ensino.

Com o objetivo de implementar a diretriz “democratização da gestão”, a equipe dirigente, que assumiu a SME em janeiro de 1993,<sup>90</sup> procurou estabelecer uma

---

<sup>89</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Metas para a Educação**. Governo da Frente Popular. 1993/1996. Florianópolis, 1993, p. 5.

<sup>90</sup> A equipe dirigente da SME, nesse período, era formada pelos seguintes profissionais: Osvaldo Maciel (secretário municipal de educação), Rita de Cássia Gonçalves (assessora de planejamento), Zoê Dalva da Silva (assessora de gabinete), Antônio Chedid Neto (chefe do departamento de ensino), Ione Montibeller (chefe da divisão de programas especiais em educação), Márcia Sueli Mengual Loch (chefe da divisão de 1º grau), Neusa Gelsleichter (chefe da divisão de pré-escolar), Suzy Diane D'Oliveira da Silva (chefe da divisão de educação física), Zuleide Figueiredo Patrício (chefe da divisão de bibliotecas escolares e comunitárias), Márcia Bressan Carminati (chefe do departamento de administração escolar), Catarina Ondina Costa (chefe da divisão de

interlocução com as escolas da rede já no início desse ano letivo, através da proposta de calendário escolar. Nela estava indicado que os primeiros sete dias de trabalho dos profissionais que atuavam nas unidades escolares deveriam ser destinados à reflexão, discussão e ao planejamento do trabalho pedagógico.

Juntamente com o calendário escolar, foi encaminhado a toda rede municipal um boletim denominado “Escola? É para todos!”, o qual explicitava as novas perspectivas de trabalho da equipe que assumia a direção da SME naquela gestão, cujo objetivo central era o estabelecimento de relações mais democráticas com as unidades escolares. Dizia o documento:

Neste sentido, sugerimos que cada unidade escolar, após discussões coletivas, se manifeste sobre os temas aqui propostos, considerando sua realidade específica. Sugerimos, também que o resultado destes debates seja registrado e enviado à Secretaria Municipal de Educação (SME).<sup>91</sup>

Além disso, o boletim afirmava que se tratava do início de “uma longa conversa prevista para quatro anos” e que as reflexões aos temas estavam abertas.<sup>92</sup>

Enfatizava, ainda, que os mesmos deveriam “ser aprofundados, complementados e exaustivamente discutidos no dia-a-dia da escola, entre as unidades e a SME”.<sup>93</sup>

---

peçoal), Sylvio Fernando M. Xavier da Silva (chefe da divisão de materiais e serviços gerais) e Cláudio João Bion (chefe da unidade de apoio).

<sup>91</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Escola? É para todos!** Florianópolis, ano 1, nº 1, fev. 1993. Não paginado.

<sup>92</sup> Os temas propostos para discussão nas escolas eram: planejamento, programa de formação permanente, encontros pedagógicos, repetência e evasão escolar, acompanhamento pedagógico, currículo, alfabetização e supletivo, melhoria física das escolas, relação escola x comunidade, regimento escolar, dificuldade de aprendizagem, organização estudantil, material didático-pedagógico e bibliotecas, atividades extra-classe, projetos, funcionamento da SME”. (Ibid)

<sup>93</sup> Ibid.

O resultado da primeira etapa de discussões realizada pelas escolas deu origem a um outro documento, intitulado “Fala da Rede”. Da sua leitura, destacamos o fato de que a relação da grande maioria das escolas da rede municipal com as comunidades – ou, mais especificamente, com os pais – ainda estava restrita aos momentos de festas (para “confraternização” e especialmente arrecadação de recursos financeiros) e reuniões de pais com caráter informativo/administrativo e/ou para entrega das avaliações bimestrais. Ou seja, a presença dos pais na escola convergia para um determinado entendimento de participação. Uma participação concedida, restrita ao momento da execução e, portanto, passível de um maior controle tanto por parte do diretor, como por parte dos profissionais que atuavam nas unidades escolares. A perspectiva da participação dos pais como um direito político, que necessariamente implicaria o envolvimento destes no processo de tomada de decisão, não aparece no documento analisado.

Salientamos, ainda, que o boletim apresentava, pela primeira vez, a todos os profissionais da rede municipal de ensino as quatro diretrizes que embasariam a política educacional do governo da Frente Popular. Com relação à diretriz “democratização da gestão”, o documento explicitava:

criar conselhos de escola, espaço onde todos os envolvidos (professores, pais, alunos, auxiliares etc) discutirão e deliberarão sobre as questões educacionais. Ainda, este conselho selecionará prioridades e elegerá representante para, junto com a equipe da SME, desenvolver o processo de co-gestão, proposto pelo governo da Frente Popular.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Ibid.

Com isso pretendia-se objetivar o processo de participação da comunidade escolar, procurando superar o distanciamento e a fragmentação existente entre a SME e as escolas.

No ano letivo de 1993, a estrutura da rede municipal de ensino era constituída por 71 unidades escolares, sendo 19 escolas básicas (1ª à 8ª série do 1º grau), 14 escolas desdobradas (com atendimento exclusivo de 1ª à 4ª série), 20 creches (3 meses a 6 anos) e 18 núcleos de educação infantil (4 a 6 anos). A rede física encontrava-se em precárias condições de conservação e “sem infraestrutura para desencadear um programa de manutenção, diante da ausência de veículos e equipamentos adequados para toda a sorte de reparos exigidos”.<sup>95</sup>

A matrícula inicial (março de 1993) perfazia um total de 10.153 alunos no ensino fundamental, 4.336 crianças na rede de educação infantil e 857 alunos atendidos pelo programa de educação de jovens e adultos. Em convênio com a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto era oferecido ensino noturno de 1º (5ª à 8ª série) e 2º graus para 1.352 alunos e, por meio de convênios com entidades comunitárias, atendia-se mais 1.838 crianças de 0 a 6 anos.<sup>96</sup>

O quadro dos profissionais do magistério público municipal apresentava sérias distorções como, por exemplo, o elevado índice de mais de 50% de professores substitutos.<sup>97</sup> Desse fato decorrem graves conseqüências, tais como a instabilidade de

---

<sup>95</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Metas para a Educação**. Governo da Frente Popular. 1993/1996. Florianópolis, jul. 1993, p. 24.

<sup>96</sup> Ibid., 14-21.

<sup>97</sup> Em 1993, a realidade dos educadores da rede municipal de ensino era a seguinte: 565 professores normalistas (I), destes 198 eram efetivos e 367, substitutos; 22 professores com licenciatura curta (II), sendo 9 efetivos e 13 substitutos; 515 professores com licenciatura plena (III), destes 221 eram efetivos e 294, substitutos; 110

emprego, o não acesso aos benefícios de carreira e a descontinuidade do trabalho pedagógico, que certamente se configuram como obstáculos para o processo de construção de uma escola democrática e de qualidade.

Com base na realidade encontrada, no trabalho desenvolvido no primeiro semestre de 1993 e nos documentos – “Subsídios para Elaboração do Plano Municipal de Educação da SME/Florianópolis, 1992” e “Fala da Rede” – a equipe dirigente da SME, e alguns profissionais que compunham o grupo de educadores identificados com o projeto político do governo da Frente Popular,<sup>98</sup> discutiram e definiram as diretrizes e metas para a educação pública municipal nesta gestão (“Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular. 1993/1996”<sup>99</sup>). Em sua apresentação, a então secretária municipal de educação, professora Doroti Martins,<sup>100</sup> afirmava:

As Diretrizes, Metas e Ações se constituem, então, na proposta de trabalho que a equipe dirigente da Secretaria Municipal de Educação apresenta a todos os trabalhadores da educação da Rede Municipal de Ensino, aos seus alunos e pais, e à população em geral para, junto conosco, lutar e fazer acontecer a Escola Pública **libertadora, democrática, unitária e transformadora**, que todos desejamos alcançar, através de nossas quatro grandes diretrizes: **Democratização da Gestão, Democratização do Acesso, Política de educação de jovens e adultos e Uma nova qualidade de ensino** (grifos do autor).<sup>101</sup>

---

professores efetivos com especialização (IV) e 1 professor efetivo com mestrado (V); 14 auxiliares de ensino; 3 administradores escolares; 24 orientadores educacionais e 17 supervisores escolares. (Ibid., 22)

<sup>98</sup> Lembramos que este grupo de educadores foi responsável pela elaboração do documento "Subsídios para Elaboração do Plano Municipal de Educação da SME/Florianópolis. 1992", assim que o governo da Frente Popular foi eleito.

<sup>99</sup> O documento “Diretrizes e Metas para a Educação” apresentava dados e informações sobre a educação no município, explicitava a concepção de escola pública defendida pela equipe dirigente, as diretrizes do trabalho a serem implementadas, bem como suas metas e ações.

<sup>100</sup> Doroti Martins, professora do Departamento de Filosofia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas – UFSC, assumiu o cargo de secretária municipal de educação, no dia 15 de abril de 1993, em função da saída, por motivo de saúde, do também professor do Departamento de Bioquímica do Centro de Ciências Biológicas, Osvaldo Maciel. Ambos eram filiados ao PT.

<sup>101</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Metas para a Educação**. Governo da Frente Popular. 1993/1996. Florianópolis, jul. 1993, p. 5.

Diante dessa perspectiva, tornava-se cada vez mais claro para a equipe dirigente que a concretização da democratização do ensino “só se verificará na medida em que assegurar: Acesso, Permanência, Qualidade de Ensino e Formas de Gestão Colegiada tanto no plano da unidade escolar, quanto no plano da Administração Central da Secretaria Municipal de Educação”.<sup>102</sup> Com esse intuito, afirmava-se que a “Gestão Colegiada da Escola tem como forma privilegiada de discussão e de tomada de decisão o Conselho Deliberativo, instância de direção política da escola, formado paritariamente por todos os segmentos envolvidos no processo educativo”.<sup>103</sup>

Tal entendimento evidenciava-se no fato de que pais, alunos, professores, especialistas, pessoal de serviços gerais e o diretor deveriam discutir a proposta de política educacional apresentada pela Secretaria Municipal de Educação, indicando as necessidades e prioridades da escola, através da elaboração de um plano escolar de trabalho.

Ao lado dos desafios encontrados, também é reconhecido o caminho já percorrido pela rede municipal de ensino, tendo em vista que

os trabalhadores da educação e os estudantes deste município já construíram espaços de organização e exercício de poder que apontam na direção da democracia, o que nos cabe é qualificá-los, fortalecê-los e/ou implementá-los, quais sejam: a eleição de diretores, os regimentos escolares, o Conselho Municipal de Educação, os grêmios estudantis.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Ibid., 33.

<sup>103</sup> Ibid., 36-7.

<sup>104</sup> Ibid., 37.

Buscando a materialização da diretriz “democratização da gestão”, foram apresentadas algumas ações a serem implementadas durante a gestão da Frente Popular, sendo elas:

discutir a implantação de colegiados no órgão central; discutir com todos os envolvidos no processo as relações entre "saber" e "poder" na unidade escolar; aperfeiçoar e ampliar os canais de participação já existentes, destacando o processo de eleição de diretores; incentivar e respeitar a livre organização estudantil; **discutir junto à comunidade escolar o processo de implantação dos Conselhos Deliberativos e a elaboração do plano escolar**; promover junto à comunidade escolar um processo de discussão visando a redefinição do papel das APPs; formar um Conselho de Diretores de caráter consultivo (grifos meus).<sup>105</sup>

O documento foi apresentado publicamente a todos os profissionais, pais e alunos da rede municipal de ensino e sociedade em geral, no dia 15 de julho de 1993, no auditório do SENAC.<sup>106</sup> Além desse momento, efetivou-se, no período de 04 de agosto a 03 de setembro, a sua apresentação e discussão nos diversos setores da SME, em reuniões de diretores, de APPs, de conselhos comunitários, nos encontros pedagógicos (de professores de 1ª à 8ª série, especialistas, professores de educação de jovens e adultos, professores de salas de recursos, bibliotecários, secretários, auxiliares de ensino) e nos encontros com auxiliares de serviços gerais, merendeiras e vigias.

A publicização da proposta de trabalho buscava atender a um dos requisitos fundamentais para uma gestão democrática, possibilitando aos interessados o acompanhamento e o controle das ações desenvolvidas pela SME, tanto por parte

---

<sup>105</sup> Estas ações estavam inseridas na meta “implementação e aperfeiçoamento do processo de gestão colegiada”. (Ibid., p. 47)

<sup>106</sup> Serviço Nacional do Comércio.

daqueles que atuavam nas unidades escolares, como por parte da comunidade em geral. E neste sentido, Bobbio (1986: 30) avança ainda mais ao enfatizar que,

a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é.

### **3. DANDO SIGNIFICADO AO PROCESSO ELEITORAL: ROMPENDO COM O CLIENTELISMO POLÍTICO**

Desde a elaboração do programa de ação do governo da Frente Popular para a área da educação, a questão da eleição direta para diretor de escola estava presente nas discussões. Não como uma ação política nova que precisasse ser instituída, mas como um processo a ser ampliado e qualificado, uma vez que a Lei 2.415, de 8 de julho de 1986, que instituiu as eleições e estabeleceu as normas para a escolha de diretores da rede municipal de ensino de Florianópolis, restringia esta questão às escolas básicas.<sup>107</sup>

A equipe dirigente da SME tinha clareza de que a ampliação das eleições para todas as escolas da rede constituía-se um primeiro e decisivo passo para o processo de democratização da gestão.

Seria difícil, para não dizer impossível, avançar na discussão em torno da democratização da gestão, propondo a implantação dos Conselhos de Escola, numa rede em que, até 1994, das 71 unidades escolares, 19 escolas básicas tinham o seu

---

<sup>107</sup> Desde a sua aprovação, até 1993, foram realizadas quatro eleições nas escolas básicas da rede municipal de ensino: 1986, 1988, 1990 e 1992.

diretor eleito diretamente, enquanto 52 (73%) escolas desdobradas, creches e NEIs estavam submetidas ao clientelismo político, característico do processo de indicação do diretor por livre escolha do prefeito, do vereador ou mesmo do intendente da região.<sup>108</sup>

Era preciso quebrar a lógica clientelista que se mantém e se reproduz, dentre outras formas, através da escolha do diretor pela livre indicação. Uma prática que transforma direitos em privilégios, ou concessões, e que dissemina a cultura do privado que se apropria do público. Nela, o espaço público da escola acaba sendo subsumido pela “política dos favores”, utilizando a mesma lógica que ainda permeia a relação dos intendentes com as comunidades do interior da ilha de Florianópolis. De acordo com Colaço (1999: 114),

As relações que o intendente mantém com os demais moradores, normalmente, “são regidas pelos valores próprios das relações tradicionais”. Isto tem levado a que, “na prática, as intendenções têm funcionado para a resolução de problemas particulares, favorecendo a idéia do *favor* e não a do *direito*”. Desse modo, a solução dos problemas passa pela prática “da concessão e não da aplicação de regras comuns”, o que cria, cada vez mais, “vínculos de dependências entre os moradores e a estrutura administrativa”.

Paro, em seu trabalho de pesquisa sobre as experiências de eleição para diretores de escolas de 1º e 2º graus no país, realizado em 1996, identificou várias formas de escolha dos diretores das escolas públicas. De acordo com este autor, os

---

<sup>108</sup> “Até final dos anos 70, as comunidades do interior da ilha [de Florianópolis], encontravam-se relativamente isoladas do centro da cidade. ‘Suas necessidades eram supridas em grande parte na própria localidade e a mediação com a administração pública (...) dava-se através do intendente, o representante local da Prefeitura’. As intendenções fazem parte da estrutura do Poder Público Municipal e estão localizadas nos 10 distritos em que se divide a ilha. Os distritos, herdados da colonização portuguesa, correspondem as antigas freguesias, sendo que ‘as origens tradicionais das intendenções’, inscrevem-se profundamente ‘na história das relações pessoais de cada localidade e destas com a prefeitura’”. (COLAÇO, 1999: 114)

trabalhos produzidos até aquele momento sobre o assunto descrevem a existência dos seguintes procedimentos: indicação pelos poderes do Estado, diretor de carreira, eleição direta, concurso público e a indicação por listas.<sup>109</sup>

Em Santa Catarina, até este período (1996), as escolas da rede estadual de ensino já haviam experimentado três dessas formas de escolha. Durante os anos de 1948 a 1970, o cargo de diretor foi provido por concurso público.<sup>110</sup> A partir de 1970 (Lei 4.425, de 16/02/70) a indicação passou a ser prerrogativa do chefe do poder executivo e este procedimento permanece ainda hoje. Em dezembro de 1985, as escolas estaduais participaram de um único processo de eleição direta para diretor, cuja Lei, em 1987, foi considerada inconstitucional.<sup>111</sup>

A ação direta de inconstitucionalidade, impetrada pelo então governador Pedro Ivo Campos, é um recurso legal ainda muito utilizado por estados e municípios neste país, como forma de manter e justificar a prática clientelista da indicação do diretor. Com isto, uma discussão que é eminentemente política, que requer decisão política, acaba sendo transformada, especialmente diante da opinião pública, numa questão legal, que independe da vontade do governante, uma vez que é a própria Constituição

---

<sup>109</sup> PARO (1996) baseou-se nos seguintes trabalhos para a identificação destas formas de escolha dos diretores: DOURADO, Luís Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? Goiânia, 1990. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiânia.  
MARÉS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. **Ande**. São Paulo, v. 3, nº 6, p. 49-50, 1983;  
ZABOT, Nircélio. Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 2, nº 1, p. 88-91, jan./jun. 1984.

<sup>110</sup> De acordo com DAROS (1999: 91), “a Lei 234 de 10 de dezembro de 1948 criara a carreira de Diretor de Grupo Escolar, determinando que o ingresso na carreira fosse por Concurso de Títulos e Provas (Art. 2º)”.

<sup>111</sup> Lembramos que a eleição direta para diretor de escola era uma das propostas defendidas pelo movimento de professores durante as discussões em torno da elaboração do terceiro plano estadual de educação (1985 – 1988). Após polêmica jurídica, a Lei 6.709, que instituiu a eleição direta para diretor nas escolas da rede estadual de ensino, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, os diretores eleitos em 1985 foram demitidos no início de 1988, ocasionando reações em várias escolas que não aceitavam os indicados e exigiam o retorno dos eleitos.

Federal que lhe confere o direito de livre nomeação dos cargos comissionados, sendo um deles o cargo de diretor.

Paro (1996: 15), afirmando o caráter político desse processo e posicionando-se a favor da eleição direta para diretor, deixa claro que, “em todas as argumentações contrárias à escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal o denominador comum é a condenação do clientelismo político que subjaz ao processo”.

Tendo presente esse pressuposto e buscando a construção de uma nova cultura política, rompendo com uma das formas de reprodução do clientelismo político – que é a escolha do diretor por meio da indicação – e, sobretudo, procurando criar as condições para a implantação dos Conselhos de Escola, a equipe dirigente da SME de Florianópolis elaborou o seu Planejamento Estratégico Situacional (PES). Este foi realizado em novembro de 1993<sup>112</sup> e afirmava que a instituição da eleição direta para diretor em todas as unidades escolares, a partir do pleito de 1994, constituía-se um objetivo premente a ser alcançado.

Tal relevância não significava entender o processo de eleição como única garantia da democratização da gestão das escolas municipais, mas como um aspecto do qual não se poderia prescindir. Algo que não apenas compunha, mas constituía o próprio processo de democratização da gestão escolar.

E pensar o processo de democratização da gestão escolar implica pensar mecanismos que possibilitem a democratização das demais instituições que compõem a própria sociedade. Isto pressupõe a ampliação da democracia política, baseada na

---

<sup>112</sup> O PES objetivava avaliar o primeiro ano de trabalho e planejar as atividades a serem realizadas pela equipe dirigente da SME no ano seguinte.

participação da população apenas no processo de eleição de seus governantes e representantes legislativos a nível municipal, estadual ou federal. É preciso avançar na ocupação de “novos espaços”, envolvendo o processo de democratização das relações sociais, na qual

o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc. (Bobbio, 1986: 54)

Assim, podemos considerar que eleger o diretor, participar do Conselho de Escola, e através dele exercitar o direito de decidir sobre os rumos da gestão escolar, constitui-se a ocupação de um “novo espaço”.

A eleição para diretor é uma forma de democracia direta, que possibilita o aprendizado da participação, o exercício da cidadania ativa, porque vinculada à afirmação de um direito que foi construído historicamente.<sup>113</sup> Principalmente se levarmos em consideração que, neste processo, o voto não é obrigatório, não implica sanções individuais, portanto, ele pressupõe um certo nível de conscientização, capaz de mobilizar pais, alunos e profissionais a deixarem suas casas num sábado (dia em que normalmente acontecem as eleições para diretor nas escolas da rede municipal de ensino) para irem à escola votar neste ou naquele candidato. São crianças que, a partir da 5ª série (mais ou menos 11 anos), têm a oportunidade de participar, de votar, de

---

<sup>113</sup> COUTINHO (1994: 15) nos chama a atenção para o caráter histórico dos direitos, afirmando que os mesmos “começam como expectativas de direitos, como demandas que surgem historicamente”. O autor cita alguns exemplos, sendo um deles a luta travada por importantes movimentos femininos, durante a primeira metade do século XX, pelo direito ao voto das mulheres.

fazer a sua escolha, percebendo desde muito cedo os aspectos positivos e negativos que podem estar envolvidos numa eleição. É, de fato, um aprendizado e, como tal, é processo, requer trabalho e luta constante, pois os interesses clientelistas que permeiam o espaço escolar não desaparecem com a instituição da eleição para diretor. E este é um dos argumentos utilizados por aqueles que se posicionam contrariamente a esse processo, quando advogam a pouca importância da eleição de diretores.

Um outro argumento, muito corrente, baseia-se na justificativa de que a sua realização propicia um clima de disputa e de conflito na escola. Entretanto, assim como Paro (1995: 117), diríamos que essa é justamente uma das razões que permite a defesa do processo eletivo, ou seja, o entendimento de que “a prática da democracia é um caminho que se faz caminhando e que o embate das idéias e a explicitação das contradições são mais propícios a superação dos conflitos do que o fazer de conta que eles não existem”.

### **3. 1. Novas relações de poder: as eleições de 1994**

Nos dias 17, 18, 22 e 23 de fevereiro de 1994 foi realizado o I Seminário da Rede Municipal de Ensino.<sup>114</sup> Com o tema “O lugar histórico-social da escola – currículo e gestão”, o Seminário dava início ao ano letivo, objetivando, ao mesmo tempo, “não (...) ser apenas a festa científica, pedagógica e política que dá as boas vindas a todos os trabalhadores da educação da rede pública municipal, mas também, e

---

<sup>114</sup> Seminário previsto no PES/1993. Durante a gestão da Frente Popular foram realizados três grandes seminários, envolvendo os profissionais da rede municipal de ensino: fevereiro de 1994, julho-agosto de 1995 e julho de 1996.

principalmente, a instalação do Movimento de Reorientação Curricular e da instalação e/ou qualificação da Gestão Democrática”.<sup>115</sup>

Percebemos na programação do Seminário que, apesar do objetivo anunciado, o evento foi dedicado quase que exclusivamente às discussões em torno do Movimento de Reorientação Curricular, reservando apenas um momento para o debate sobre a gestão democrática, com a conferência e as discussões dirigidas pelo professor Paulo Meksenas.<sup>116</sup>

Embora a temática da gestão democrática fosse uma das diretrizes de trabalho da SME, houve a ausência de um debate mais aprofundado sobre a mesma, durante o primeiro ano da gestão. Essa situação, aliada ao fato de que as eleições para diretor deveriam ocorrer em julho de 1994, impulsionou a formação, na SME, do chamado “Coletivo da Gestão Democrática”, em março do mesmo ano. Esse Coletivo era formado por profissionais que faziam parte da equipe dirigente da SME<sup>117</sup> e tinha como objetivo fundamental aprofundar o debate sobre o processo de democratização da gestão, ao mesmo tempo sendo responsável pelo encaminhamento de ações que pudessem materializar essa diretriz. O grupo era assessorado pelo professor Paulo Meksenas e tinha como atividades imediatas a organização, qualificação e ampliação do processo de eleição direta para diretor em todas as unidades escolares, e a discussão e implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino.

---

<sup>115</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Folder do I Seminário da Rede Municipal de Ensino: o lugar histórico-social da escola – currículo e gestão.** Florianópolis, 1994.

<sup>116</sup> Professor do Departamento de Estudos Especializados em Educação, do Centro de Ciências da Educação - UFSC.

<sup>117</sup> Faziam parte desse Coletivo: Alciléia Medeiros Cardoso, Antônio Chedid Neto, Márcia Bressan Carminati, Suzy Diane D'Oliveira, Zoê Dalva da Silva e Zuleide Figueiredo Patrício.

Assim como a ampliação e qualificação do processo de eleição direta para diretor em todas as unidades escolares da RME, também a proposta de implantação dos Conselhos de Escola se encontrava contemplada no relatório do Planejamento Estratégico Situacional (PES), realizado em novembro de 1993. Após a realização das eleições, em julho de 1994, pretendia-se que as discussões em torno dos Conselhos se efetivassem em todas as escolas da rede municipal. Porém, esperava-se que sua implantação ocorresse inicialmente nas 19 escolas básicas, em função do aprendizado acumulado pelas mesmas, com a participação em quatro processos de eleição para diretores. A equipe dirigente da SME avaliou, durante a elaboração do PES, que esta experiência teria contribuído para a formação de uma cultura política mais democrática nas escolas básicas, criando, assim, condições mais favoráveis para a incorporação da proposta de implantação dos Conselhos de Escola.<sup>118</sup>

No entanto, tendo em vista o objetivo mais imediato da SME de ampliar as eleições para todas as unidades escolares, foi solicitado ao prefeito municipal que enviasse à Câmara de Vereadores um projeto de lei, estendendo este direito àquelas que ainda não participavam desse processo. Após certo período de permanência do projeto de lei na Câmara de Vereadores, a equipe dirigente da SME, que acompanhava o seu trâmite, constatou que não haveria tempo hábil para a apreciação e votação do mesmo, uma vez que a eleição estava prevista para 9 de julho daquele ano. Outros dois fatores contribuíram para tal decisão:

---

<sup>118</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório do Planejamento Estratégico Situacional.** Florianópolis, 1993.

1) ficava cada vez mais evidente que a composição da Câmara de Vereadores não se apresentava favorável ao processo de aprovação do projeto, pois a bancada da Frente Popular contava com somente cinco vereadores (dois do PDT<sup>119</sup>, dois do PT e um do PSDB), o PMDB com quatro, o PFL com sete vereadores, o PPB com quatro e o PL com um vereador;

2) um parecer da Procuradoria Geral do Município indicava que o processo eleitoral poderia ocorrer nas escolas desdobradas e de educação infantil, através de portarias emitidas pela Secretaria Municipal de Educação, não necessitando de lei específica.<sup>120</sup>

Dessa forma, optou-se pela retirada do projeto de lei da Câmara com a perspectiva de rediscuti-lo com as escolas e de encaminhá-lo novamente após as eleições. Além da discussão sobre os aspectos legais envolvendo a eleição para diretor, iniciou-se também o debate visando a qualificação e organização do processo eleitoral de 1994 junto a todas as unidades escolares da rede municipal de ensino.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> No decorrer do mandato, um vereador do PDT filiou-se ao PMDB.

<sup>120</sup> Cabe ressaltar que, no relatório geral das eleições de 1994, encontramos a seguinte justificativa para a retirada do projeto de lei da Câmara de Vereadores: "1) A Secretaria de Educação não previu a morosidade dos processos burocráticos necessários para que um projeto de lei chegasse até a Câmara de Vereadores; 2) quando o projeto chegou a Câmara, em função do recesso, haveria apenas mais 2 sessões antes da data marcada para a eleição, o que tornava praticamente impossível que o mesmo fosse votado até lá; 3) em novembro de 1993, a Secretaria de Educação enviou, às Unidades Escolares, uma cópia da Lei 2.415/86, que regulamentava a eleição de diretores em Escolas Básicas, para que professores e funcionários sugerissem outras modificações além da extensão das eleições às demais Unidades, já indicada pela Secretaria; 4) foram poucas as sugestões de modificação trazidas em reunião com todos os diretores [quais sejam]: a) que pai e mãe tivessem direito a voto; b) que a experiência de 1 ano exigida no magistério fosse na Rede Municipal; c) que as eleições fossem em novembro; 5) no decorrer do processo eleitoral, os animadores levantaram uma série de argumentos contra vários itens do projeto de lei, e a Coordenação Geral concluiu que a discussão proposta às Escolas em novembro/93 não fora feita devidamente. Muitos animadores alegaram jamais terem sido solicitados para fazer tal discussão; 6) considerando relevantes as críticas à Lei 2.415/86 e ao projeto que não a modificava substancialmente, a Secretaria entendeu de retirar o mesmo da Câmara para qualificá-lo". (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado)

<sup>121</sup> A Coordenação Geral do Processo Eleitoral das Unidades Escolares Municipais (CGPE) era composta basicamente pelos mesmos profissionais que faziam parte do "Coletivo da Gestão Democrática", sendo eles: Alciléa Medeiros Cardoso, Antônio Chedid Neto, Márcia Bressan Carminati, Sônia Cristina de Lima Fernandes, Suzy Diane D'Oliveira e Zuleide Figueiredo Patrício, que presidia os trabalhos.

Assim, ocorreu o 1 Encontro de Formação dos Animadores do Processo Eleitoral, nos dias 05 e 06 de maio. No convite feito às unidades escolares, a Coordenação Geral do Processo Eleitoral das Unidades Escolares Municipais (CGPE) afirma que o encontro "é dirigido para dois representantes de sua Unidade, que passarão a ter a responsabilidade de animar o processo em questão. Logo, os mesmos deverão ser escolhidos de acordo com sua capacidade de realizar esta tarefa".<sup>122</sup>

As discussões do encontro foram baseadas no texto "Democracia, Educação e Processo Eletivo",<sup>123</sup> produzido pelo professor Paulo Meksenas, que também proferiu a palestra de abertura e conduziu o debate. O tema norteador do texto – a questão da democracia – é discutido no contexto local, ou seja, no contexto da educação municipal de Florianópolis. E neste sentido, o autor afirma:

O que refletimos a nível nacional ou mesmo da América Latina, se reproduz a nível das organizações municipais. Centrando a discussão no que se refere a cidade de Florianópolis, notamos que mesmo diante de um governo formado por uma Frente Popular com objetivos democráticos, os sistemas de poder paralelo e de caráter privatista, são hegemônicos diante do Poder Municipal.<sup>124</sup>

Um dos aspectos importantes apontado no texto, e reafirmado durante o debate, relacionava-se à nociva indiferenciação entre o que é "público" e o que é "privado", presente no cotidiano de muitas escolas e que se constitui em um dos obstáculos para a sua democratização.

---

<sup>122</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ofício Circular 008, de 13 de abril de 1994**. Florianópolis, 1994.

<sup>123</sup> O texto "Democracia, Educação e Processo Eletivo" já havia sido discutido com o chamado "Coletivo da Gestão Democrática" durante as assessorias do professor Paulo Meksenas àquele grupo.

<sup>124</sup> MEKSENAS, Paulo. **Democracia, Educação e Processo Eletivo**. Florianópolis, 1994, p. 7 (mimeo).

Surtem assim, em algumas escolas, pequenos grupos de professores e diretores que se organizam como poder paralelo ao Municipal. O espaço escolar torna-se então, espaço da realização de ações privatistas: o gerenciamento dessas unidades passa a ocorrer de modo a facilitar a vida profissional de alguns agentes, e não para servir a população atendida por esse bem público.<sup>125</sup>

Dessa forma, salientava o documento, as relações que se estabelecem entre o atendido e o atendente do serviço público são permeadas por atitudes de submissão de quem se vê recebendo e de quem presta um favor. São “mediações que implicam na prestação de favores, recompensas, ou o uso da influência pessoal que toma o lugar dos direitos”.<sup>126</sup> Portanto, são mediações que caracterizam e aprofundam o clientelismo político. O acesso ao serviço público – e, mais especificamente, à escola pública – passa a ser mediado por relações de clientela, não sendo visto como o exercício de um direito. E isto está presente desde o momento da matrícula, que é carregada de sentido, quando ouvimos falas do tipo: “o diretor deu uma vaga pro meu filho estudar”, até a forma de gestão da escola, quando o diretor cerceia a participação dos que não são “amigos do rei” no processo de tomada de decisão, ou mesmo quando procura limitar esta participação aos momentos de execução de tarefas.

Outro aspecto enfatizado no documento envolvia a discussão sobre a alternância no poder possibilitada pela realização das eleições diretas para diretor. Este aspecto, que se constitui um dos princípios do processo democrático, confrontava com a realidade da grande maioria das unidades escolares da rede municipal de ensino que, até 1994, tinham seus diretores indicados e muitos exerciam o cargo há mais de dez

---

<sup>125</sup> Ibid., 10.

<sup>126</sup> Id., 2000. p. 12-21.

anos. Para estes diretores, a eleição direta era uma “ameaça para não permanecerem no cargo” e, por isso, muitos “passam a travar uma luta para desacreditá-la em função dos seus interesses ou de seu grupo”.<sup>127</sup>

Portanto, a ampliação e qualificação do processo de eleição direta para diretor em todas as unidades da rede municipal de ensino visava minimizar essa lógica privatista, que contribui para a reprodução de uma cultura política clientelista e autoritária na sociedade como um todo e, mais especificamente, no interior da escola pública.

Sendo assim, com o objetivo de dinamizar o processo e ampliar ainda mais a participação das comunidades que comumente vivem atreladas ao “mandonismo” das lideranças políticas, que agem de maneira clientelista, Meksenas (1994: 12) indicou alguns requisitos para tornar o processo mais democrático:

Assim, garantir uma gestão escolar democrática significa lutar para que haja várias candidaturas, que cada um apresente o seu projeto e, sobretudo, perceber que a gestão democrática não se encerra após as eleições. É necessário que as forças progressistas procurem acompanhar todo o processo de gerenciamento da unidade escolar. Em outras palavras, é necessário perceber a importância da participação de todos os agentes envolvidos com a escola na sua gestão, isso implica acompanhar passo a passo todas as etapas do desenvolvimento do projeto do candidato eleito. Desencadear uma luta pela gestão democrática é objetivo desse encontro.

O texto explicitava também algumas tarefas que seriam de responsabilidade dos animadores<sup>128</sup> (representantes das unidades escolares presentes no Encontro) e outras

<sup>127</sup> MEKSENAS, Paulo. **Democracia, Educação e Processo Eletivo**. Florianópolis, 1994, p. 10-1 (mimeo).

<sup>128</sup> A partir desse encontro, por sugestão da Secretária de Educação, os representantes passaram a ser chamados de animadores, pois, de fato, tinham a tarefa de animar o processo das eleições para diretor nas suas unidades escolares.

que caberiam às comissões eleitorais<sup>129</sup> das escolas. Os animadores tinham por objetivo organizar um debate na sua escola de origem para discutir as questões tratadas no Encontro, organizar a comissão eleitoral de modo democrático e participativo, trabalhar para que houvesse mais de uma candidatura no processo eletivo, orientar todas as atividades da comissão eleitoral e colaborar junto às comissões eleitorais na fiscalização do processo eletivo. À comissão eleitoral cabia a responsabilidade de divulgar entre os candidatos a obrigatoriedade da elaboração do projeto de gestão, organizar os debates dos projetos de gestão entre o(s) candidato(s) e a comunidade escolar, comunicar todas as irregularidades à SME, assegurando toda publicidade necessária a fim de tornar o pleito o mais participativo possível.

Como forma de garantir a publicização das propostas, exigia-se que os candidatos elaborassem um projeto de gestão<sup>130</sup> e previa-se, no cronograma geral das eleições, os dois momentos em que o mesmo deveria ser exposto e discutido com a comunidade escolar.<sup>131</sup>

Esta exigência, feita pela primeira vez na rede municipal de ensino de Florianópolis, pode ser considerada como uma importante estratégia de construção de uma esfera pública democrática, pois oportunizaria a criação de espaços para o debate

---

<sup>129</sup> De acordo com o cronograma geral das eleições para diretores das unidades escolares municipais/1994, as assembleias gerais para formação das comissões eleitorais nas escolas deveriam ocorrer até 27 de maio, devendo ser entregues a sua nominata à CGPE até 30 de maio.

<sup>130</sup> No texto “Democracia, Educação e Processo Eletivo”, MEKSENAS (1994: 11) destacava que, “O projeto de gestão contém as linhas gerais do gerenciamento da escola, permite que, tanto os trabalhadores da educação como alunos e pais, tenham conhecimento da forma como o candidato pretende organizar o funcionamento da instituição; as diretrizes do processo ensino-aprendizagem; aspectos de como deve ser a relação professor-aluno, escola-comunidade. Em síntese, o projeto de gestão se propõem a mostrar o ‘rosto’ da escola se tal candidato for eleito. A apresentação do projeto de gestão denota o grau de compromisso do candidato com a educação pública”.

<sup>131</sup> Os períodos previstos eram: 20 a 25/06 e 30/06 a 06/07 de 1994.

público das diferentes propostas. Nesse espaço, que se constitui um verdadeiro exercício democrático, todos os interessados (pais, alunos, profissionais, comunidade em geral) teriam o direito de conhecer o(s) candidato(s) e sua(s) proposta(s), concordando, discordando, formando sua opinião com base em critérios objetivos que permitiriam escolher a melhor candidatura, ou seja, a melhor proposta para a escola. Critérios subjetivos e casuísticos que fundamentam a prática clientelista, na qual a indicação do diretor é feita com base em relações de parentesco, compadrio ou na influência política local do pretendente, passariam a ser questionados e desarticulados. Portanto, a exigência do projeto de gestão e do debate procurou desestabilizar as bases históricas clientelistas, na qual o voto é vinculado ao pagamento de um favor ou à “promessa” de obtê-lo, neste caso, do futuro diretor (e/ou seus aliados).

De acordo com o “Relatório Geral. Eleições de Diretores/94”, todos os candidatos ao pleito cumpriram a exigência e entregaram cópia de seus projetos de gestão à Coordenação Geral do Processo Eleitoral, no dia 16 de junho de 1994,<sup>132</sup> pois este era um dos requisitos necessários para torná-lo habilitado a concorrer ao cargo de diretor.<sup>133</sup>

Outra ação importante, no sentido da qualificação do processo, foi a realização de uma reunião com as comissões eleitorais, no dia 17 de junho, que, além das questões técnicas, reservou espaço para uma discussão cujo conteúdo apontou para a importância da ampliação do número de candidatos e o respeito às diferenças como

---

<sup>132</sup> As cópias de todos os projetos entregues na SME desapareceram. Os projetos de gestão, que serão analisados posteriormente (item 3.1.2), foram encontrados nas unidades escolares em que realizamos nossa pesquisa ou, em alguns casos, foram cedidos pelos diretores eleitos em 1994.

<sup>133</sup> A lista dos candidatos habilitados a concorrer ao cargo de diretor foi publicada pela CGPE, no dia 17 de junho de 1994.

um dos pressupostos da democracia. No debate, o professor Paulo Meksenas ressaltou também os seguintes aspectos:

a importância de superar a sonegação de informações que é um dos grandes entraves para a prática democrática; (...); o comportamento do diretor que define a escola como seu espaço privado e acaba criando sua base de apoio em troca de favores pessoais; a importância de que a comissão se perceba enquanto educador e [a realização de] um processo eleitoral de qualidade como contribuição para uma escola de qualidade.<sup>134</sup>

### 3. 1. 1. A participação nas eleições constitui-se em direito

Com base no resultado das eleições<sup>135</sup> para diretor, realizadas em 9 de julho, avaliamos que os objetivos centrais propostos pela SME foram alcançados. Embora a participação não fosse obrigatória e tenha sido uma prática nova para 73% das unidades escolares, o processo foi bem aceito pela grande maioria. Vejamos os resultados em termos de participação: das 71 escolas, 60 participaram do pleito eleitoral. Mais especificamente, das 19 escolas básicas, 18 participaram; das 14 escolas desdobradas, 13 participaram; das 20 creches, 14 participaram; dos 18 NEIs, 15 participaram das eleições.

A aceitação, por parte das escolas, do processo de eleição direta para diretor, em contraposição à prática vigente na grande maioria das unidades – de indicação do

---

<sup>134</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado

<sup>135</sup> Todos os dados que serão apresentados neste item (3.1.1), referentes ao resultado das eleições de 1994, foram retirados do seguinte documento: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado.

mesmo – pode ser confirmada também pelo significativo número de votantes que participaram do pleito. Nas escolas básicas, o percentual geral de votantes, envolvendo todos os segmentos – pais, alunos e profissionais –, foi de 49,93%; nas escolas desdobradas, creches e NEIs, nos quais votam apenas os pais e os profissionais, e onde o processo ocorreu pela primeira vez, o percentual geral de votantes foi de 71,48%, 74,68% e 75,56%, respectivamente. Outro dado a ser destacado neste processo diz respeito à grande participação dos pais, superando em muito a participação dos próprios profissionais. No total, 53,43% dos pais votaram, contra um percentual de apenas 17,57% dos profissionais.<sup>136</sup>

<sup>136</sup> Além dos percentuais gerais, o “Relatório Geral. Eleições de Diretores/94” apresenta também os percentuais de votantes de cada segmento nas escolas básicas, desdobradas, creches e NEIs:

1. Percentuais gerais de votantes, por segmento, da RME

Segmento	Número de Votantes	% de Votantes
Pais	4.725	53,43%
Alunos	2.103	42,08%
Profissionais	2.908	17,57%
Total	9.736	67,60%

2. Percentuais de votantes, por segmento, nas escolas básicas, escolas desdobradas, creches e NEIs

2. 1 Escolas Básicas – Colégio Eleitoral de 10. 009

Segmento	Número de Votantes	% de Votantes
Pais	2. 223	44,48%
Alunos	2. 103	42,08%
Profissionais	672	13,44%
Total	4. 998	49,93%

2. 2 Escolas Desdobradas – Colégio Eleitoral de 1. 413

Segmento	Número de Votantes	% de Votantes
Pais	832	82,38%
Profissionais	178	17,62%
Total	1. 010	71,48%

2. 3 Creches – Colégio Eleitoral de 1. 323

Segmento	Número de Votantes	% de Votantes
Pais	647	65,48%
Profissionais	341	34,52%
Total	988	74,68%

2. 4 Núcleos de Educação Infantil – Colégio Eleitoral de 1. 658

Segmento	Número de Votantes	% de Votantes
Pais	1. 023	74,55%
Profissionais	263	20,45%
Total	1. 286	75,56%

O baixo percentual de votantes no segmento dos profissionais nos levou a procurar dados relativos a outras eleições para diretores, realizadas na rede municipal de ensino de Florianópolis, com o intuito de evitarmos uma análise precipitada e, talvez por isso, equivocada.

Dessa forma, ao verificarmos os percentuais de votantes nos segmentos dos pais e dos profissionais, nas eleições de 1990 e 1998,<sup>137</sup> nos defrontamos com os seguintes dados: a) no segmento dos profissionais – em 1990, o percentual de votantes nas escolas básicas foi de 87,86%<sup>138</sup>; em 1998, o percentual geral foi de 82,67%, sendo 81,32% nas escolas básicas, 85,96% nas escolas desdobradas, 85,01% nas creches e 80,84% nos NEIs; b) no segmento dos pais – em 1990, o percentual de votantes nas escolas básicas foi de 43,71%; em 1998, o percentual geral foi de 44,20%, sendo 36,91% nas escolas básicas, 50,59% nas escolas desdobradas, 67,08% nas creches e 56,64% nos NEIs.

A análise comparativa entre os dados de 1990, 1994 e 1998, embora prejudicada pela ausência dos percentuais de 1992 e 1996, nos permite efetuar algumas inferências. O percentual de votantes dos pais em todas as eleições foi bastante significativo e se manteve constante, mesmo naquelas unidades em que o processo ocorria pela primeira vez, o que demonstra o interesse desse segmento em

---

<sup>137</sup> Na SME não existem documentos e/ou dados referentes às eleições para diretores de 1992. Em relação às eleições de 1996, salientamos que a Coordenação Geral do Processo Eleitoral e Implantação dos Conselhos de Escola não organizou um relatório geral das mesmas. Encontramos apenas alguns documentos, dentre eles 18 (dezoito) “Relatórios de Realização da Eleição de Diretores e Discussão dos Conselhos de Escola – 1996”, encaminhados pelas unidades escolares à Coordenação Geral do Processo Eleitoral. Já os dados relacionados aos percentuais de votantes das eleições de 1990 e 1998 foram organizados por mim, a partir das listas de votantes, por unidade escolar, que ainda estão arquivadas na SME. Vale ressaltar que o relatório elaborado pela Divisão de Orientação Administrativa e Pedagógica da SME, sobre as eleições de 1998, não contém dados sobre os percentuais de votantes por segmento, somente os percentuais gerais.

participar de processos decisórios, e não apenas de momentos permeados pela idéia de “integração” ou “colaboração” dos pais para com a escola. Trata-se de uma participação política, do exercício de um direito de cidadania que se contrapõe à noção de que a escola – ou, mais especificamente, o diretor – concedeu uma oportunidade aos pais.

Os profissionais da escola (professores, auxiliares de ensino, especialistas em assuntos educacionais e funcionários), nas eleições de 1990 e 1998, também tiveram uma expressiva participação, contradizendo os percentuais de 1994 e nos levando a considerar que, talvez, algum aspecto conjuntural fosse explicativo. Neste sentido, avaliamos o impacto que a greve dos funcionários da Prefeitura Municipal de Florianópolis, incluindo o magistério, realizada naquele período, teve sobre o processo de eleição para diretores de 1994. Verificamos que a realização das eleições foi pauta de uma assembléia da categoria, que discutiu a sua importância e deliberou pela participação no processo. Na discussão ficou explicitado que a “eleição é um processo que não diz respeito somente ao funcionário, envolve pais e alunos”, portanto, não caberia aos profissionais tomarem uma decisão unilateral e antidemocrática de boicote à mesma. Além disso, a “ampliação das eleições para as escolas desdobradas e a educação infantil [creches e NEIs] é uma antiga reivindicação da categoria” e este processo pode se configurar “num momento de reflexão com os pais e os alunos sobre a situação do magistério”.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Lembramos que, até 1994, as eleições para diretores ocorriam apenas nas escolas básicas.

<sup>139</sup> SINTRASEM. Florianópolis. **Ata da assembléia geral realizada no dia 23 de jun. 1994.**

Apesar do encaminhamento dado na assembléia, o baixo percentual de votantes no segmento dos profissionais indica contradição entre o discurso e a prática. O discurso da importância e necessidade da participação nas eleições não foi confirmado com o voto.

Um último aspecto que gostaríamos de ressaltar, com relação ao resultado das eleições para diretor de 1994, diz respeito a um dos princípios do processo democrático, viabilizado pela realização de eleições periódicas, que é a alternância no poder. Algo incompatível com a escolha do diretor pela via da livre indicação clientelista que tem, entre outras, a característica de estender indefinidamente o mandato do diretor, sem que isso implique qualquer tipo de avaliação, a não ser aquela baseada no prestígio e no compromisso político deste com quem o indicou. E, neste caso, assim como a indicação, a demissão do diretor indicado desconsidera as necessidades da comunidade escolar, ou o trabalho desenvolvido, levando em conta apenas os interesses privatistas de pessoas ou grupos.

É com a eleição que, a cada dois anos (no caso da rede municipal de ensino de Florianópolis), a escola se vê em meio a um processo que decidirá os rumos dos próximos dois anos. Necessariamente se colocam questões que levam a uma avaliação do mandato que passou, principalmente se o diretor estiver concorrendo à reeleição. E, neste sentido, a exigência do projeto de gestão e dos debates são contribuições fundamentais para a realização da própria avaliação, já que garante a publicização das propostas, expondo, em certa medida, o perfil dos candidatos. Mesmo que esta avaliação num primeiro momento seja pontual, feita às vésperas do dia da eleição, ela é significativa, pois faz parte de um aprendizado que levará pais, alunos e profissionais

ao entendimento de que a gestão democrática não se encerra com a divulgação do candidato eleito. Ao contrário, exige que sejam criados mecanismos, como os Conselhos de Escola, que permitam o acompanhamento sistemático do trabalho desenvolvido ao longo do mandato.

O percentual de renovação dos diretores eleitos nas 60 unidades escolares, que participaram do pleito de 1994, foi de 66,67% nas escolas básicas, 7,69% nas escolas desdobradas, 28,57% nas creches e 20% nos NEIs. Para efetuarmos a análise desses dados, devemos levar em consideração dois aspectos: 1) a Lei 2.415/86, que instituiu as eleições para diretores nas escolas básicas da rede municipal de ensino de Florianópolis, em seu artigo 9º estabelece que “o período de exercício do cargo será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais um período”;<sup>140</sup> 2) todos os diretores das escolas desdobradas, creches e NEIs, independente do tempo que exerciam o cargo, puderam candidatar-se na eleição de 1994. Este segundo aspecto constituiu-se um “recoo estratégico”, adotado pela equipe dirigente da SME, com o objetivo de garantir as melhores condições possíveis para a realização da primeira eleição direta nestas unidades. Qualquer critério que excluísse ou limitasse a possibilidade de candidatura para estes diretores implicaria a criação de um bloco de oposição<sup>141</sup> que, naquele momento, foi avaliado como desnecessário e desfavorável ao processo. O fundamental era a consolidação das eleições de diretores em todas as unidades da rede municipal de ensino. Mais importante que eleger este ou aquele candidato era garantir, nas eleições, a maior participação possível da comunidade escolar, especialmente dos

---

<sup>140</sup> Para conhecer outros aspectos da Lei 2.415/86 ver anexo 3.

<sup>141</sup> Dos 52 profissionais que concorreram, em 1994, ao cargo de diretor nas escolas desdobradas, creches e NEIs, 35 já eram diretores (67%).

país. Objetivo que podemos considerar – pela análise feita anteriormente, em relação aos percentuais de votantes no pleito de 1994 – tenha sido alcançado.

Além disso, mesmo com o “recuo” do primeiro momento, o princípio da alternância no poder foi gradativamente se efetivando nas escolas da rede municipal de ensino, como mostram os percentuais de renovação dos diretores eleitos em 1994, 1996 e 1998.<sup>142</sup> Nas escolas básicas, os percentuais foram de 66,67%, em 1994; 65%, em 1996 e 76,19%, em 1998. Nas escolas desdobradas, os percentuais de renovação foram de 7,69%, em 1994; 33,33%, em 1996 e 72,73%, em 1998. Nas creches, foram de 28,57%, em 1994; 25%, em 1996 e 83,33%, em 1998. Nos NEIs, os percentuais foram de 20%, em 1994; 50%, em 1996 e 78,57%, em 1998.<sup>143</sup>

Verificamos que, em 1994, o percentual de renovação dos diretores das escolas básicas, onde a eleição direta acontecia desde 1986, foi significativamente superior ao das escolas desdobradas, creches e NEIs que, em 1994, participaram, pela primeira vez, de uma eleição direta para diretor. No entanto, podemos considerar que a partir deste pleito, com a ampliação do processo de eleição para todas as unidades escolares, o princípio da alternância no poder efetivou-se na rede municipal de ensino de Florianópolis, a tal ponto que, em 1998, o percentual médio de renovação dos diretores foi de 77,70%.

---

<sup>142</sup> Utilizamos como referência para nossa análise a relação dos candidatos eleitos em 1994, 1996 e 1998, pois nestes pleitos todas as unidades escolares puderam participar do processo. Em 1996, 64 unidades participaram das eleições e, em 1998, este número se repetiu.

<sup>143</sup> Informamos que, em 1996 e 1998, as eleições nas escolas desdobradas, creches e NEIs foram realizadas com base na Lei 2.415/86, ou seja, a partir de 1994, começou a ser considerado, para todas as unidades escolares, o critério que permite ao diretor apenas uma reeleição.

Entretanto, a efetivação do princípio da alternância no poder não significou o completo desaparecimento dos interesses clientelistas que permeiam o espaço escolar, seja nas escolas básicas, que até 1998 haviam acumulado uma experiência de participação em 7 eleições para diretores, seja nas escolas desdobradas, creches e NEIs, que até este período haviam participado de 3 pleitos. Em muitas unidades, mesmo após a instituição das eleições diretas, os diretores mantinham-se no cargo, utilizando subterfúgios como a articulação para que não se apresentassem candidatos, ou não se atingisse o quórum de 33,33% exigido pela Lei. O caso mais típico na RME, mas longe de ser o único, é o da E.B.M. João Gonçalves Pinheiro, cuja diretora assumiu o cargo em 1977 e nele permaneceu até 1996. De 1986 a 1996, manteve-se no cargo ora como diretora eleita, ora como diretora indicada. Veremos, no próximo capítulo, que no pleito de 1996, não podendo legalmente candidatar-se, articulou para que não houvesse quórum, contando com a posterior indicação da Secretaria, o que não ocorreu.

Já na eleição de 1994, a equipe dirigente da SME, tendo clareza destes subterfúgios que negam o processo de eleição e reproduzem uma cultura política autoritária e clientelista, discutiu e definiu critérios para indicação de diretores nos casos onde não houvesse candidatos, ou não fosse atingido o quórum, sendo um deles a alternância no poder.<sup>144</sup> Era preciso afirmar este princípio democrático, mesmo correndo o risco de parecer contraditório com o critério adotado anteriormente neste pleito, no qual todos os diretores das escolas desdobradas, creches e NEIs, independente do tempo no cargo, puderam candidatar-se. Até porque o contrário

significaria negar toda a proposta de gestão democrática explicitada no documento “Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular. 1993/1996”.

### 3. 1. 2. As escolas avaliam o processo eleitoral de 1994

Encerradas as atividades eletivas, realizou-se pela primeira vez uma consulta à rede municipal de ensino, com o objetivo de avaliar o processo de eleição para diretor como um todo, através de um questionário elaborado pela Coordenação Geral do Processo Eleitoral.<sup>145</sup> Das 71 unidades que compunham a rede municipal de ensino, 39 responderam ao questionário, o que correspondeu a 55% do universo consultado. De 19 escolas básicas, 13 deram o retorno; de 14 escolas desdobradas, 11 responderam; de 20 creches, 8 deram o retorno e de 18 NEIs, 7 responderam.<sup>146</sup> O instrumento de avaliação, encaminhado às unidades escolares, abordava os seguintes aspectos: existência e atuação dos animadores; composição, processo de escolha e atuação da comissão eleitoral; estrutura, divulgação e assessoria técnica prestada pela coordenação geral; dia da eleição; participação da comunidade escolar (neste item também deveria ser avaliada a contribuição dos debates e dos projetos de gestão para a qualificação do processo) e a necessidade, ou não, de modificação da Lei 2.415/86.

---

<sup>144</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Colegiado da SME, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 11 jul. 1994.**

<sup>145</sup> Os dados que serão apresentados neste item (3.1.2), em relação à avaliação efetuada pelas unidades escolares sobre o processo de eleição para diretores de 1994, foram retirados do documento: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral.** Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado.

<sup>146</sup> O instrumento de avaliação foi encaminhado para todas as unidades escolares, incluindo aquelas que não tiveram candidatos habilitados, ou não apresentaram candidatos ao pleito.

Do resultado dessa consulta, em função de nossa pesquisa, destacaremos a avaliação feita pelas unidades escolares em relação aos animadores, à participação da comunidade escolar e à legislação vigente.

Com relação aos animadores, percebemos que a estratégia de trabalho adotada pela SME, como uma das formas de qualificar o processo, foi considerada positiva pelas unidades escolares. Nas escolas básicas, 92,30% das unidades consideraram a existência dos animadores positiva e a atuação boa; 7,69% não avaliaram a existência e consideraram a atuação ruim. Nas escolas desdobradas, creches e NEIs, 81,81% avaliaram como positiva a existência dos animadores e 68,18%, como boa a atuação; 9,09% consideraram a existência negativa e 27,27%, a atuação ruim; 9,09% não avaliaram a existência e 4,54% não avaliaram a atuação. Os argumentos utilizados pelas unidades escolares para justificar essa avaliação explicitavam que “os animadores ajudaram nas discussões sobre a eleição, colocando a gente para pensar sobre o que estava acontecendo e como a escola poderia escolher o melhor candidato” e “que sua existência democratizou as informações, logo, democratizou o processo”.<sup>147</sup>

Outro aspecto destacado neste item foi a realização do I Encontro de Formação dos Animadores, especialmente o texto elaborado pelo professor Paulo Meksenas, que foi encaminhado para todas as unidades escolares. Veremos, no próximo capítulo, que esta avaliação contribuiu para a retomada da estratégia de trabalho, via animadores, nas eleições para diretores de 1996, que também aglutinou a proposta de implantação dos Conselhos de Escola.

---

<sup>147</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado.

Quanto à participação da comunidade escolar, ou seja, dos pais, alunos e profissionais, em todo o processo de discussão envolvendo a eleição de diretores (da indicação dos animadores ao dia da eleição), verificamos que, nas escolas básicas, 61,53% das unidades consideraram a participação da comunidade escolar boa e 38,46%, ruim; nas escolas desdobradas, creches e NEIs, a participação foi considerada boa em 43,47% das unidades e ruim em 34,78%, sendo que 17,39% não avaliaram. Neste item também estava incluída a avaliação referente à contribuição dos projetos de gestão e dos debates: nas escolas básicas, 100% das unidades consideraram que os projetos e 80%, que os debates contribuíram para a qualificação do processo e para a escolha do melhor candidato; nas escolas desdobradas, creches e NEIs, 90% apontaram a contribuição significativa dos projetos e 73,33% dos debates. Essa avaliação afirma a importância dos projetos de gestão e dos debates para que a escolha do diretor se efetue com base em critérios objetivos, cuja referência central seja a proposta defendida por este ou aquele candidato. Além disso, o conhecimento da proposta defendida pelo diretor eleito constitui-se como uma das condições para o acompanhamento e a avaliação da sua gestão. Uma prática que, ao ser incentivada no espaço-escola, pode contribuir para que pais, alunos e profissionais percebam a necessidade de ampliá-la também para outras esferas da sociedade.

Analisando os projetos de gestão dos diretores eleitos em 1994, nas unidades escolares em que realizamos nossa pesquisa, percebemos que a participação dos pais é uma temática constante. Constatamos que o objetivo de envolver os pais nas festas, na arrecadação dos recursos financeiros e na manutenção da escola permanece. Porém, já aparece também em vários projetos a preocupação em ampliar essa participação, com

propostas como esta: “elaboração de um regimento com a participação democrática de todos os pais, alunos e professores”.<sup>148</sup> Além disso, consideramos que a elaboração e o debate do(s) projeto(s) de gestão contribuíram para a ampliação dessa participação, pois, de certa forma, colocaram em evidência o papel e a importância atribuída pelo(s) candidato(s) aos vários segmentos da comunidade escolar. E, especialmente nas unidades com apenas um candidato ao pleito, o momento do debate configurou-se mais como a última etapa de elaboração do projeto de gestão, do que a apresentação e discussão de uma proposta pronta e acabada.

O último aspecto avaliado pelas unidades escolares referia-se à necessidade, ou não, de modificação da legislação vigente (Lei 2.415/86). Das 39 unidades que responderam ao questionário, 61,76% optaram pela modificação da Lei; 11,76%, pela sua manutenção, e 26,47% não avaliaram. Também foram registradas 25 sugestões de modificação da Lei.<sup>149</sup> Esse resultado levou a equipe dirigente da SME a compor uma

---

<sup>148</sup> SOUTO, Luís Henrique. **Projeto de gestão**. Florianópolis, 1994.

<sup>149</sup> Foram sugeridas as seguintes modificações: "1) direito de candidatura ao professor substituto; 2) direito de candidatura ao professor substituto com cinco anos de experiência na rede e dois na unidade; 3) direito de candidatura ao funcionário do quadro civil; 4) direito de candidatura ao profissional que recebeu advertência na folha funcional; 5) direito de reeleição sem restrição do número de mandatos; 6) exclusão do direito de candidatura ao profissional em estágio probatório; 7) exclusão do direito de candidatura ao profissional com menos de um ano de exercício na unidade; 8) exclusão do direito de candidatura ao profissional com menos de dois anos de exercício na unidade; 9) direito de voto ao pai e mãe; 10) direito do voto ao cônjuge do funcionário no segmento dos pais; 11) direito de voto aos alunos a partir da 4ª série; 12) direito de voto aos alunos de 1ª à 4ª série; 13) direito de voto aos funcionários mantidos por outras instituições nos Comodatós; 14) exclusão do direito de voto aos pais de filhos com menos de 75% de frequência; 15) tornar o voto obrigatório; 16) eliminar a paridade dando maior peso aos votos dos funcionários; 17) contagem dos votos mesmo que não seja atingido o quórum; 18) realizar segundo turno caso não dê quórum; 19) estender o mandato a 3 anos; 20) vetar a participação de parentes de candidato na comissão eleitoral; 21) modificar a composição da comissão eleitoral obedecendo proporcionalidade ao número do colégio eleitoral; 22) número de reeleições sem restrição; 23) eleição em dia útil; 24) 50% mais um dos votos deverão ser válidos; 25) eleição no final do ano letivo". (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores. 1994. Florianópolis, 1994)

nova comissão de trabalho com o objetivo de articular um outro processo de discussão com a rede municipal de ensino.<sup>150</sup>

Este processo resultou na organização de um instrumento contendo todos os indicativos, que foram apresentados, pelas unidades escolares, através do questionário de avaliação do processo de eleição para diretores de 1994. Para cada um dos pontos levantados pelas escolas, a equipe dirigente da SME apresentou a sua opção e o(s) argumento(s) em defesa da mesma. Essa atitude visava explicitar para as unidades qual a proposta de modificação da Lei 2.415/86, defendida pela equipe dirigente da SME, deixando claro, ao mesmo tempo, na orientação dada para a realização das discussões, que a mesma configurava-se como mais uma proposta a ser discutida pelas comunidades escolares.

O instrumento foi encaminhado para as 71 unidades escolares, em junho de 1995. Destas, 39 responderam, o que correspondeu a 55% do universo investigado, sendo 345 profissionais, 639 pais, ou responsáveis, e 855 alunos, perfazendo um total de 1.869 participantes do processo.

Este instrumento deveria ser discutido e respondido separadamente pelos três segmentos envolvidos na eleição para diretores: profissionais, pais e alunos de 5ª à 8ª série. O resultado das votações de todas as unidades escolares seria, então, aplicado numa fórmula,<sup>151</sup> de tal forma que se garantiria a paridade entre os segmentos para cada uma das 23 questões.

---

<sup>150</sup> Formou-se, então, a Comissão de Elaboração do Projeto de Lei de Eleição de Diretores (CPL), constituída pelos seguintes profissionais: Zuleide Figueiredo Patrício, Márcia Bressan Carminati, Lenir Fonseca, Maria Stela Bardini Eller, Regina Campana e Zoê Dalva da Silva.

<sup>151</sup> A fórmula utilizada foi a seguinte:  $PP = \left( \frac{VFA}{VVF} + \frac{VPA}{VVP} + \frac{VAA}{VVA} \right) \times 33,33$ , no qual PP = percentual de

Do resultado dessas votações, destacamos dois aspectos que consideramos importantes – a definição de quem pode se candidatar e de quem pode votar.<sup>152</sup>

Quanto ao primeiro aspecto – quem pode se candidatar – verificamos que houve consenso entre os três segmentos (pais, profissionais e alunos) e a equipe dirigente da SME no que diz respeito à manutenção do veto à candidatura do profissional em estágio probatório e à inclusão do direito de candidatura para o profissional que tinha recebido uma advertência por escrito há mais de cinco anos. Para outros dois critérios, prevaleceu a proposta defendida pelo segmento dos profissionais, em conjunto com os pais e alunos, no caso da exigência de dois anos de experiência na unidade escolar em que o profissional estivesse se candidatando e, em conjunto somente com os pais, no caso da manutenção do veto à candidatura do funcionário.<sup>153</sup> A proposta defendida pela equipe dirigente da SME previa a exigência de apenas um ano de experiência no magistério e incluía o direito do funcionário candidatar-se, desde que o mesmo tivesse no mínimo o 2º grau. Um último critério referia-se ao direito de candidatura ao professor substituto. A opção acatada foi a defendida pelos segmentos dos pais e alunos, ou seja, estender o direito de candidatura ao professor substituto, desde que o mesmo tivesse cinco anos de experiência na rede municipal de ensino e dois na unidade escolar em que concorresse. As propostas defendidas pelos profissionais – de

---

preferência; VFA = número de votos dos profissionais na alternativa; VPA = número de votos dos pais na alternativa; VAA = número de votos dos alunos na alternativa; VVF = total de votos dos profissionais, incluindo abstenções; VVP = total de votos dos pais, incluindo abstenções; VVA = total de votos dos alunos, incluindo abstenções. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Instruções para Discussão do Instrumento de consulta à Rede Municipal de Ensino sobre modificação da Lei nº 2.415/86.** Florianópolis, 1994)

<sup>152</sup> As propostas de alteração, inclusão, ou manutenção, que serão apresentadas nos próximos dois parágrafos, foram feitas em relação à Lei 2.415/86.

manutenção do veto à candidatura do professor substituto – e pela equipe dirigente – de direito do professor substituto candidatar-se pelos mesmos critérios do professor efetivo – não foram consideradas.

Com relação ao segundo aspecto – quem pode votar – constatamos, pelos critérios aprovados, uma ampliação desse direito. O resultado da votação mostrou que havia consenso entre os três segmentos e a equipe dirigente da SME, no que se refere à inclusão do direito de voto ao pai e a mãe, e ao servidor que atua na unidade escolar, sem vínculo empregatício com o município. Em relação ao voto dos alunos, manteve-se o direito de voto a partir da 5ª série – proposta defendida pelos pais, profissionais e os próprios alunos. A equipe dirigente da SME propôs que o aluno a partir da 4ª série votasse. Neste aspecto, também foram incluídas a exigência de ingresso dos votantes na unidade escolar um mês antes da eleição e a extensão aos pais da exigência de 75% de frequência do aluno para que os mesmos tivessem o direito de votar.

O caráter propositivo, conferido às indicações feitas pela equipe dirigente da SME, na consulta encaminhada às escolas, não foi uma decisão tranqüila, tomada por uma equipe coesa. Ao contrário, foi reflexo de um intenso embate entre dois grupos, cujas divergências de concepção e encaminhamento do trabalho, especialmente em relação à diretriz “democratização da gestão”, foram-se aprofundando no decorrer do mandato. Havia, na equipe, um embate entre dois grupos fundamentais: um formado pela então secretária de educação, Doroti Martins, sua assessora de gabinete e algumas

---

<sup>153</sup> De acordo com a Lei 2.415/86, apenas os profissionais pertencentes ao quadro do magistério, ou seja, professores, auxiliares de ensino, orientadores educacionais, supervisores escolares e administradores escolares podem se candidatar ao cargo de diretor.

chefias do departamento de ensino e, outro, composto por cinco dos seis membros do chamado “coletivo da gestão democrática”, constituído em março de 1994.

Uma das divergências entre os dois grupos centrava-se na supervalorização, por parte da Secretária e seus apoiadores, da diretriz “uma nova qualidade de ensino” e, dentro dela, do chamado Movimento de Reorientação Curricular (MRC).<sup>154</sup> O grupo que se opunha a esta supervalorização considerava que a diretriz-eixo a ser de fato privilegiada deveria ser a “democratização da gestão”, que perpassaria as demais diretrizes, imprimindo uma nova relação entre Estado e sociedade, cujo pressuposto fundamental seria a participação. Pois, para esse grupo, “a grande prioridade da Secretária, que é o Movimento de Reorientação Curricular”, estava “na sua essência, desprovido da forma democrática e por isto mesmo questionável, (...) chegando-se ao cúmulo de desconsiderar as experiências mais progressistas da Rede sob o argumento da existência de uma única linha pedagógica correta e, portanto todos – independente do momento histórico por que passam – devem se render a ela”.<sup>155</sup>

O descompasso no trato dessas duas diretrizes pode ser percebido na programação do I Seminário da Rede Municipal de Ensino, que em quatro dias de debate dedicou apenas uma conferência para o tema da gestão democrática, na necessidade de formação do chamado “coletivo da gestão democrática”, que tinha o intuito de garantir a implementação de ações fundamentais para a materialização da

---

<sup>154</sup> Lembramos que o chamado Movimento de Reorientação Curricular (MRC) foi instalado durante a realização do I Seminário da Rede Municipal de Ensino, em fevereiro de 1994. O MRC consistiu no desenvolvimento de um conjunto de ações, realizadas ao longo dos três anos da gestão, que podem ser assim descritas: publicações, visita às escolas, realização de seminários, cursos e consultorias, projetos, grupos de estudo, grupos de formação e plenárias.

<sup>155</sup> CARDOSO, Alciléia Medeiros et. al. *À Direção do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis*. Florianópolis, 31 julh. 1995. Arquivo pessoal.

diretriz “democratização da gestão”. Também havia o fato de que, até agosto de 1995, apesar de constar no relatório do Planejamento Estratégico da equipe dirigente, elaborado em novembro de 1993, a implantação dos Conselhos de Escola não havia sido sequer proposta para a rede municipal de ensino.

O “coletivo da gestão democrática” atuou até março de 1995, quando foi desfeito, não por necessidade do próprio trabalho, mas com o objetivo de amenizar os conflitos, que já se explicitavam entre os dois grupos. Evidentemente que o objetivo proposto não foi alcançado, pois os conflitos e as divergências não desapareceram com a sua extinção formal. Ao contrário, foram-se aprofundando durante aquele ano, a tal ponto de, no dia 31 de julho de 1995, 8 dos 14 profissionais que formavam a equipe dirigente da SME entregarem seus cargos.<sup>156</sup>

Dos 8 profissionais que saíram, 7 atuavam nas unidades escolares e haviam assumido, apenas durante a gestão da Frente Popular, cargos no órgão central da SME. Dos 6 profissionais que permaneceram na SME, 2 não pertenciam ao quadro funcional da Prefeitura (secretária e sua assessora de gabinete), 3 sempre atuaram no órgão central da SME (chefias do departamento de ensino, da divisão de 1º grau e de pré-escolar) e apenas 1 atuava em unidade escolar.

Este dado tinha implicações com outro ponto nevrálgico no embate entre os dois grupos. O grupo demissionário tinha o entendimento de que a equipe dirigente

---

<sup>156</sup> Faziam parte desse grupo todas as chefias do departamento de administração escolar: Márcia Bressan Carminati (chefe do departamento de administração escolar), Natália Costa Vieira (chefe da divisão de pessoal), Carla Maria Evangelista Vieira (chefe da divisão de materiais), Suzy Diane D’Oliveira da Silva (chefe da divisão de manutenção), Maria Stela Bardini Eller (chefe da unidade de apoio); duas chefias do departamento de ensino, Antônio Chedid Neto (chefe da divisão de programas especiais em educação) e Zuleide Figueiredo Patrício (chefe da divisão de bibliotecas escolares e comunitárias) e Alciléa Medeiros Cardoso (assessora de planejamento). Relembrando, Márcia Bressan Carminati, Suzy Diane D’Oliveira da Silva, Antônio Chedid Neto, Zuleide Figueiredo Patrício e Alciléa Medeiros Cardoso integravam também o chamado “coletivo da gestão democrática”.

deveria atuar de forma colegiada, contrapondo-se a qualquer relação hierárquica e afirmando a proposta apresentada no documento “Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular. 1993/1996”, no qual estava previsto a “implantação de colegiados no órgão central”. Porém, esse entendimento não era compartilhado pela Secretária que tinha muita dificuldade em aceitar posições divergentes.<sup>157</sup>

Sempre que algum membro do colegiado (principalmente dos signatários deste documento) defendeu propostas diferentes das da Secretária, viu-se obrigado a escutar ‘sermões’ intermináveis, recheados de acusações de falta de clareza teórica e política, finalizando geralmente, com rótulos do tipo: democratistas, anarquistas e pragmáticos.<sup>158</sup>

O grupo que apoiava a Secretária, e que permaneceu na SME, também não compartilhava desse entendimento de gestão colegiada e considerava “natural” que a Secretária (assim como todos os secretários de educação até aquele momento), em função do cargo que ocupava, centralizasse, ou tivesse privilégios sobre decisões que considerasse fundamentais, pois acreditavam

que o fato da Secretária tratar as questões com a máxima atenção, cuidado técnico e rigor científico; tratar com zelo e franqueza as diversas situações do cotidiano da Rede, de ser enfática e contundente em sua fala não caracterizam uma atitude antidemocrática, mas posição de luta para a melhoria da qualidade do ensino e respeito aos profissionais da educação.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> Apesar das divergências de entendimento, o colegiado da SME foi implantado já no primeiro ano de gestão da Frente Popular (1993). Dele participavam a secretária de educação, a assessora de gabinete, a assessora de planejamento, as chefias do departamento de ensino e suas divisões (programas especiais em educação, 1º grau, pré-escolar, educação física, bibliotecas escolares e comunitárias) e as chefias do departamento de administração escolar e suas divisões (pessoal, materiais, manutenção, unidade de apoio). As reuniões do colegiado eram semanais.

<sup>158</sup> CARDOSO, Alciléia Medeiros et. al. **À Direção do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis**. Florianópolis, 31 julh. 1995. Arquivo pessoal.

<sup>159</sup> SOARES, Liliana Rotolo et. al. **Aos Profissionais da Rede Municipal de Ensino**. Florianópolis, 18 ago. 1995. Arquivo pessoal. Esse documento foi assinado pelas chefias do departamento de ensino (divisão de 1º grau, divisão de pré-escolar, divisão de educação física, coordenadoria de 5ª à 8ª série, de 1ª à 4ª série, de

A divergência de entendimento sobre esta questão configurou-se um dos pontos da discussão travada, no período de 31 de julho a 18 de agosto, entre a Secretária e o grupo demissionário, com o intuito de solucionar o impasse. Essas discussões foram entremeadas por solicitações feitas por diretores, alguns professores, funcionários do órgão central da SME e a direção do PT municipal, para que o grupo reconsiderasse a decisão. A reconsideração foi expressa num documento entregue à Secretária de Educação, no dia 11 de agosto, no qual o grupo apresentava três condições para permanecer na equipe dirigente. Uma das condições, como veremos a seguir, explicitava a avaliação do grupo sobre o tratamento dado, até aquele momento, à diretriz “democratização da gestão”, enfatizando a necessidade de mudança de perspectiva.

Defendemos que a diretriz “Gestão Democrática” recupere sua posição de uma das prioridades de nosso projeto e portanto, defendemos o retorno do grupo de trabalho da Gestão Democrática [referindo-se ao “coletivo da gestão democrática”] com o objetivo de coordenar e desenvolver com a devida delegação de competência, com o apoio do departamento de Ensino e colaboradores das Unidades, os projetos de Conselho de Escola e Eleições de Diretores.<sup>160</sup>

As condições que, na avaliação do grupo, “seriam tranqüilamente atendidas, pois não acarretavam nenhuma grande alteração no planejamento estratégico da

---

educação infantil, de especialistas e de educação de jovens e adultos) e encaminhado às unidades escolares, no dia 18 de agosto de 1995. Destacamos o fato de que 5 das 8 chefias que assinaram este documento não participavam do colegiado da SME.

<sup>160</sup> NETO, Antônio Chedid et. al. **Documento encaminhado à Secretária Municipal de Educação**. Florianópolis, 11 ago. 1995. Arquivo pessoal. Nesse documento o grupo demissionário apresenta as condições para reconsiderar a decisão tomada no dia 31 de julho.

SME”,<sup>161</sup> não o foram. Pois, para as chefias que permaneceram na SME “esta condição não se justifica uma vez que, a Gestão Democrática em momento algum deixou de ser prioridade, assim como as demais diretrizes também o são, pois estão interligadas em todo o seu desenvolvimento”.<sup>162</sup>

Outra grande e fundamental divergência que contribuiu para o aprofundamento da crise, e a conseqüente cisão na equipe dirigente da SME, tem relação com o adiamento do debate com a RME sobre a implantação dos Conselhos de Escola, citado anteriormente. Ter Conselho com caráter deliberativo implicaria a democratização das relações de poder no interior das unidades escolares, mas também a relação destas com a Secretaria, ficando difícil sustentar a tese defendida pela Secretária de Educação e seus apoiadores. Tese essa baseada na necessidade de uma espécie de “reserva” em relação ao que poderia, ou não, ser colocado em disputa, como forma de garantir a implementação da proposta de trabalho, definida no documento “Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular. 1993/1996”.

O outro grupo, discordando desse entendimento, afirmava que a legitimidade da própria proposta só estaria assegurada se conquistada através do debate, na disputa com posições divergentes. Para este grupo, isto constituía e diferenciava a gestão da Frente Popular.

---

<sup>161</sup> PATRÍCIO, Zuleide Figueiredo. **A Rede Municipal de Ensino (Prá final de conversa...)**. Florianópolis, ago. 1995. Esse documento foi encaminhado às unidades escolares como resposta ao documento “Aos Profissionais da Rede Municipal de Ensino”, considerado pelo grupo demissionário como não condizente com a verdade dos fatos.

<sup>162</sup> SOARES, Liliana Rotolo et. al. **Aos Profissionais da Rede Municipal de Ensino**. Florianópolis, 18 ago. 1995. Arquivo pessoal.

Discussão semelhante foi travada em 1993, durante o primeiro ano de implantação da experiência do Orçamento Participativo (OP), que, em Florianópolis, contrariamente ao Conselho do OP em Porto Alegre (que define 100% dos investimentos municipais), “(...) por proposta do Executivo, o Conselho definia apenas 75% dos recursos destinados a investimentos. Os outros 25% eram definidos pela Administração”.<sup>163</sup> Também neste caso aparecia, como justificativa para a “reserva” dos 25%,<sup>164</sup> a preocupação do executivo em garantir a implementação do programa de governo, permitindo que “a Administração executasse obras gerais que extrapolassem as regiões”.<sup>165</sup>

Um dos argumentos utilizados para justificar esta posição e assim garantir a execução do programa de governo, seja na área da educação, seja no orçamento participativo, baseia-se na legitimidade conferida pelas urnas ao governo eleito. Legitimidade que, se não pode ser contestada, pois não se trata, de forma alguma, de minimizar a importância da democracia representativa, pode ser questionada quando restrita à participação política da população apenas nas eleições periódicas para os cargos executivos e parlamentares. É necessário, principalmente em se tratando de um governo democrático e popular, que essa participação seja ampliada e aprofundada,

---

<sup>163</sup> COLAÇO, Roberto Luiz. **Inovações Institucionais em Gestões Participativas**. Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Florianópolis, 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>164</sup> A tomada de decisão em torno dessa questão foi motivo de discussões em várias instâncias do PT, já que este era o partido que assumiu a Secretaria responsável pela implantação do Orçamento Participativo em Florianópolis, e do próprio executivo. Uma análise mais apropriada sobre as implicações e as consequências em torno dessa decisão pode ser encontrada no seguinte trabalho: COLAÇO, Roberto Luiz. **Inovações Institucionais em Gestões Participativas**. Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Florianópolis, 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>165</sup> *Ibid.*, 133.

com a disseminação de outros espaços em que sejam tomadas decisões de interesse público. Para Benevides (1994), é a complementaridade entre as formas de democracia representativa e direta que possibilitará a “educação política do povo”, com vistas ao exercício da cidadania ativa. Não basta, portanto, a legitimidade das urnas se um programa de governo pretende, como no caso da Frente Popular, “(...) democratizar o poder: estimulando, ampliando e assegurando a participação nas decisões, garantindo todas as informações à sociedade (prestação de contas, projetos, planos, recursos, em total transparência administrativa), estimulando a organização autônoma e independente da população e sua auto-gestão, descentralizando o poder; resgatar a cidadania em todos os seus níveis e formas(...)”.<sup>166</sup>

É imprescindível que se avance para o que Bobbio chamou de democracia social, possibilitando, pela ampliação das esferas de participação e organização da sociedade civil, o controle democrático do Estado. Para Bobbio (1986: 56),

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

No entanto, sem a pretensão de esgotar a análise envolvendo a cisão que ocorreu na equipe dirigente da SME, e tendo a clareza da complexidade desta temática (que certamente mereceria um estudo específico), gostaríamos de focalizar, neste momento, as dificuldades, geradas por este rompimento, para o processo de discussão

---

<sup>166</sup> FRENTE POPULAR. **Programa de Ação de Governo**. Agora a vez do povo. Florianópolis, 1992.

e elaboração do novo anteprojeto de lei de eleição de diretores, que estava sendo coordenado por Zuleide Figueiredo Patrício e Márcia Bressan Carminati, integrantes do grupo demissionário.

A primeira dificuldade foi em relação aos prazos, que acabaram não sendo cumpridos. A previsão inicial, feita pela Comissão de Elaboração do Projeto de Lei de Eleição de Diretores (CPL), era a de encaminhar o anteprojeto de lei para a Câmara de Vereadores até 30 de setembro de 1995, o que não ocorreu.<sup>167</sup> Em dezembro de 1995, o anteprojeto ainda estava sendo analisado pela Procuradoria do Município, tendo sido devolvido à SME, em abril de 1996, com o parecer nº 079/96, do consultor jurídico Rogério Carvalho da Rosa.<sup>168</sup>

A segunda e mais importante dificuldade, que está relacionada com a primeira, refere-se às condições políticas para a aprovação do anteprojeto. Na Câmara de Vereadores, a correlação de forças, pela sua composição neste período, não se apresentava favorável à aprovação de projetos de iniciativa do executivo municipal. Por outro lado, na Secretaria Municipal de Educação, o grupo que deu sustentação e viabilizou o processo de discussão visando a modificação da Lei 2.415/86 havia saído, dificultando o encaminhamento da proposta. E nas escolas, os transtornos, especialmente em termos de organização do trabalho administrativo (todas as chefias do departamento de administração escolar da SME, responsáveis pelo provimento dos

---

<sup>167</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Cronograma Geral para elaboração do Projeto de Lei de Eleição de Diretores**. Florianópolis, 1994.

<sup>168</sup> Ressaltamos que todas as modificações da Lei, sugeridas por maioria, ou seja, defendidas por dois dos três segmentos envolvidos no processo de discussão ocorrido nas escolas, foram contempladas no anteprojeto. O consultor jurídico da Procuradoria teceu considerações apenas em relação à inclusão do professor substituto como candidato ao cargo de diretor e ao veto do candidato com advertência, por escrito, em sua ficha funcional nos últimos cinco anos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Parecer nº 079 de 02 de abril de 1996**. Novo anteprojeto de lei de eleição de diretores de escola municipal. [s.n]. Florianópolis, 1996)

recursos humanos, materiais e de manutenção das unidades haviam se demitido), foram percebidos mais diretamente pelos diretores, que, por exigência do cargo, tinham uma relação mais próxima com a Secretaria de Educação. A grande maioria dos profissionais que atuavam na rede municipal de ensino ou não ficaram sabendo, ou mostraram-se indiferentes ao fato.<sup>169</sup>

A avaliação dessa nova conjuntura marcada por uma correlação de forças desfavorável na Câmara de Vereadores, pelas dificuldades de reorganização do trabalho da equipe que assumia a direção da SME<sup>170</sup> e pela incerteza em torno do engajamento dos profissionais da educação, ou mesmo, das comunidades escolares na disputa e defesa deste anteprojeto de lei na Câmara de Vereadores teve como consequência o seu arquivamento.

Dessa forma, em 1996, a eleição de diretores nas escolas básicas, escolas desdobradas e de educação infantil, a exemplo do que ocorreu em 1994, foi realizada com base na Lei 2.415/86 e em portarias emitidas pela SME. E, conforme veremos no próximo capítulo, concomitante a este processo, a SME propôs também a implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis.

---

<sup>169</sup> Somente os profissionais mais próximos ao grupo que saiu tiveram conhecimento do que ocorreu. Até porque um dos objetivos do grupo era o de não “propagandear” a crise, buscando com isto causar o menor prejuízo possível para o andamento dos trabalhos. O comunicado oficial à RME foi feito pela própria Secretária, através de uma carta denominada “Carta aos companheiros da rede municipal de educação”. Os documentos “Aos Profissionais da Rede Municipal de Ensino” e “A Rede Municipal de Ensino (Pra final de conversa...)” foram encaminhados posteriormente.

<sup>170</sup> Essa equipe ficou assim constituída: Doroti Martins (secretária municipal de educação), Ione Montibeller (assessora de planejamento), Zoê Dalva da Silva (assessora de gabinete), Liliana Rotolo Soares (chefe do departamento de ensino), Néli Suzana Quadros Brito (chefe da divisão de programas especiais em educação), Vanílúcia Calazans (chefe da divisão de 1º grau), Sonia Cristina Lima Fernandes (chefe da divisão de educação pré-escolar), Aparecida Oliveira do Amaral (chefe da divisão de educação física), Maria de Lourdes Mina (chefe da divisão de bibliotecas escolares e comunitárias), Rosângela Kittel (chefe do departamento de administração escolar), Lenir Medeiros da Fonseca (chefe da divisão de pessoal), Eliana Maria Silveira (chefe da divisão de materiais e serviços gerais) e Gisele Pereira Jacques (chefe da unidade de apoio).

## CAPÍTULO IV

### **A IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO**

**“Não é trajeto fácil esse que leva da ilusão ao projeto,  
do sonho à História”.**

(José de Souza Martins)

## **1. A CAMPANHA: “NA MINHA ESCOLA, EU ESCOLHO! TE ASSUNTA! CONSELHO DE ESCOLA”**

Em setembro de 1995, logo após a saída de parte da equipe dirigente da SME, foi lançada a campanha de implantação dos Conselhos de Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis. Isto pode indicar que o grupo que permaneceu na Secretaria pretendia, com este fato, reiterar sua posição de que não havia uma supervalorização da diretriz “uma nova qualidade de ensino” em relação à “democratização da gestão”.<sup>171</sup>

A campanha “**Na Minha Escola, Eu Escolho! Te Assunta! Conselho de Escola**” objetivava esclarecer e incentivar a criação dos Conselhos nas escolas municipais, tendo sido lançada no dia 05 de setembro, num evento realizado no Palácio Cruz e Souza. Na ocasião, apresentou-se, aos profissionais, pais, alunos e demais presentes, alguns materiais de divulgação do Conselho de Escola, como vídeo, adesivos, cartazes e folders, que deveriam ser distribuídos às unidades escolares. O folder abordava, em linguagem acessível aos pais e alunos, os seguintes temas: o objetivo do Conselho, dados sobre a Lei 2.622/87, que instituiu o Conselho de Escola na rede municipal de ensino (composição, número de integrantes, mandato, periodicidade das reuniões, forma de eleição, a participação do diretor), a relação com as APPs e grêmios estudantis.

---

<sup>171</sup> Lembramos que o descompasso no trato dessas duas diretrizes foi apontado, no capítulo anterior, como uma das causas que levou 8 dos 14 profissionais que formavam a equipe dirigente da SME a solicitarem demissão.

A proposta metodológica de implantação do Conselho, apresentada no folder, indicava que a comunidade escolar deveria discutir a idéia, elaborar sugestões para a formação e funcionamento do mesmo e, numa assembléia geral convocada para este fim, definir o número de membros (titulares e suplentes) e aprovar a sua criação.<sup>172</sup> No entanto, apesar da facilidade expressa no folder, para a implantação dos Conselhos, as escolas não conseguiram se mobilizar para isso naquele ano letivo.

Se estabelecermos um paralelo entre a proposta de trabalho desenvolvida pela SME, em 1994, visando a ampliação e qualificação do processo de eleição para diretores – com a realização do I Encontro de Formação dos Animadores, com a exigência de que os candidatos elaborassem e discutissem os seus projetos de gestão com as comunidades escolares, com a realização de reuniões junto às comissões eleitorais para tratar de questões técnicas, mas principalmente para discutir o caráter político do processo – e a campanha objetivando a implantação dos Conselhos de Escola, realizada em 1995, perceberemos a fragilidade desta última, que foi baseada na distribuição, para as escolas, de alguns materiais de divulgação do mesmo. Essa fragilidade é constada, principalmente, se levarmos em consideração a complexidade da temática tratada, que além de ser uma novidade para as unidades escolares (das nove escolas pesquisadas, apenas uma conhecia o Conselho e a Lei que o instituía na rede municipal de ensino), exigiria e exige mudanças na cultura política da comunidade escolar.

---

<sup>172</sup> Aprovada a criação do Conselho, “(...) cada segmento reúne-se separadamente e escolhe seus representantes para o Conselho.(...) Agora, é só aprovar o regimento. O Conselho eleito faz uma proposta e convoca outra assembléia para discutir. O regimento aprovado é enviado a Secretaria Municipal de Educação. Pronto, o Conselho está criado!”. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Folder "Na Minha Escola, Eu Escolho! Te Assunta! Conselho de Escola". Florianópolis, 1995)

A implantação do Conselho, tomada na perspectiva de constituição de uma esfera pública democrática, implica necessariamente a construção de uma nova cultura política, mais democrática. Tarefa nada fácil, pois requer um trabalho permanente e cotidiano, no sentido de romper com as amarras do clientelismo e do autoritarismo, tão presentes em nossas escolas e em nossa sociedade. Se, como vimos no capítulo anterior, a eleição de diretores rompe com a lógica clientelista que fundamenta a escolha do diretor pela via da indicação, a implantação do Conselho de Escola, veremos neste capítulo, consolida esta ruptura, na medida em que democratiza as relações de decisão no interior da escola, ampliando a participação dos diferentes segmentos que constituem a comunidade escolar – pais, alunos e profissionais.

## **2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO RETOMA A PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS**

Diante do fato de que nenhum Conselho havia sido implantado no decorrer do segundo semestre de 1995, e aproveitando a aproximação de mais um processo de eleição para diretores na rede municipal de ensino, a equipe dirigente da SME retomou e intensificou as discussões em torno da sua implantação, no I semestre de 1996. Este foi e é considerado um período em que as escolas estão mais mobilizadas em torno de questões que envolvem a gestão democrática, desde a avaliação do mandato que passou, até o debate dos(s) projeto(s) de gestão do(s) candidato(s) ao pleito.

Além disso, a eleição para diretores já havia se tornado uma realidade para a rede municipal de ensino desde 1994, quando, a exemplo do que já ocorria nas escolas

básicas desde 1986, as escolas desdobradas, creches e NEIs participaram pela primeira vez deste processo. E, com ele, o espaço para a reprodução das relações sociais mediadas pela “lógica do favor”, existentes até então, foi bruscamente reduzido, dando lugar a práticas, como, por exemplo, a avaliação do mandato do diretor, o debate do seu projeto de gestão, a alternância no poder, a escolha do candidato com base na sua proposta de trabalho, e não na promessa de obter algum “favor”, que, ao contrário, contribuem para a construção de uma cultura política mais democrática, para a constituição de esferas públicas mais democráticas, como os Conselhos de Escola.

Sendo assim, em abril de 1996, foi instituída a Coordenação Geral do Processo Eleitoral para a Direção das Unidades Escolares e Implantação dos Conselhos de Escola,<sup>173</sup> que organizou o II Encontro de Animadores da Democratização da Gestão,<sup>174</sup> no dia 7 de maio de 1996, no centro social urbano do Saco dos Limões.

Dessa maneira, novamente a SME convidava as unidades escolares para trocar suas experiências, discutindo e aprofundando o debate sobre o processo de democratização da gestão na escola. Com esse objetivo, cada unidade (da educação infantil ao ensino fundamental) deveria escolher, para participar do II Encontro de Animadores, dois membros da sua comunidade escolar – professor, funcionário, pai, ou aluno de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série – que tivessem interesse “em animar o processo de

---

<sup>173</sup> Faziam parte dessa Coordenação os seguintes profissionais: Néli Brito, Liliana Soares, Maria de Lourdes Mina, Daniel Berger, Nilzomar da Silva, Zoê Dalva da Silva, Almir Pilon, Vanílúcia Calazans. Todos tinham cargos de chefia e atuavam na Secretaria Municipal de Educação, neste período.

<sup>174</sup> Lembramos que a SME, na eleição para diretor de 1994, também desenvolveu o trabalho de organização e, principalmente, de fomento à participação da comunidade escolar neste processo, através dos animadores, e que esta estratégia foi considerada positiva pelas unidades escolares.

aprofundamento das relações democráticas no cotidiano da Escola, em animar a implantação dos Conselhos de Escola e em animar as eleições de diretores”.<sup>175</sup>

Os participantes desse Encontro, reunidos em pequenos grupos, refletiram e fizeram considerações acerca de algumas questões apresentadas pela Coordenação dos trabalhos.<sup>176</sup> Do resultado das discussões,<sup>177</sup> podemos destacar que os participantes acreditavam que a gestão democrática nas escolas “propiciava a participação”, “aumentava a responsabilidade da comunidade escolar” e que a mesma “passava a ser a vivência conjunta no dia-a-dia escolar, traduzida através de atos de todos os que participam ativamente produzindo subsídios para elaborar o projeto pedagógico e melhorar o ambiente de trabalho”, ressaltando, ainda, que muitos “têm medo da interferência dos pais no processo pedagógico”, mas “na medida em que tomamos consciência e nos tornamos sujeitos deste projeto, contribuimos melhor para o processo educacional”. A ampliação da “discussão sobre os problemas e o futuro da escola” e a “co-participação na gestão da escola amplia o universo de discussões e encaminhamentos”. Assim, consideravam que os Conselhos de Escola e a eleição para diretor poderiam de fato contribuir para o aprofundamento do processo de democratização da gestão.

---

<sup>175</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Jornal Mural COMunicAÇÃO**. Boletim Informativo da Secretaria Municipal de Educação. Florianópolis, n° 6, Ano 2, 1996.

<sup>176</sup> As questões apresentadas aos grupos foram as seguintes: “1) o que você entende por Gestão Democrática, e de que maneira ela traduz e/ou interfere no processo educacional? 2) em que medida a implantação dos Conselhos de Escola e a Eleição de Diretores podem contribuir no aprofundamento da democratização da gestão? 3) a partir das reflexões anteriores, como o grupo definiria o seu papel enquanto Animadores da Gestão Democrática?”. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Encontro de Animadores da Gestão Democrática**. Florianópolis, 1996)

<sup>177</sup> Apresentaremos, neste parágrafo e no próximo, alguns aspectos que consideramos interessantes, retirados do documento: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Encontro de Animadores da Gestão Democrática**. Florianópolis, 1996.

A Coordenação Geral do Processo Eleitoral organizou uma síntese dos aspectos que foram considerados como desafios para a implantação dos Conselhos de Escola, tais como: “a necessidade de aprofundar o debate para sanar dúvidas relativas a aspectos jurídicos, organizativos e de mobilização; a falta de candidatos; falta de incentivo; o curto prazo da gestão do diretor e do Conselho; data errada das eleições; isolamento do diretor depois das eleições; a cultura do individualismo e do autoritarismo e a falta de uma cultura de participação (ganhar ou perder)”. Por outro lado, os animadores presentes no Encontro também percebiam o Conselho de Escola como um “espaço de construção e crítica coletiva”, que “diminui o autoritarismo, aumenta a autoridade, divide o poder, compromete a todos, substitui o ‘indivíduo’ pelo coletivo (projeto), propicia a construção de consensos a partir das diferenças (aspecto relevante), constrói/exige projeto de escola coletivo, consolida e amplia a função social da escola, amplia o conhecimento”, sendo “um exercício, um processo”, no qual “a escola supera a idéia de ‘pai-mão-de-obra’”.

A unificação do cronograma de trabalho, com a orientação de que a eleição do Conselho fosse realizada no dia 6 de julho de 1996, juntamente com a eleição para diretor, foi seguida somente pela E.B.M. Paulo Fontes, que já vinha estudando e discutindo a respeito dos Conselhos desde 1994.

Um jornal de circulação estadual, em matéria intitulada “Conselho de Escola vai democratizar ensino público”, destacava:

no dia 06 de julho a Escola Paulo Fontes vai escolher, além do diretor, os representantes dos alunos, professores e pais. A partir daí, as questões pedagógicas, administrativas e financeiras serão decididas em conjunto. “O diretor não pode resolver tudo sozinho, cada parte da comunidade também é responsável pela

qualidade do ensino”, diz o atual diretor da escola, Lenoir Cristiano Ostetto. (...) Simone Maria Bittencourt, candidata da 8ª série, diz que “quer participar das coisas da escola”. Com três filhos na 3ª, 5ª e 8ª séries, Javier Caro acredita que “não se pode fazer escola sem pais”.<sup>178</sup>

As demais unidades da rede municipal de ensino apenas iniciaram o debate no I semestre. Esta situação exigiu que, mesmo após o encerramento do processo de eleição para diretor, ocorrido em julho de 1996, a discussão sobre a implantação dos Conselhos continuasse na pauta do trabalho desenvolvido pela SME durante o II semestre.<sup>179</sup>

No período de 9 a 12 de julho do referido ano, ocorreu o III Seminário da Rede Municipal de Ensino, com o tema “Projeto Político Pedagógico – Traduzindo em Ações”.<sup>180</sup> Buscando dar conseqüência às indicações feitas pelos participantes durante o II Encontro de Animadores da Democratização da Gestão, a SME enfatizava que,

Nosso III Seminário estará aberto para a participação de pais e alunos pois, se entendemos que a maneira de gerir a escola tem que ser coletiva e que os conselhos escolares são possibilidades de avançar na democratização da gestão, torna-se fundamental que desde já nossos alunos e pais da RME participem efetivamente das discussões educacionais.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> LIMA, Lara Viviane. Conselho de Escola vai democratizar ensino público. **ANCcapital**, Florianópolis, 27 jun. 1996, p. 4.

<sup>179</sup> Lembramos que a Coordenação Geral do Processo Eleitoral e Implantação dos Conselhos de Escola não organizou um relatório geral das eleições para diretor de 1996, o que inviabilizou a efetivação, durante a elaboração deste capítulo, de uma análise com relação aos resultados desse processo. Encontramos apenas alguns documentos, dentre eles 18 (dezoito) “Relatórios de Realização da Eleição de Diretores e Discussão dos Conselhos de Escola – 1996”, encaminhados pelas unidades escolares à Coordenação Geral do Processo Eleitoral. Desses, um foi elaborado por uma das unidades envolvidas em nossa pesquisa, a E.B.M. Castelo Branco.

<sup>180</sup> Como os anteriores, foram quatro dias com conferências, cursos, oficinas direcionadas para todos os professores e funcionários da rede municipal de ensino e, pela primeira vez, abrindo-se também para a participação de pais e alunos.

Com esse intuito, no decorrer do III Seminário, foram realizadas duas atividades envolvendo o debate sobre a democratização da gestão e, mais especificamente, sobre a importância e necessidade dos Conselhos de Escola. Uma conferência, no dia 11 de julho, das 8h30min às 12h, e um curso, nos dias 10, 11 e 12 de julho, das 14h às 18h, ambos com o mesmo nome: “Conselho de Escola – relação comunidade/escola”. As duas atividades foram ministradas pela professora Vera Regina Ignácio Amaro,<sup>182</sup> que foi convidada em função do trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED), em relação aos Conselhos de Escola. Neste município, os Conselhos foram instituídos pela Lei 292, de 15 de janeiro de 1993, e atualmente todas as 91 unidades escolares (40 da educação infantil, 50 do ensino fundamental e 1 do ensino médio) os possuem.<sup>183</sup>

O curso objetivava “aprofundar a discussão da relação da comunidade com a escola e todas as implicações decorrentes – planejamento participativo, relações de poder, papel dos segmentos...”.<sup>184</sup> Dele participaram 24 profissionais e 1 mãe das escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis, sendo que, deste grupo, cinco (incluindo a mãe) atuaram como animadores em suas unidades escolares. Na discussão, os participantes apontaram os avanços e as dificuldades no processo de implantação dos Conselhos de Escola. Foram considerados avanços a “vontade da

---

<sup>181</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Jornal Mural COMunicAÇÃO**. Boletim Informativo da Secretaria Municipal de Educação. Florianópolis, n° 7, Ano 2, jun. 1996.

<sup>182</sup> A professora Vera Regina Ignácio Amaro era coordenadora adjunta da Coordenação Escolar – Supervisão de Educação, na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre/RS.

<sup>183</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED).

<sup>184</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Caderno III Seminário da Rede Municipal de Ensino: Projeto Político Pedagógico - Traduzindo em Ações**. Florianópolis, 1996.

SME implantar os Conselhos”, o “planejamento político-pedagógico”, a “democratização da escola e a descentralização do poder (objetivo maior)”, a “autonomia” das unidades escolares e o “espaço para todos os segmentos discutirem” e “em algumas escolas o Conselho foi implantado sem maiores problemas visto que este processo já estava em andamento pela prática das direções”. Dentre as dificuldades, ressaltamos a “falta de projeto político democrático” de muitas unidades, o “Conselho de Escola não tem sido escolhido como prioridade”, o “medo da corporação dos profissionais em relação a participação dos pais nas sugestões pedagógicas”, a “divisão do poder”, a “falta de envolvimento dos profissionais”, o “desconhecimento sobre a Lei dos Conselhos”, o “choque entre as APPs e os Conselhos” e o “calendário com pouco tempo para realizar estas discussões”.<sup>185</sup>

Perceberemos, no próximo item, ao analisarmos o processo de implantação dos Conselhos nas escolas da rede municipal de ensino, que os avanços e as dificuldades apontadas pelos participantes neste curso constituem-se elementos importantes para a compreensão desse processo.

### **3. DEMOCRATIZANDO A GESTÃO**

Neste item discutiremos o processo de implantação dos Conselhos nas 9 escolas em que realizamos nossa pesquisa. Para tanto, aglutinamos as unidades em três grupos distintos: o primeiro, formado por quatro escolas, discute a implantação dos Conselhos

---

<sup>185</sup> Documento encaminhado pela Professora Vera Regina Amaro aos participantes do curso. (SECRETARIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ofício nº 0012, de 16 de agosto de 1996**. Porto Alegre, 1996)

como a qualificação do processo de democratização da gestão; o segundo, formado por duas unidades, apresenta a implantação dos Conselhos como um importante instrumento que, ao possibilitar a construção de uma gestão mais democrática, contribui para a ruptura com gestões marcadamente autoritárias e clientelistas; e o terceiro grupo, composto por três unidades, que mostra a necessidade dos animadores para que a implantação dos Conselhos se efetive.

### 3. 1. Qualificando o processo

Consideramos que para quatro unidades – a E.B.M. Paulo Fontes, a E.B.M. Castelo Branco, a Creche Francisca Idalina Lopes e o N.E.I. Armação<sup>186</sup> – a implantação do Conselho de Escola representou a qualificação do processo de democratização, que já vinha sendo gestado na escola e que envolvia, entre outros aspectos, a eleição para diretores.

As duas escolas básicas (E.B.M. Paulo Fontes e E.B.M. Castelo Branco) participaram de todas as eleições para diretores, que ocorreram até 1994 (1986, 1988, 1990, 1992 e 1994), e as duas unidades de educação infantil (Creche Francisca Idalina

---

<sup>186</sup> Os dados de identificação destas unidades, que serão apresentados a seguir, são relativos ao ano letivo de 2000: a) E.B.M. PAULO FONTES – **Localização:** Santo Antônio de Lisboa; **número de alunos:** 422 (175 de 1ª à 4ª série e 247 de 5ª à 8ª série); **número de profissionais:** 48 (29 professores, 3 auxiliares de ensino, 2 orientadoras educacionais, 1 supervisora escolar, 1 integradora, 1 bibliotecária, 1 diretor, 1 secretária, 3 merendeiras, 3 auxiliares de serviços gerais, 2 vigias, 1 hortelão); b) E.B.M. CASTELO BRANCO – **Localização:** Armação; **número de alunos:** 574 (322 de 1ª à 4ª série e 252 de 5ª à 8ª série); **número de profissionais:** 52 (30 professores, 2 auxiliares de ensino, 2 orientadoras educacionais, 2 supervisoras escolares, 1 administradora escolar, 1 bibliotecária, 1 diretora, 1 secretária, 1 assistente de nível médio, 3 merendeiras, 6 auxiliares de serviços gerais, 2 vigias); c) CRECHE FRANCISCA IDALINA LOPES – **Localização:** Areias – Morro das Pedras; **número de alunos:** 69; **número de profissionais:** 21 (6 professores, 1 auxiliar de ensino, 1 diretora, 5 auxiliares de sala, 4 merendeiras, 2 auxiliares de serviços gerais, 2 vigias); d) N.E.I. ARMAÇÃO – **Localização:** Armação; **número de alunos:** 156; **número de profissionais:** 19 (7 professores, 1 auxiliar de ensino, 1 supervisora escolar, 1 diretora, 4 auxiliares de sala, 2 merendeiras, 2 auxiliares de serviços gerais, 1 vigia).

Lopes e Nei Armação) elegeram seus diretores, pela primeira vez, em 1994. Este pleito, conforme analisamos no III capítulo, foi emblemático não só pela ampliação da eleição a todas as unidades da rede municipal de ensino de Florianópolis, e pelo trabalho desenvolvido visando a sua qualificação, mas, sobretudo, por ter criado as condições para o rompimento do clientelismo político que permeava o espaço escolar e, ao mesmo tempo, por ter possibilitado o aprendizado da participação numa perspectiva cidadã, ou seja, na perspectiva do exercício de um direito.

Na E.B.M. Paulo Fontes, como já analisamos anteriormente, a proposta de implantação do Conselho começou a ser discutida a partir do processo de eleição para diretor de 1994. Na ocasião, o então candidato eleito, professor Lenoir Cristiano Ostetto, destacava em seu projeto de gestão que “É essencial a participação de todos na construção de um projeto de escola que atenda nossas necessidades”, apresentando, entre outras propostas, a criação do Conselho de Escola.<sup>187</sup>

Nos projetos de gestão dos candidatos eleitos, em 1994, nas demais unidades escolares não existia a proposta de implantação do Conselho, mas já havia uma preocupação bastante acentuada com o envolvimento da comunidade, especialmente dos pais, no trabalho a ser desenvolvido pelas mesmas. No projeto de gestão da diretora eleita, na Creche Francisca Idalina Lopes, a perspectiva de participação era entendida como uma alternativa para “alcançar nossos objetivos (...), por isso as propostas que aqui se apresentam foram discutidas e elaboradas com a participação dos pais, professores e funcionários”.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> OSTETTO, Lenoir Cristiano. **Projeto de Gestão**. Florianópolis, 1994.

<sup>188</sup> CARNEIRO, Celina Cardoso. **Projeto de Gestão**. Florianópolis, 1994.

Já na eleição para diretor, ocorrida em 1996, todos os candidatos nestas unidades apresentavam em seus projetos de gestão a proposta de implantação dos Conselhos de Escola. Este é um fato muito significativo, se levarmos em consideração que os projetos tinham um caráter de continuidade de um trabalho que já vinha sendo desenvolvido,<sup>189</sup> tendo sido apresentados e discutidos com as comunidades escolares nos debates previstos no cronograma geral das eleições.

Portanto, estava firmado o compromisso público destes diretores com a implantação dos Conselhos, ou seja, com a ampliação da participação dos profissionais, pais e alunos na gestão da escola. E isto, de certa forma, confirmava a avaliação dos participantes do curso sobre “Conselho de Escola”, ministrado durante o III Seminário da RME, no qual foi considerado um avanço no processo de implantação do Conselho o fato de que “em algumas escolas o Conselho foi implantado sem maiores problemas visto que este processo já estava em andamento pela prática das direções”.<sup>190</sup> Além disso, a apresentação desta proposta avançava em relação à maioria dos projetos de gestão dos candidatos de outras escolas, nas eleições de 1996, nos quais ainda predominavam propostas em torno da rearticulação, ou mesmo, implantação das APPs.

Outro aspecto importante nesta análise refere-se ao fato de que nestas quatro unidades escolares a proposta de implantação dos Conselhos de Escola fazia parte do

---

<sup>189</sup> Este caráter é afirmado pelas candidatas – Rosângela Soldatelli, Roseli Maria da Silva Pereira e Celina Cardoso Carneiro – eleitas, em 1996, nestas unidades escolares, as quais entrevistamos.

<sup>190</sup> Documento encaminhado pela Professora Vera Regina Amaro aos participantes do curso. (SECRETARIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ofício nº 0012, de 16 de agosto de 1996.** Porto Alegre, 1996)

Planejamento Estratégico Situacional (PES), cujas primeiras experiências envolvendo a sua elaboração aconteceram no início do ano letivo de 1996.

A partir de 1995, a rede municipal de ensino iniciou estudos visando a elaboração do Planejamento Estratégico Situacional de cada unidade escolar. Este trabalho contou com a assessoria das professoras do Departamento de Estudos Especializados em Educação – EED/UFSC, Ana Maria Borges de Souza e Lucena Dall’Alba. O projeto de extensão, intitulado “Planejamento Estratégico na Escola”, tinha por objetivo “promover a implementação do Planejamento Estratégico nas Escolas da Rede Municipal de Educação de Florianópolis, através da capacitação dos sujeitos envolvidos, buscando a transformação de elementos presentes nos cenários atuais, aqueles que podem ser viabilizados a partir das ações do coletivo escolar”.<sup>191</sup>

Uma das características centrais deste tipo de planejamento, e que o diferencia do tradicional, refere-se ao fato de que “planeja quem executa, quem tem condições para decidir, quem se compromete com a realização das metas traçadas”.<sup>192</sup> E, neste sentido,

o ato de planejar implica uma leitura da realidade que se quer modificar, considerando as variações da posição de cada sujeito dentre e frente a esta realidade. (...) O planejamento escolar, de caráter estratégico, é portador de intenções explícitas para possibilitar a conquista dos objetivos traçados coletivamente pelos sujeitos envolvidos, articulando-as com as lutas gerais da sociedade.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> SOUZA, Ana Maria Borges de; DALL’ALBA, Lucena. **Planejamento Estratégico na Escola**. Projeto de Extensão para a SME. UFSC, Florianópolis, 1995, p. 9.

<sup>192</sup> Ibid., 4.

<sup>193</sup> Ibid., 4.

Isto significa que ao fazer parte do PES, como uma meta ou ação a ser implementada, o Conselho de Escola tornou-se uma proposta articulada a um projeto de escola, concebido e assumido, se não por todos, pelo menos pela maioria dos profissionais que nelas atuavam. Pois, diferentemente dos planejamentos tradicionais elaborados, na maioria das vezes, por um grupo de técnicos/especialistas, no PES, por princípio e metodologia, todos os profissionais que atuam na escola participam de todo o processo, ou seja, do levantamento e seleção dos problemas à definição das táticas e operações.<sup>194</sup>

E é neste contexto que podemos compreender o papel desempenhado pelos animadores no processo de implantação dos Conselhos nestas unidades. Ou seja, na E.B.M. Paulo Fontes, na E.B.M. Castelo Branco, na Creche Francisca Idalina Lopes e no N.E.I. Armação, os animadores foram muito mais, por conta da metodologia que caracteriza o Planejamento Estratégico Situacional, os responsáveis pela efetivação de uma ação discutida e definida pelo grupo de profissionais. Mesmo que, dependendo da trajetória de cada unidade em termos de experiência democrática, naquele momento, a atuação dos animadores tenha tido um destaque maior ou menor no processo de

---

<sup>194</sup> Na metodologia do Projeto de Extensão “Planejamento Estratégico na Escola” eram previstos seis momentos a serem desenvolvidos em cada unidade escolar que optasse pela elaboração do PES. “1) Seminário para capacitação dos sujeitos envolvidos: discutir a importância do Planejamento Estratégico Situacional (PES), o que este significa, porque, como e quando planejar; explicar a situação: precisar o projeto político dos sujeitos envolvidos, recuperando a sua trajetória histórica, sistematizando seus objetivos gerais; definir o ator: quem é?. 2) Eleição da ‘marca’ da escola: indicar uma marca que resgate a credibilidade da escola (considerar a marca da rede); atentar para que as ações do planejamento viabilizem a consolidação da marca eleita. 3) Levantamento e seleção dos problemas: constituir a ‘árvore dos problemas’; eleger até três problemas por ordem de importância; explicar os problemas – descritores (exigir sempre o por quê?); elaborar a situação objetivo (onde chegar) – descritores de referência; identificar os ‘nós-críticos’ (centros de ataque); desenhar as operações (como atacar). 4) Pensando as estratégias: desenhar os cenários; promover o levantamento dos outros atores (pense bem quem são os outros); analisar a vulnerabilidade (será que pode não dar certo?). 5) Pensando as táticas e operações: eleger a coordenação geral e as específicas (pessoa certa no lugar certo); encadear as operações (priorizar as operações que facilitam outras); definir a agenda do PES (pensar nas avaliações periódicas). 6) Acompanhamento pela coordenação geral: cobrar os planos de trabalho por operação; reunir periodicamente os coordenadores específicos; divulgar, periodicamente, relatório para todos (socialização do processo)”. (Ibid., 9-10)

fomento desse debate, como podemos constatar no depoimento de Márcia Cunha: “depois do curso [referindo-se ao curso sobre ‘Conselho de Escola’ ministrado durante o III Seminário da Rede Municipal de Ensino], eu incorporei a questão do Conselho de Escola. Ninguém na Escola havia escolhido esse curso, e o Conselho fazia parte do projeto de gestão da diretora”.<sup>195</sup> No caso do N.E.I. Armação, Glória Clarice Martins foi a única representante do segmento dos pais a participar deste curso, atuando posteriormente como animadora e depois compondo a primeira diretoria eleita do Conselho de Escola.

Nestas quatro unidades foram utilizadas diferentes estratégias para a discussão da proposta de implantação dos Conselhos, como a formação de comissões de trabalho, compostas por pais, alunos e profissionais, a elaboração de documentos para discussão com a comunidade escolar e a organização de grupos de estudo quinzenais. Os espaços encontrados para o debate desse tema foram as reuniões de pais, reuniões pedagógicas, assembléias gerais, trabalho em sala com os alunos, sendo que, neste caso, normalmente a escola definia um dia e um horário em que todos os professores deveriam discutir o assunto, ao mesmo tempo, com as turmas.

Cada unidade discutiu e decidiu, em assembléia geral, a data da eleição, a melhor forma para eleger os representantes (se por segmento, ou por chapa) e a composição da primeira diretoria do Conselho (respeitando os critérios estabelecidos pela Lei 2.622/87, que define no mínimo 01 e no máximo 03 representantes para cada

---

<sup>195</sup> CUNHA, Márcia. **Entrevista concedida pela professora da E.B.M. Castelo Branco a Márcia Bressan Carminatí.** Florianópolis, 03 ago. 2000.

segmento). A primeira diretoria eleita teria, então, a tarefa de elaborar o regimento do Conselho, no qual seriam definidas estas questões.

Sendo assim, na E.B.M Paulo Fontes o Conselho foi eleito junto com o diretor, no dia 6 de julho de 1996. Na E.B.M. Castelo Branco a votação ocorreu por segmento, em diferentes dias, durante o mês de outubro,<sup>196</sup> sendo que a primeira diretoria tomou posse no dia 22 de novembro de 1996.<sup>197</sup> Na Creche Francisca Idalina Lopes, de acordo com Marcos R. de Abreu, animador do processo, foi marcada uma reunião geral de pais e profissionais com o objetivo de discutir o projeto de gestão da candidata à reeleição na escola e, ao mesmo tempo, discutir e aprofundar a proposta de implantação do Conselho de Escola. A idéia inicial era definir, após o debate, se a escola implantaria ou não o Conselho. Entretanto, ainda conforme Abreu, “houve um boato na Rede de que seria eleito o Conselho de Escola da Creche e a Doroti [secretária municipal de educação no período] foi a reunião para prestigiar o processo.<sup>198</sup> Então, após a discussão nós já votamos, aprovamos a implantação do Conselho e elegemos ali mesmo os representantes dos pais, dos professores e dos funcionários”.<sup>199</sup> Sendo assim, encontramos o registro de que no dia 8 de julho de 1996 aconteceu a primeira reunião do Conselho de Escola, da Creche Francisca Idalina

---

<sup>196</sup> Conforme ata Assembléia Geral do dia 14/10/96, na qual foram definidas as datas para a eleição dos representantes de cada segmento: 17/10 – os especialistas, 18/10 – os funcionários, 22/10 – os pais, 24/10 – os professores e 29/10 – os alunos.

<sup>197</sup> E.B.M. CASTELO BRANCO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 22 nov. 1996.**

<sup>198</sup> Não há registro dessa reunião na Creche, mas tudo indica que deve ter ocorrido entre os dias 18/06 e 03/07, período indicado pela Coordenação Geral do Processo Eleitoral para realização dos debates dos projetos de gestão dos candidatos a eleição para diretor de 1996.

<sup>199</sup> ABREU, Marcos Roberto de. **Entrevista concedida pelo auxiliar de ensino da Creche Francisca Idalina Lopes a Márcia Bressan Carminati.** Florianópolis, 11 ago. 2000.

Lopes.<sup>200</sup> E nos dias 13 e 21 de novembro de 1996, em assembléia geral, foram eleitos, respectivamente, os representantes dos pais e dos profissionais do Conselho do N.E.I. Armação.<sup>201</sup>

Dos quatro Conselhos analisados neste item, três permanecem atuantes até hoje: os Conselhos da E.B.M. Paulo Fontes, da E.B.M. Castelo Branco e do N.E.I Armação. A partir da leitura das atas destes Conselhos,<sup>202</sup> verificamos que as reuniões têm uma frequência mínima mensal, sendo que, muitas vezes, especialmente no primeiro ano da gestão, ocorriam encontros quinzenais. Em todos os Conselhos o cronograma de reuniões era organizado e publicado no início do ano, ou semestre, a fim de que todos os seus membros e a comunidade escolar tivessem conhecimento, facilitando a participação dos mesmos.

Com relação à temática discutida, constatamos que no primeiro ano de gestão predominaram as questões em torno da organização dos Conselhos, centrando-se o debate na elaboração e registro do seu regimento.

Outra questão bastante acentuada, e que perpassa todo o período analisado, diz respeito ao envolvimento dos Conselhos na discussão e definição do trabalho pedagógico, que tradicionalmente era “terreno” de domínio exclusivo dos professores. Pela análise das atas, percebemos que este espaço foi e está sendo conquistado paulatinamente, com a participação dos Conselhos nas reuniões de planejamento, realizadas no início do ano letivo (momento em que também é elaborado o planejamento estratégico da escola), nas reuniões pedagógicas, nos conselhos de

---

<sup>200</sup> CRECHE FRANCISCA IDALINA LOPES. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 08 jul. 1996.**

<sup>201</sup> N.E.I. ARMAÇÃO. Florianópolis. **Atas das assembléias realizadas nos dias 13 nov. e 21 nov. 1996.**

classe, nas reuniões de pais e nas reuniões de avaliação do ano letivo. Dentre os temas envolvendo o trabalho pedagógico, encontramos o registro de discussões em torno da definição dos critérios para a formação de turmas, dos critérios de matrícula e rematrícula, da organização do calendário escolar, da definição dos projetos especiais a serem desenvolvidos na e pela escola, da concepção de avaliação e efetivação da recuperação paralela, do problema da evasão escolar, da elaboração do regimento da escola (na E.B.M. Castelo Branco o Conselho assumiu a coordenação do processo de discussão e elaboração do regimento da unidade).

Neste sentido, destacamos duas situações que, guardadas as diferenças, demonstram o envolvimento e a preocupação dos Conselhos com uma questão fundamental, que é a garantia do direito da criança à educação. A primeira ocorreu em dezembro de 1997, quando a SME encaminhou para as escolas uma portaria com a definição dos critérios de matrícula e rematrícula para a educação infantil, na qual ficava estabelecido que a rematrícula só estaria garantida para as crianças cujas famílias tivessem uma renda per capita de até 1 salário mínimo. Isto significava que grande parte das crianças que já freqüentavam o N.E.I. Armação (e outras unidades da RME) seriam expulsas da escola, dando lugar “aos mais carentes”. Esta foi a solução encontrada pela SME, naquela gestão, para atender à crescente demanda, no município de Florianópolis, para a educação infantil. Solução que não foi aceita pelo Conselho de Escola do N.E.I. Armação, que reuniu os pais em assembléia e propôs, dentre outras formas de luta, que o Conselho entrasse com um mandado de segurança coletivo, o que foi aceito por unanimidade. Em outras unidades, os pais que eram funcionários da

---

<sup>202</sup> As atas analisadas correspondem ao período de julho de 1996 a agosto de 2000.

Prefeitura tiveram que procurar o SINTRASEM para entrar na justiça, ou ainda entrar com mandado de segurança individual. A mobilização dos pais acabou forçando um recuo por parte da SME, que emitiu nova portaria, garantindo a matrícula a todos que já freqüentavam a escola. A segunda situação refere-se ao breve, mas significativo relato de uma discussão do Conselho da E.B.M. Castelo Branco, ocorrida no dia 8 de agosto de 1998, sobre o problema da evasão na escola:

outro ponto [de pauta] é a desistência de alunos da comunidade que não retornam e não admitem retornar. Uma mãe, a Mônica [representante do segmento dos pais no Conselho], relatou que a escola torna-se uma agonia, pois a família de muitos desses alunos é analfabeta. Quando não vê o sucesso do seu filho ou filha eles passam a bater, pois não há outro retorno. Sugeriu que o professor ganhasse mais e tivesse hora-extra para dar apoio pedagógico aos alunos, quem sabe um readaptado ou a nova auxiliar de ensino”.<sup>203</sup>

Questões de cunho administrativo e financeiro, que diretamente ou indiretamente acabam incidindo sobre o trabalho pedagógico, também são discutidas e definidas pelos Conselhos, como a dispensa dos alunos para planejamento dos professores, a necessidade de reforma da escola, a falta dos professores, a qualidade da merenda, o descompromisso de alguns profissionais e a aplicação dos recursos financeiros. Sobre este último item, verificamos que, nas duas escolas básicas onde existem APPs, esta assume a responsabilidade com a arrecadação dos recursos financeiros, tornando-se uma espécie de “comissão de finanças” do Conselho de Escola, pois este é o espaço onde são tomadas as decisões sobre a aplicação destes recursos. A existência da APP, nestas escolas, é justificada principalmente pelo fato do

---

<sup>203</sup> E.B.M. CASTELO BRANCO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 08 ago. 1998.**

Conselho, em Florianópolis, não poder receber os recursos do programa federal “Dinheiro na Escola”. No N.E.I. Armação, onde não existe a Associação, o Conselho assume também esta tarefa, ou seja, a de prover recursos financeiros para a unidade.

Os três Conselhos também se envolveram com discussões fundamentais e que ultrapassam os “muros” da escola: a discussão em torno da Nova LDB (Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996) e, a partir dela, a instalação do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, que aconteceu no dia 26 de junho de 1997. O Fórum tinha “o objetivo de acompanhar a elaboração das leis municipais de educação e incentivar a participação dos pais na vida escolar e na defesa da escola como um serviço público essencial”,<sup>204</sup> com destaque para a elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino.

Este Fórum, através de uma Coordenação Geral, composta por representantes do SINTRASEM, dos Conselhos de Escola, das APPs, das entidades comunitárias do Continente e da Ilha e das escolas municipais, também articulou o processo de eleição para diretores, realizado em 2000. Esta eleição que, ocorreu no dia 8 de julho, foi organizada “à revelia” da Secretaria Municipal de Educação, pois nesta gestão a prefeita Ângela Amin<sup>205</sup> demonstrou seu objetivo de recuperar um importante instrumento de reprodução do clientelismo político, entrando com uma ação direta de inconstitucionalidade da Lei 2.415/86, que instituiu as eleições para diretores nas escolas básicas da rede municipal de ensino de Florianópolis.

---

<sup>204</sup> FÓRUM MUNICIPAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Informativo**. Florianópolis, nº 1, julho/2000, p. 2.

<sup>205</sup> Ângela Amin foi eleita prefeita de Florianópolis em 1996, e reeleita em 2000, pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB).

Em 1 de setembro de 1999, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina deferiu a liminar, suspendendo os efeitos da Lei 2.415/86. A partir dessa decisão judicial, constituiu-se um movimento, coordenado pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola pública, pela garantia do direito de eleger os diretores que, “para além da lei”, já havia sido ampliado, em 1994, para todas as escolas municipais.

A primeira etapa deste movimento, que culminou com a realização das eleições em julho, contou com a participação de 33 unidades escolares. Destas, 19 (57%) eram escolas básicas, 6 eram escolas desdobradas, 4 eram creches e 4 eram núcleos de educação infantil.<sup>206</sup> Este dado reitera o entendimento de que a formação de uma cultura política mais democrática é um processo contínuo de aprendizagem, no qual a participação das 19 escolas básicas, em 7 eleições de diretores, certamente demarcou a diferença em relação às demais unidades, que até 2000 haviam participado de 3 pleitos. Outra questão importante a ser destacada refere-se ao fato de que todas as 11 escolas que, neste período, possuíam Conselho participaram das eleições articuladas pelo Fórum e tiveram uma atuação ainda mais significativa durante a segunda etapa deste movimento, quando foi travada a luta pela posse dos diretores eleitos no dia 8 de julho.

Esta luta teve seu início já no primeiro dia de aula do II semestre de 2000, quando a prefeita Ângela Amin encaminhou, para as unidades que haviam participado das eleições, os diretores indicados.<sup>207</sup> A primeira escola a receber um diretor indicado,

---

<sup>206</sup> A rede municipal de ensino, neste período, contava com 22 escolas básicas (sendo que 3 eram escolas desdobradas, que foram transformadas em escolas básicas a partir de 1996), 13 escolas desdobradas, 26 creches e 20 NEIs.

<sup>207</sup> Os diretores das unidades escolares, que não participaram das eleições de 8 de julho, tiveram seus mandatos prorrogados até dezembro de 2000.

que era chamado pelo movimento de “interventor”, foi a E.B.M. Beatriz de Souza Brito. Nela, o Conselho de Escola, eleito em 1998, impediu a permanência da “interventora”<sup>208</sup> que, mesmo estando acompanhada pelo chefe da divisão do ensino fundamental da SME,<sup>209</sup> foi impelida, em meio a manifestações de protestos dos alunos, pais e profissionais presentes, a deixar a unidade. Este fato teve uma grande repercussão na rede municipal de ensino e acabou fortalecendo a (re)ação de outras escolas que, utilizando diferentes estratégias, também impediram a permanência dos “interventores”.

No enfrentamento público das escolas, ficava cada vez mais evidente para os envolvidos, especialmente para os pais, que “se ela [a prefeita Ângela Amin] não admite o que conquistamos através da eleição, nós também não admitimos que tomem posse diretores nomeados. Consideramos isso uma afronta”.<sup>210</sup> Tratava-se, então, da luta pela manutenção de um direito conquistado, que ganhou visibilidade na imprensa, na medida em que trouxe “para as ruas” a indignação de pais e alunos de diferentes comunidades escolares, os quais tiveram sua participação nas eleições de 8 de julho considerada, pela prefeita, um ato ilegal. Para Ângela Amin, “essa eleição não tem embasamento legal e automaticamente não será reconhecida (...) O compromisso do diretor é pedagógico e gerencial, **que deve ser compatível com a orientação da Administração**” (grifos meus).<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Adelir da Silva Raupp.

<sup>209</sup> Vânio César Seemann.

<sup>210</sup> MAÇANEIRO, Gilberto. **Comissão de pais e professores fala...** Florianópolis, 11 de agosto de 2000. Site Vota Floripa.

<sup>211</sup> PERMANECE impasse dos diretores. **O Estado**. Florianópolis, 13 ago. 2000, p. 19.

Sendo assim, a indignação de pais, alunos e profissionais ganhou poder de mobilização, ao transformar-se em atos públicos, passeatas nos bairros, articulação junto à Câmara de Vereadores, posse nas escolas dos diretores eleitos, impedimento dos “interventores”, assembleias permanentes, manifestações na Secretaria Municipal de Educação e formação de uma comissão de pais com representantes dos Conselhos de Escola, objetivando estabelecer um canal de negociação com o executivo municipal. E, sobre isto, destacamos o fato de que a prefeita Ângela Amin, desconsiderando a comissão definida pelas escolas, indicou uma outra “comissão” de representantes das APPs (sendo que dois pais eram de escolas que não haviam sequer participado das eleições de julho) para “negociar” o impasse, o que foi denunciado e repudiado pelo movimento. Essa atitude, flagrantemente autoritária e destituída de qualquer idéia de alteridade, foi revertida pelo movimento, que no embate acabou forçando a instituição de um canal legítimo de negociação, com a retomada da sua comissão de negociação. O resultado desta negociação, apesar do “clima de terror”, instaurado na rede municipal de ensino durante o II semestre de 2000, com a abertura de processos administrativos disciplinares contra 47 profissionais,<sup>212</sup> foi considerado pelo movimento como uma grande vitória. Mesmo tendo que aceitar duas condições impostas pelo executivo municipal – a de que só poderiam ser candidatos os profissionais que participassem do curso preparatório oferecido pela SME e a mudança no período de realização das eleições de julho para dezembro – o direito de eleger os diretores foi mantido na rede municipal de ensino de Florianópolis. E, neste sentido,

---

<sup>212</sup> Estes profissionais foram submetidos a longos interrogatórios, conduzidos pela “Comissão de Processo Disciplinar” da Procuradoria Geral do Município. Dos 47 profissionais envolvidos, 4 foram suspensos de suas atividades funcionais, por períodos que variaram de 20 a 90 dias, e 8 receberam advertência em suas fichas funcionais.

avaliamos que a participação dos pais foi um fator decisivo e que esta participação, sem dúvida, constituiu-se uma experiência de cidadania ativa, importante para a construção de uma cultura política mais democrática.

Portanto, o envolvimento dos Conselhos de Escola neste processo nos oferece condições para afirmar que de fato este espaço possibilita a constituição de uma esfera pública democrática, ao ampliar e qualificar a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, especialmente dos pais. O caráter assistencialista e de uma participação tutelada, que caracteriza as APPs,<sup>213</sup> é superado nos Conselhos de Escola pelo seu entendimento enquanto o exercício de um direito. E este entendimento, como pudemos perceber também na análise das atas dos Conselhos, avança na perspectiva apontada por Benevides (1994: 9), de que o cidadão é **“essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”** (grifos meus). Ou seja, com o Conselho, pais e alunos acabam criando e incorporando novos direitos, como, por exemplo, o direito de conhecer a escola, de discutir a sua proposta pedagógica, os seus projetos, de participar dos seus diferentes espaços de discussão e decisão. E definir os espaços de participação dos Conselhos, neste universo que é a escola, não é algo que se dê por decreto, ou que se defina *a priori*, mesmo que todos tenham clareza – e isto foi afirmado pelos entrevistados nesta pesquisa – do seu caráter deliberativo. É no caminho percorrido pelo Conselho, e isto implica o caminho percorrido pela própria escola, que irão se ampliando os espaços de participação e se delineando os

---

<sup>213</sup> A este respeito ver: MOTTA, Jane. **A participação da Associação de Pais e Professores – APP na escola pública catarinense: democracia ou tutela?** Florianópolis, 2001. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

temas sobre os quais o mesmo decidirá, pois novas questões surgem a cada dia, exigindo novas respostas.

Quanto ao Conselho da Creche Francisca Idalina Lopes, cujo processo de implantação também está sendo analisado neste item, constatamos que o mesmo teve seu funcionamento limitado ao segundo semestre de 1996. Durante este período foram realizadas três reuniões, nos meses de julho, agosto e setembro, nas quais foram discutidas as seguintes questões: definição dos membros efetivos e suplentes e elaboração do regimento interno do Conselho,<sup>214</sup> localização e aquisição de um terreno para construção da Creche e participação nas reuniões regionais do orçamento participativo.

Em setembro de 1996, dois profissionais fundamentais, para a organização e articulação do trabalho pedagógico e para o processo de implantação do Conselho, saíram: a diretora eleita Celina Cardoso Carneiro<sup>215</sup> e o auxiliar de ensino, que também atuou como animador, Marcos Roberto de Abreu.<sup>216</sup> A saída da diretora, por exigência da SME,<sup>217</sup> aconteceu apesar dos protestos dos profissionais que não aceitavam esta decisão. Para Marlise Oestreich, “a saída da Celina foi um ‘balde de água fria’ no grupo. Saiu o Marcos que também articulava muito o trabalho na escola, incluindo o Conselho”.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> O regimento foi elaborado, porém não houve tempo hábil para o encaminhamento do seu registro.

<sup>215</sup> Celina Cardoso Carneiro iniciou o trabalho como diretora da Creche Francisca Idalina Lopes, em 1993 (ano em que a unidade começou a funcionar). Em 1994, foi eleita com um percentual de preferência de 96% e, em 1996, reeleita.

<sup>216</sup> Marcos Roberto de Abreu foi indicado e assumiu a direção da Creche Waldemar da Silva Filho.

<sup>217</sup> A SME tomou esta decisão em função da incompatibilidade do horário da profissional com o cargo de direção.

O impacto causado por esta decisão unilateral foi de tal forma desmobilizador, um verdadeiro “balde de água fria”, que mesmo constando em seu projeto de gestão a proposta de “ativação do Conselho de Escola”, a nova diretora – Maria Cristina da Silveira – não conseguiu rearticulá-lo.

### 3. 2. Artimanhas e clientelismo x participação: em busca de novos rumos

Na E.B.M. João Gonçalves Pinheiro e na E.D. Costa de Dentro,<sup>219</sup> o processo de eleição para diretor, de 1996, significou a ruptura com relações autoritárias e clientelistas, que se mantinham principalmente através das diretoras, que pelo tempo no cargo (em média 18 anos) acabavam sendo consideradas e se considerando “donas da escola”. Neste contexto, a implantação do Conselho contribuiu para a consolidação desta ruptura, na medida em que possibilitou a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos rumos da gestão.

Desde 1977, a E.B.M. João G. Pinheiro possuía a mesma diretora, que, após a instituição das eleições diretas para diretor de escola básica em 1986, utilizava-se de “artimanhas” para se manter no cargo, ora como diretora eleita, ora como diretora

---

<sup>218</sup> OESTREICH, Marlise. **Entrevista concedida pela professora da Creche Francisca Idalina Lopes a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 07 ago. 2000.

<sup>219</sup> Os dados de identificação destas unidades, que serão apresentados a seguir, são relativos ao ano letivo de 2000: a) E.B.M. JOÃO GONÇALVES PINHEIRO – **Localização**: Rio Tavares; **número de alunos**: 604 (41 na educação infantil, 289 de 1ª à 4ª série e 274 de 5ª à 8ª série); **número de profissionais**: 48 (25 professores, 2 auxiliares de ensino, 2 orientadoras educacionais, 2 supervisoras escolares, 1 administradora escolar, 1 integradora, 1 bibliotecária, 1 diretora, 1 secretária, 1 auxiliar de sala, 4 merendeiras, 5 auxiliares de serviços gerais, 2 vigias); b) E.D. COSTA DE DENTRO – **Localização**: Costa de Dentro; **número de alunos**: 71 (33 na educação infantil e 38 de 1ª à 4ª série); **número de profissionais**: 13 (4 professores, 2 auxiliares de ensino, 1 diretora, 2 auxiliares de sala, 1 merendeira, 1 auxiliar de serviços gerais, 2 vigias).

indicada: “no ano em que não podia concorrer à eleição<sup>220</sup> articulava para que não se apresentassem candidatos ou não desse quórum [referindo-se ao quórum de 33,33% exigido pela Lei 2.415/86]”.<sup>221</sup>

Isto se repetiu em 1996, quando, não podendo legalmente candidatar-se, boicotou informações, prejudicando a participação da escola no processo de discussão sobre a eleição de diretores e a implantação dos Conselhos de Escola. De acordo com Adriana Breves Lima, que atuou como animadora neste pleito, a sua indicação foi feita pela própria diretora – Maria Terezinha Cardoso – e da seguinte forma:

eu recebi um recado da Terezinha numa assembléia, para ir a uma reunião. Quando cheguei lá, soube que já havia ocorrido três reuniões [inclusive o II Encontro de Animadores que foi realizado no dia 7 de maio de 1996] e que faltava menos de um mês para as eleições. Uma colega na reunião colocou o que estava acontecendo na Rede. A escola não tinha feito nada. Então, só deu tempo para fazer a eleição, nós nem sabíamos da proposta de implantação do Conselho.<sup>222</sup>

Com estas “artimanhas”, o objetivo da então diretora, e certamente do grupo que a apoiava, foi alcançado, pois o quórum de 33,33% não foi atingido. Ou melhor dizendo, foi parcialmente alcançado, já que, respeitando o critério da alternância no poder, estabelecido ainda na eleição de 1994, para os casos onde não houvesse

---

<sup>220</sup> A Lei 2.415/86, em seu artigo 9º, define que: “O período de exercício do cargo [de diretor] será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais um período, nos termos desta Lei”.

<sup>221</sup> BELLEI, Mauri Carlos. **Entrevista concedida pelo professor da E.B.M. João Gonçalves Pinheiro concedida a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 12 set. 2000.

<sup>222</sup> LIMA, Adriana Breves. **Entrevista concedida pela orientadora educacional da E.B.M. João Gonçalves Pinheiro a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 12 set. 2000.

candidato ou o quórum não fosse atingido, a SME indicou outra profissional para o cargo, a professora Zilda da Silva Buss.

Na E.D. Costa de Dentro, o processo foi semelhante, pois desde 1978 até 1994, quando ocorreu a primeira eleição para diretor nas escolas desdobradas, creches e NEIs, a professora Roseli Fortunato se manteve como diretora indicada. A diferença centrava-se no fato de que, neste caso, a permanência da diretora no cargo exigiu apenas a manutenção do seu compromisso político com quem estava no poder. Consideramos isto uma situação ainda mais propícia para a reprodução das práticas clientelistas, para a anulação da alteridade, para a manutenção de uma “unanimidade” que, na realidade, escamoteia as diferenças e os conflitos constitutivos das relações sociais. O resultado obtido pela professora Roseli Fortunato, no pleito de 1994,<sup>223</sup> é ilustrativo: num colégio eleitoral de 37 eleitores, dos quais 34 votaram (quórum de 91,89%), a referida professora – única candidata – obteve um percentual de preferência de 100%.<sup>224</sup> Em 1996, candidatou-se novamente e perdeu a eleição para a também professora Beatriz Ferreira Piedrabuena.<sup>225</sup>

Nos projetos das duas candidatas ficam evidentes as diferentes concepções de gestão. Enquanto Roseli Fortunato centra seu projeto em propostas de ampliação e reforma do espaço físico, com a “construção de novas salas”, a “ampliação de uma sala de aula, da sala da direção, do depósito para a merenda e da cozinha”, a

---

<sup>223</sup> Lembramos que, na eleição de 1994, a SME estabeleceu o critério de que os diretores das escolas desdobradas, creches e NEIs, independente do tempo que exerciam o cargo, poderiam candidatar-se.

<sup>224</sup> Conforme: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado.

<sup>225</sup> Como já afirmamos anteriormente, não existem os dados referentes ao pleito de 1996, o que certamente prejudica nossa análise.

“construção de uma sala de atividades múltiplas, uma biblioteca comunitária e uma quadra polivalente para esportes” e a “construção de um posto de saúde”,<sup>226</sup> Beatriz Ferreira apresenta proposta em torno do objetivo de “democratizar o espaço escolar, respeitando o interesse de alunos, pais, professores/funcionários, bem como, criar expectativas de melhoria na escola”. Ou seja, a “construção do projeto Político Pedagógico da Escola”, a “**criação do Conselho de Escola**” (grifos meus), a promoção da “integração: Escola/Comunidade, aberta para todos, através de cursos como alternativas de lazer e conhecimento”, bem como a “ampliação do espaço e continuidade ao projeto de reforma da escola”.<sup>227</sup>

Para Beatriz Ferreira, o que existia era “uma relação de obediência à direção”, enquanto sua candidatura “buscava uma outra relação com a comunidade, mais democrática, outro trabalho pedagógico”. Desta forma, buscou, logo no primeiro mês a frente da direção da E.D. Costa de Dentro, implementar seu projeto, visando a consolidação de uma gestão mais participativa, elegendo, nos dias 28 e 29 de agosto de 1996, os representantes dos profissionais e dos pais, respectivamente, para o Conselho de Escola.<sup>228</sup>

É importante destacar que, desde fevereiro de 1995, quando Beatriz Ferreira efetivou-se na escola, algumas práticas da então diretora Roseli Fortunato foram sendo questionadas, assim como iniciaram-se os estudos para a elaboração do Planejamento Estratégico. Já nas primeiras discussões do PES, a questão da não participação dos

---

<sup>226</sup> FORTUNATO, Roseli. **Projeto de Gestão**. Florianópolis, 1996.

<sup>227</sup> PIEDRABUENA, Beatriz Ferreira. **Projeto de Gestão**. Florianópolis, 1996.

<sup>228</sup> Por ser uma escola desdobrada (1ª à 4ª série) não existe representação do segmento dos alunos no Conselho de Escola.

pais se colocava como um problema a ser enfrentado, porém ainda não se discutia (nem se conhecia) a proposta do Conselho de Escola. Esta proposta só ganhou visibilidade em março do ano seguinte, com a efetivação da professora Clarice F. Maurer, que atuava 20 horas na escola e 20 horas na SME, onde participava da Coordenação Geral do Processo Eleitoral para a Direção das Unidades Escolares e Implantação dos Conselhos de Escola.

Durante o I semestre de 1996, as duas professoras – Beatriz Ferreira e Clarice Maurer – atuaram como animadoras e coordenaram várias ações, objetivando a implantação do Conselho, dentre elas a realização de três reuniões (duas gerais e uma pedagógica) para discussão do tema.

O Conselho da E.D. Costa de Dentro, que iniciou suas atividades em agosto de 1996, permanece atuante até hoje. As reuniões são mensais e muitas vezes, dependendo da necessidade, quinzenais. Os temas discutidos envolvem questões administrativas, financeiras e pedagógicas da escola.<sup>229</sup> Numa reunião em que foi discutida a importância e necessidade das tarefas escolares, encontramos o que segue:

tarefas em excesso desestimulam o aluno em vez de incentivá-lo. A escola está passando para os pais uma responsabilidade sua, qual seja ensinar a ler e escrever. As tarefas deveriam ser feitas em sala, no horário da aula. Os deveres devem vir como reforço e não como matéria nova. (...) Questionou-se também o uso indiscriminado do livro didático e a necessidade de discutir isso com os professores”.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Conforme análise das atas do Conselho da E.D. Costa de Dentro, correspondentes ao período de agosto de 1996 a agosto de 2000.

Percebemos também, na análise das atas, uma preocupação constante com a avaliação/reavaliação do trabalho desenvolvido pelo Conselho, suas atribuições e formas de intervenção.

A intervenção dos conselheiros tem que ser a nível decisório nas reuniões do Conselho; de consulta aos segmentos que cada conselheiro representa, bem como de discussão com os mesmos e repasse das reuniões do Conselho nas reuniões de pais e professores; de participação nas reuniões pedagógicas, grupos de estudo e planejamento e, assim, de ocupar os espaços de intervenção e mostrar a importância do Conselho de Escola para a comunidade escolar.<sup>231</sup>

Em outra discussão, realizada durante a segunda gestão do Conselho, novamente é colocada a questão da continuidade do trabalho e a preocupação com a ampliação da participação da comunidade escolar. E, neste sentido, afirma-se que “para fazer a comunidade participar é necessário que eles entendam e queiram vir na escola, ver como as coisas são e estão. É preciso que os professores também se interessem e queiram a continuação do Conselho de Escola”.<sup>232</sup>

Além disso, o Conselho da E.D. Costa de Dentro também esteve envolvido com a discussão e elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino e com o movimento em torno da manutenção das eleições de diretores ocorrido em 2000.

Assim como Beatriz Ferreira, a nova diretora da E.B.M. João G. Pinheiro, Zilda da S. Buss, indicada pela SME em agosto de 1996, também baseava a sua proposta de

---

<sup>230</sup> E.D. COSTA DE DENTRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 29 set. 1997.**

<sup>231</sup> E.D. COSTA DE DENTRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jul. 1997.**

<sup>232</sup> E.D. COSTA DE DENTRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 25 jun. 1998..**

trabalho na democratização da gestão e na discussão e definição do projeto político-pedagógico da escola. Dessa forma, logo após ter assumido o cargo, iniciou o processo de discussão para formação do Conselho de Escola, pois “tínhamos pressa para eleger o Conselho para termos um grupo de apoio ao nosso trabalho”.<sup>233</sup> Logo, foram realizadas reuniões de pais, objetivando discutir o tema e convidar os que estivessem dispostos a contribuir com o processo de implantação do Conselho de Escola. A discussão com os profissionais efetivou-se nas reuniões pedagógicas e com os alunos; o trabalho foi realizado de turma em turma pela diretora, alguns professores e pais, utilizando basicamente o folder da campanha “Te Assunta”.<sup>234</sup>

Isto indica as dificuldades enfrentadas por esta nova gestão na tentativa de estabelecer relações mais democráticas na escola, questionando uma prática autoritária de quase 20 anos que, de certa forma, era aceita tanto pelos profissionais da própria unidade, quanto pelos alunos e pais.

De acordo com uma das supervisoras da escola, “o trabalho pedagógico começa a se estruturar a partir do II semestre de 1996. As relações começam a se democratizar, o grupo começa a participar”.<sup>235</sup> E, em novembro desse ano, a unidade realiza a primeira eleição para o Conselho de Escola, cujo processo de escolha dos representantes foi por segmento.<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> BUSS, Zilda da Silva. **Entrevista concedida pela professora da E.B.M. João Gonçalves Pinheiro a Márcia Bressan Carminati.** Florianópolis, 17 ago. 2000.

<sup>234</sup> As atas da escola com o registro das reuniões deste período não foram encontradas.

<sup>235</sup> DEPIZZOLATTI, Oneide Graciosa. **Entrevista concedida pela supervisora escolar da E.B.M. João Gonçalves Pinheiro a Márcia Bressan Carminati.** Florianópolis, 12 set. 2000.

<sup>236</sup> Não encontramos a ata dessa reunião, somente o livro de atas com o registro das reuniões do Conselho, tendo ocorrido a primeira no dia 18 de novembro de 1996.

Durante o II semestre de 1996, apesar dos avanços no processo de democratização da gestão, a escola viveu um período de muito desgaste, com um trabalho permanente de “boicote”, exercido pela diretora anterior, que assumiu seu cargo de supervisora escolar, mantendo-se numa função privilegiada para articulações. A tal ponto que, em janeiro de 1997, quando Ângela Amin assumiu a prefeitura de Florianópolis, a diretora indicada pela Frente Popular foi exonerada e, novamente, Maria Terezinha Cardoso pleiteou o cargo. E isto só não ocorreu, na avaliação de Oneide G. Depizzolatti e Mauri C. Bellei,<sup>237</sup> em função da atuação do Conselho de Escola que, em reunião com a secretária de educação, Mirian Schlickmann, no dia 3 de fevereiro de 1997, para tratar da indicação da nova diretora, deixou clara sua posição: solicitou a “não indicação da senhora Maria Terezinha Cardoso, que já havia estado no poder por mais de dezoito anos”, e apresentou o nome de Eliete Querino Vieira, ou “então que fosse indicado uma outra pessoa de fora da escola”. Os representantes do Conselho argumentavam que “a forma como a nossa escola estava sendo administrada nestes últimos anos, muito tradicional, sem espaço de participação democrática e de novas propostas pedagógicas não poderia retornar”.<sup>238</sup> A SME aceitou a segunda alternativa apresentada pelo Conselho e indicou, para assumir a direção da escola, uma administradora escolar que atuava em outra unidade.

---

<sup>237</sup> Esta avaliação foi feita pela supervisora escolar Oneide G. Depizzolatti e pelo professor Mauri C. Bellei, durante a entrevista que realizamos no dia 12 de setembro de 2000.

<sup>238</sup> E.B.M. JOÃO G. PINHEIRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 03 fev. 1997.**

Durante os anos de 1997 e 1998, o Conselho da E.B.M. João G. Pinheiro se manteve atuante, com a realização de reuniões mensais.<sup>239</sup> Nestas reuniões foram discutidas questões em torno da organização do próprio Conselho (elaboração do seu regimento e planejamento de atividades), do trabalho pedagógico da escola (critérios de matrícula e rematrícula, calendário escolar, elaboração do PES, número de alunos por turma, problema da violência na escola, revisão do regimento da escola), do envolvimento no processo de elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino, do incentivo à participação da comunidade escolar, especialmente dos pais, na eleição de diretor de 1998, e da aplicação dos recursos financeiros. Assim como em outras unidades, a APP da E.B.M. João G. Pinheiro também era responsável pela arrecadação dos recursos, mas a sua aplicação era decidida pelo Conselho.

Em 1999, o Conselho passa por um período de desarticulação e é retomado no ano de 2000, durante o movimento pela manutenção do direito de eleger os diretores, do qual a escola fez parte.

### 3. 3. A presença “necessária” dos animadores

Consideramos que para três unidades escolares, a Creche Doralice Bastos, o N.E.I. Pântano do Sul e a Creche Rosa Maria Pires,<sup>240</sup> a presença e atuação dos animadores foi decisiva para o processo de implantação dos Conselhos de Escola.

---

<sup>239</sup> As atas analisadas correspondem ao período de novembro de 1996 a outubro de 1998.

<sup>240</sup> Os dados de identificação destas unidades, que serão apresentados a seguir, são relativos ao ano letivo de 2000: a) CRECHE DORALICE BASTOS – **Localização:** Canasvieiras; **número de alunos:** 150; **número de profissionais:** 32 (9 professores, 1 auxiliar de ensino, 1 supervisora escolar, 1 diretora, 12 auxiliares de sala, 3

Na Creche Doralice Bastos, o processo de discussão, visando a implantação do Conselho de Escola, iniciou no primeiro semestre de 1996, com o trabalho dos animadores. De acordo com Celma Maria Pereira, diretora da unidade no período, “os animadores tinham muita preocupação em repassar e discutir o trabalho encaminhado pela SME, inclusive registrando os encontros que participavam”.<sup>241</sup> De acordo com o relato dos envolvidos neste processo, as atividades do Conselho iniciaram com a realização de uma reunião de pais, em que foi apresentado e discutido o vídeo “Te Assunta” e entregue o folder e o adesivo da campanha. Também discutiu-se o tema em reunião pedagógica, a partir de um texto sobre Conselho de Escola.<sup>242</sup>

Sirley Bandeira de Souza Nunes, professora da Creche, nos relata que “a primeira eleição do Conselho de Escola ocorreu no início do segundo semestre de 1996”. Porém, não encontramos os registros dessa ou de outras reuniões do Conselho, que aconteceram neste período, cuja atuação esteve restrita a este semestre.

No N.E.I. Pântano do Sul, de acordo com Claudete Benta Oda, o processo de discussão do Conselho iniciou em 1996, com a participação de alguns profissionais e pais nas reuniões do Orçamento Participativo na comunidade,<sup>243</sup> quando “a

---

merendeiras, 2 auxiliares de serviços gerais, 1 auxiliar operacional, 2 vigias); b) N.E.I. PÂNTANO DO SUL – **Localização:** Pântano do Sul; **número de alunos:** 36; **número de profissionais:** 14 (5 professores, 1 auxiliar de ensino, 1 diretora, 2 auxiliares de sala, 2 merendeiras, 1 auxiliar de serviços gerais, 2 vigias); c) CRECHE ROSA MARIA PIRES – **Localização:** Agrônômica; **número de alunos:** 50; **número de profissionais:** 23 (5 professores, 2 auxiliares de ensino, 1 diretora, 1 agente administrativo, 6 auxiliares de sala, 3 merendeiras, 3 auxiliares de serviços gerais, 2 vigias).

<sup>241</sup> PEREIRA, Celma Maria. **Entrevista concedida pela professora da Creche Doralice Bastos a Márcia Bressan Carminatí.** Florianópolis, 24 ago. 2000.

<sup>242</sup> A ata com o registro de todas as discussões e do trabalho desenvolvido nesse período desapareceu da Creche.

<sup>243</sup> Cabe destacar que a SME desenvolveu um trabalho junto às unidades escolares no sentido de incentivar o envolvimento das mesmas no processo de discussão do Orçamento Participativo. “A partir de agosto próximo começarão a ser realizadas as assembléias populares para a elaboração do Orçamento Participativo de 1995. A comunidade escolar deve estar atenta e participar para disputar, junto aos demais setores sociais, verbas para a realização de obras na rede municipal de ensino, porque TODAS as obras a serem planejadas para 1995 serão

necessidade da participação dos pais tomou corpo na escola e ganhou importância. Era preciso conquistar os pais para eles lutarem pela escola no orçamento participativo”.<sup>244</sup>

Outro aspecto importante para o processo de discussão e implantação do Conselho nessa unidade foi o trabalho coordenado pela professora Clarice F. Maurer, que atuava na E.D. Costa de Dentro.<sup>245</sup> No único livro de atas que permanece do período,<sup>246</sup> encontramos o registro de uma reunião geral de pais e profissionais, coordenada pela referida professora, realizada no dia 22 de agosto de 1996, na qual discutiu-se a implantação do Conselho de Escola e foram eleitos os representantes dos pais para o mesmo.

Embora não tenhamos encontrado os registros, sabe-se que os representantes dos profissionais foram eleitos em reunião pedagógica. Em setembro de 1996 aconteceu a primeira reunião da diretoria do Conselho de Escola do N.E.I. De acordo com Arlete Gasparina R. Raupp, diretora eleita no mesmo ano, ele foi atuante durante aquele semestre: “nós nos reuníamos duas vezes por semana no final da tarde com a professora Clarice, para discutir e elaborar o seu regimento”. E prossegue afirmando que a partir de 1997, “o Conselho só aprovava o que os profissionais decidiam,

---

definidas no Orçamento Participativo”. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ofício Circular nº 010 de 23 de junho de 1994**. Florianópolis, 1994)

<sup>244</sup> ODA, Claudete Benta. **Entrevista concedida pela auxiliar de sala do N.E.I. Pântano do Sul a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 01 ago. 2000.

<sup>245</sup> Lembramos que a referida professora atuava também na Coordenação Geral do Processo Eleitoral para a Direção das Unidades Escolares e Implantação dos Conselhos de Escola. O seu trabalho no N.E.I Pântano do Sul estava inserido na proposta de assessoria que a SME, através de grupos interdisciplinares formados por professores e especialistas, prestava às unidades escolares.

<sup>246</sup> Todos os demais livros e muitos outros documentos desse período foram destruídos devido a um vazamento de água na escola.

perdendo o seu papel, deixando de ser atuante”,<sup>247</sup> permanecendo desarticulado de 1998 a 2000, tendo sido retomado em 2001.

Na Creche Rosa Maria Pires, Irene R. Marques, uma das animadoras que já havia participado de uma diretoria de Conselho de Escola no Colégio Estadual Padre Anchieta, onde também trabalhava, tinha clareza da importância do mesmo para o processo de democratização da escola.

A discussão sobre o tema com os profissionais ocorreu em reuniões pedagógicas e também nos grupos de estudo (que aconteciam quinzenalmente), embora, na avaliação da animadora, não houvesse um envolvimento efetivo do grupo, pois “sempre estava tudo bem, um ou dois participavam do debate”.<sup>248</sup> Com os pais foram realizadas reuniões, no período noturno, para apresentação e discussão da proposta de implantação do Conselho de Escola.

Não encontramos os registros das reuniões de pais e dos profissionais realizadas nesse período. Tivemos acesso apenas ao livro de atas do Conselho de Escola, no qual se encontra registrada uma reunião pedagógica realizada no dia 18/10/96, na qual foram eleitos os representantes dos profissionais, e uma reunião de pais que elegeu os representantes desse segmento, ocorrida no dia 24/10/96. Na mesma reunião foram eleitos nove representantes titulares e quatro representantes suplentes.<sup>249</sup> Também

---

<sup>247</sup> RAUPP, Arlete Gasparina R. **Entrevista concedida pela professora do N.E.I Pântano do Sul a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 01 ago. 2000.

<sup>248</sup> MARQUES, Irene Rodrigues de E. **Entrevista concedida pela auxiliar de ensino da Creche Rosa Maria Pires a Márcia Bressan Carminati**. Florianópolis, 08 set. 2000.

<sup>249</sup> Vale ressaltar que este número de representantes não está de acordo com a Lei 2.622/87, que em seu artigo 4º define: “O número de representantes de cada segmento será estabelecido em Assembléia Geral da Unidade Escolar e ficando deliberado no mínimo 01(um) e no máximo 03 (três), devendo ser a proporção entre titulares e suplentes igualitária e aprovado por 2/3 dos presentes”.

ficou definido que a escola deveria “procurar a Secretaria de Educação para que a mesma ajudasse na elaboração do Regimento do Conselho para posterior registro”.<sup>250</sup>

De acordo com Irene R. Marques, no início de 1997, portanto já na gestão da prefeita Ângela Amin, “a escola procurou a Secretaria de Educação para dar continuidade aos encaminhamentos do Conselho [pois o regimento já havia sido elaborado], só que a Secretaria pediu para que a escola parasse com essa discussão e fundasse a APP, o que já era uma idéia nossa para arrecadar dinheiro, até porque a creche não recebe verbas federais”. Desse modo, o encaminhamento foi acatado pela Creche e o Conselho desarticulado.

Consideramos que o encaminhamento dado pela SME para a Creche Rosa Maria Pires não se tratava de uma ação isolada, mas fazia e faz parte de uma prática política autoritária própria de partidos políticos, como o PPB, que ao longo de muitas décadas tem estado no poder e legitimado posições condizentes com a reprodução do *status quo* e de desrespeito às experiências de construção de práticas democráticas. Em Florianópolis, as ações da prefeita Ângela Amin (PPB), como por exemplo o pedido de cassação da Lei de eleições diretas de diretor e, posteriormente, o processo administrativo disciplinar instaurado por seu governo contra 47 profissionais da rede municipal de ensino que participaram do movimento pela manutenção do direito de escolha dos diretores de escola – num verdadeiro ato de “caça às bruxas” –, configura-se numa das evidências de que seu governo, em nível local, também tem se pautado por princípios autoritários e clientelistas.

---

<sup>250</sup> CRECHE ROSA MARIA PIRES. Florianópolis. **Ata da reunião de pais realizada no dia 24 out. 1996.**

Muitos desses princípios são reproduzidos pela equipe dirigente da SME, que nesta gestão,<sup>251</sup> a exemplo do que ocorreu também na gestão Esperidião Amin/Bulcão Vianna (1989/1992), centrou o trabalho no incentivo à formação das APPs, desconsiderando os Conselhos existentes e criando obstáculos para a implantação de outros, pois “a própria Secretaria orientou as escolas a não criarem seus Conselhos de Escola, desde o ano passado [1997]”.<sup>252</sup> O Conselho da E.B.M. Castelo Branco decidiu encaminhar “ofício criticando a SME por não ter convidado também os Conselhos [somente as APPs] para o debate sobre LDB [ocorrido no dia 9/7/97] nem propiciado, em momento algum, tempo para debate na escola”.<sup>253</sup> No Conselho do N.E.I. Armação, após discussão “chegou-se à conclusão de que faz-se necessário fortalecer os Conselhos de Escola, colocar os pais a par, pois a SME quer colocar APP x Conselho de Escola”.<sup>254</sup>

Evidentemente que as ações da SME, embora tenham contribuído para a desarticulação dos Conselhos da Creche Rosa M. Pires, Creche Doralice Bastos e N.E.I. Pântano do Sul, não se constituem no único fator explicativo. Pois, se assim o fosse, como justificariamos a permanência e a criação de outros Conselhos, também nesse período?

---

<sup>251</sup> Muitos profissionais que faziam parte da equipe dirigente da SME na gestão Esperidião Amin/Bulcão Vianna reassumiram cargos importantes como o de assessor técnico e chefe do departamento de administração escolar na primeira gestão de Ângela Amin (1997/2000).

<sup>252</sup> E.B.M. CASTELO BRANCO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 08 ago. 1998.**

<sup>253</sup> E.B.M. CASTELO BRANCO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jun. 1997.**

<sup>254</sup> N.E.I. ARMAÇÃO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jul. de 1997.**

Dessa forma, o que podemos depreender de nossa pesquisa, ainda que prejudicada pela ausência de muitos documentos, é que, nessas unidades, não só o processo de implantação dos Conselhos esteve centrado nos animadores, mas a sua própria atuação, cuja existência esteve restrita a poucos meses. Ou seja, o Conselho não fazia parte (como na E.B.M. Paulo Fontes, na E.B.M. Castelo Branco, no N.E.I. Armação e na Creche Francisca Idalina Lopes), e não se tornou parte (como na E.B.M. João Gonçalves Pinheiro e na E.D. Costa de Destro) do processo de democratização da gestão assumido pelo coletivo da escola.

Tal constatação reforça a tese de que numa sociedade marcadamente excludente, clientelista, autoritária e privatista como a nossa, “ter Conselho é uma luta permanente, precisa ser animado constantemente”.<sup>255</sup> Precisa tornar-se ação permanente do Planejamento Estratégico das escolas, para que se mantenham atuantes os Conselhos existentes atualmente<sup>256</sup> e, sobretudo, para que se amplie este importante instrumento de democratização da gestão para as demais unidades da rede municipal de ensino de Florianópolis.

---

<sup>255</sup> PIEDRABUENA, Beatriz F. **Entrevista concedida pela professora da E.D. Costa de Dentro a Márcia Bressan Carminati.** Florianópolis, 03 ago. 2000.

<sup>256</sup> Ver anexo 4.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas reflexões que realizamos neste trabalho, foi ficando cada vez mais claro que a compreensão do processo de implantação dos Conselhos de Escola, durante o governo da Frente Popular em Florianópolis, não poderia prescindir do debate em torno das eleições para diretores. Neste município, as eleições ocorriam desde 1986, mas é importante destacar o pleito de 1994, quando esse processo, então restrito a 19 escolas básicas, foi ampliado para as demais unidades escolares, as quais, até então, estavam submetidas ao clientelismo político que permeava a escolha do diretor através da livre indicação.

A ampliação desse processo – condição necessária para que as discussões em torno da democratização da gestão pudessem avançar no sentido da implantação dos Conselhos de Escola – era tão importante quanto a sua qualificação. Neste sentido, a equipe dirigente da SME, nessa gestão, desenvolveu algumas ações, tais como a realização do I Encontro de Formação dos Animadores do Processo Eleitoral e a exigência de que os candidatos elaborassem um projeto de gestão e o discutissem com as comunidades escolares.

Tanto o projeto de gestão quanto o debate, exigências colocadas pela primeira vez na rede municipal de ensino, possibilitaram a criação de um espaço público, onde as diferentes propostas poderiam ser explicitadas. Tal espaço configurava-se enquanto mais um instrumento na luta contra a disseminação dos interesses clientelistas, contribuindo para que a escolha do candidato se fizesse com base na proposta

defendida e não em critérios casuísticos, cuja referência fosse as relações de parentesco, compadrio, ou a influência político partidária do pretendente ao cargo.

Outra questão fundamental que a participação nas eleições suscitou, e ainda suscita, é a necessidade de que os pais, alunos e profissionais acompanhem a gestão eleita, o que, de certa forma, demonstra que a eleição de diretores, embora fundamental para o processo de democratização da gestão escolar, não é suficiente. Como parte constitutiva desse processo faz-se necessário a implantação dos Conselhos de Escola, ou seja, a criação de um instrumento capaz de organizar e viabilizar a participação dos diferentes segmentos da escola, nos seus diversos espaços de discussão e decisão.

Sendo assim, ao analisarmos o processo de implantação dos Conselhos, na rede municipal de ensino de Florianópolis, percebemos que esta ação, além de estar articulada às eleições de diretores, precisa estar inserida em um projeto de escola que se pretenda e se construa democraticamente, para que se mantenha atuante. Foi o que ocorreu na E.B.M. Paulo Fontes, na E.B.M. Castelo Branco e no N.E.I. Armação, onde a implantação dos Conselhos representou a qualificação do processo de democratização que já vinha sendo gestado nessas escolas. O mesmo aconteceu na E.D. Costa de Dentro e E.B.M. João G. Pinheiro, onde as eleições de diretores de 1996 possibilitaram a ruptura com relações clientelistas, mantidas por diretoras que estavam no cargo há mais de 18 anos, e a implantação dos Conselhos contribuiu para a consolidação desta ruptura, na medida em que possibilitou a construção de uma gestão mais democrática.

Num contexto ou noutro, a continuidade dos Conselhos foi garantida pelo fato de que este espaço era, ou tornou-se, parte da construção de um projeto de escola mais democrático. Porém, no N.E.I. Pântano do Sul, na Creche Doralice Bastos e na Creche Rosa Maria Pires o processo foi diferente, já que a implantação dos Conselhos, nestes locais, só foi possível pela presença e atuação dos animadores. Mesmo contando com o apoio da SME, que na gestão da Frente Popular desenvolveu todo um trabalho no sentido de incentivo à implantação dos Conselhos, estas escolas não conseguiram garantir a sua continuidade.

A atuação dos Conselhos nessas três unidades – N.E.I. Pântano do Sul, Creche Doralice Bastos e Creche Rosa Maria Pires – esteve restrita a alguns meses, o que reitera a afirmação feita anteriormente, de que ter Conselho implica um projeto de escola democrático, o que supõe mudanças na cultura política. Até porque, diferentemente da eleição de diretor, cujo processo em si tem um início, meio e “fim” muito mais evidente, o Conselho é, por excelência, um trabalho permanente, que envolve luta, aprendizado e esforço contínuo. Essas questões são de grande importância principalmente numa sociedade como a nossa, onde o público é subsumido pelo alargamento do privado, onde os conflitos e as contradições são consideradas um perigo, onde as desigualdades econômicas e sociais são naturalizadas, onde a cultura do individualismo se sobrepõe a um projeto coletivo de sociedade e direitos são transformados em privilégios ou concessões.

Nos Conselhos, a participação dos profissionais, alunos, e especialmente dos pais, é, portanto, a afirmação de um direito, que desde os anos 60, com o surgimento

das APPs, tem sido colocado como sendo a concessão de um favor dado pelo diretor que, por ser indicado, também dependia, para manter-se no cargo, de outros favores.

Faz parte da história recente da rede municipal de ensino, um exemplo significativo da difícil luta pela garantia de direitos neste país. Em 2000, no último ano do primeiro mandato da prefeita Ângela Amin (PPB), 33 escolas municipais (sendo que destas 11 possuíam Conselhos de Escola) participaram de um movimento, coordenado pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, pela manutenção do direito de eleger os diretores, direito esse que havia sido cassado, em 1999, por uma liminar da justiça, que considerou inconstitucional a Lei 2.415/86. Esse movimento, cuja primeira etapa culminou com a realização, em 8 de julho de 2000, de eleições para diretores “à revelia” da SME, teve, durante o II semestre daquele ano, o seu mais difícil período de enfrentamento com o executivo municipal, na medida em que exigiu a posse dos diretores eleitos. Durante essa segunda etapa, a atuação dos Conselhos de Escola foi ainda mais significativa, pois deu uma dimensão mais ampla ao próprio movimento, que deixou de ter um caráter de reivindicação de uma determinada categoria para tornar-se uma experiência de cidadania ativa, importante no processo de construção de uma cultura política mais democrática. Nesse processo, o envolvimento dos pais e alunos foi decisivo no embate travado com a Prefeita, que foi forçada a negociar com o movimento, sendo obrigada a recuar de sua decisão, mantendo as eleições de diretores na rede municipal de ensino.

Sendo assim, a participação dos Conselhos reafirma nosso entendimento de que este espaço está se constituindo como uma esfera pública democrática, cuja

experiência cotidiana permite não só a luta pela garantia de direitos conquistados – como as eleições de diretores – mas, sobretudo, possibilita a criação de novos direitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Itamar. **As eleições de 1982 para governador em Santa Catarina** – táticas e estratégias das elites no confronto com as oposições. Florianópolis, 1991. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

AURAS, Marli. **Poder oligárquico catarinense: da guerra aos “fanáticos” do contestado à “opção pelos pequenos”**. São Paulo, 1991. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia. Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n° 33, p. 5-16, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. **Educação para a Democracia. Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n° 38, p. 223-235, 1996.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUNB, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CANELLA, Francisco. **A UFECO e o movimento dos sem-teto** – práticas instituintes nos espaços políticos da cidade. Florianópolis, 1992. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. São Paulo: **Revista de Estudos Avançados**. 9 (23), 1995.

\_\_\_\_\_. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 27 – 51, 1999.

COLAÇO, Roberto Luiz. **Inovações Institucionais em Gestões Participativas: limites e possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas**. Florianópolis, 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, Democracia e educação. **Idéias**, São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da Educação – Governo do estado de São Paulo, nº 24, 1994.

\_\_\_\_\_. **A dualidade de poderes, introdução à teoria marxista de estado e revolução**. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Vãos)

CUNHA, Luís Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos R. J. **Educação e contradição: elementos teóricos para uma teoria crítica do conhecimento**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1986.

DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação: a luta dos professores pela democratização da educação**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação/ Núcleo de Publicações, 1999.

ELLER, Maria Stela Bardini. **As eleições de diretores nas escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis: 1986 – 1996**. Florianópolis, 1999. Monografia, Universidade do Sul de Santa Catarina.

EVANGELISTA, Olinda. **O Congresso Mineiro de Educação (1983 –1984) e a articulação entre organização da sociedade civil e educação escolar**. São Paulo, 1988. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica.

FONTANA, Remy. Governo Amin – Um voto de desconfiança – “A opção pelos pequenos” como meio de realizar a política dos grandes. **Educação e Sociedade**, São Paulo, n° 15, p. 32-60, ago./1983.

\_\_\_\_\_. Remy. Uma novidade política. In: GRANDO, Sérgio (org.). **Florianópolis de Todos**. Florianópolis: Insular, 2000.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visão desde baixo. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n° 33, p. 39-57, 1994.

LEAL, Elizabeth Juckem M. Conselho Deliberativo x Conselho Comunitário Escolar: uma questão de democracia. **Boletim do CED**. Florianópolis 3 (20), 1987.

LÜCKMANN, Lígia Helena H. **Cotidiano e democracia na organização da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias)**. Florianópolis, 1991. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MEKSENAS, Paulo. **Democracia, educação e processo eletivo**. Florianópolis: mimeo, 1994.

\_\_\_\_\_. Direitos e sociedade brasileira: dilemas da cidadania. In: **Ponto de Vista**. Florianópolis: CED, v. 2, nº 2. Janeiro/dezembro de 2000.

MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Avaliação do processo orçamentário com participação popular na Prefeitura Municipal de Florianópolis – SC, no período de 1986 a 1988**. Florianópolis, 1990. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

MORTARI, Vera L.; WARDE, Mirian J. Conselho de escola: subsídios para sua instalação. **Educação Municipal**. São Paulo, v. 1, nº 3, p. 72-75, dez. 1988.

MOTTA, Jane. **A participação da Associação de Pais e Professores – APP na escola pública catarinense: democracia ou tutela?** Florianópolis, 2001. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

MÜLLER, Kátia. **Organização de moradores de Florianópolis numa perspectiva de necessidades radicais**. Florianópolis, 1992. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

MUNARIN, Antonio. **Educação e Esfera Pública na Serra Catarinense: a experiência política do plano regional de educação**. Florianópolis: CED/NUP, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 55 – 81.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. **Por Dentro da Escola Pública**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Eleição de Diretores**. A escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Papyrus, 1996

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

QUINTEIRO, Jucirema. **A “Força do Povo” em Lages**. Mas o que foi mesmo, esta experiência? São Paulo, 1991. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica.

RIBEIRO, Vera Masagão. O novo conselho de escola. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Participação popular e escola pública**. São Paulo: CEDI, 1989. p. 25-34, nº 19,.

SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, (Série história viva), 1990.

SAVIANI, Dermeval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez, 1991. p. 133-155.

SEIBEL, Erni J. **Cultura política e gestão pública**: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas. Mimeo, s/d.

SILVA, Vera Gaspar da. **POR DETRÁS DAS PALAVRAS...** Investigando aspectos e valores da identidade social e profissional de professores de 1ª a 4ª série. Florianópolis, 1993. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. São Paulo: Ed. da UFSC/ Cortez, 1999.

SOUSA, Ana Maria Borges de. **Do espaço escolar às ruas**: um olhar sobre o movimento dos trabalhadores em educação de Santa Catarina. Florianópolis, 1994. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, 15 (1): P. 52-56, jan/jun. 1990.

\_\_\_\_\_. **A ilusão fecunda**: a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

TELLES, Vera da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brazilienze, 1994.

VIOLA, Eduardo José. As eleições de 1985 e a dinâmica do sistema partidário de Santa Catarina. **Cadernos de Ciências Sociais**. Florianópolis: UFSC. 6 (1). 1986.

## FONTES DOCUMENTAIS

CÂMARA DE VEREADORES. **Regimento Interno**. Florianópolis, 1980.

CARDOSO, Alciléia Medeiros et. al. **À Direção do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis**. Florianópolis, 03 jul. 1995.

CARNEIRO, Celina Cardoso. **Projeto de Gestão**. Florianópolis, 1994.

CRECHE FRANCISCA IDALINA LOPES. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 08 jul. 1996**.

CRECHE ROSA MARIA PIRES. Florianópolis. **Ata da reunião de pais realizada no dia 24 out. 1996**.

E.B.M. CASTELO BRANCO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 22 nov. 1996**.

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 08 ago. 1998**.

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jun. 1997**.

\_\_\_\_\_. Florianópolis. **Ata da assembléia geral realizada no dia 14 out. 1996**.

E.B.M. JOÃO G. PINHEIRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 03 fev. 1997**.

E.D. COSTA DE DENTRO. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 29 set. 1997.**

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jul. 1997.**

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 25 jun. 1998.**

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n° 29.790, de 29 de julho de 1986.**

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 3.429, de 08 de dezembro de 1998.**

\_\_\_\_\_. **Lei n° 2.622, de 07 de julho de 1987.** Institui o Conselho Deliberativo nas unidades escolares na rede municipal de ensino.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 2.415, de 08 de julho de 1986.** Institui eleições e estabelece normas para a escolha de diretores na rede escolar municipal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n° 3. 388, de 24 de abril de 1987.**

FORTUNATO, Roseli. **Projeto de Gestão.** Florianópolis, 1996.

FÓRUM MUNICIPAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Informativo.** Florianópolis, n° 1, julho/2000.

FRENTE POPULAR. **Programa de Ação de Governo.** Agora a vez do povo. Florianópolis, 1992. Não paginado.

LIMA, Lara Viviane. Conselho de Escola vai democratizar ensino público. **ANCcapital**, Florianópolis, 27 jun. 1996, p. 4.

MAÇANEIRO, Gilberto. **Comissão de pais e professores fala...** Florianópolis, 11 de agosto de 2000. Site Vota Floripa.

N.E.I. Armação, Florianópolis. **Ata da assembléia geral realizada no dia 13 nov. 1996.**

\_\_\_\_\_. Florianópolis. **Ata da assembléia geral realizada no dia 21 nov. 1996.**

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 04 jul. 1997.**

NETO, Antonio Chedid et. al. **Documento encaminhado à Secretaria Municipal de Educação.** Florianópolis, 11 ago. 1995.

OSTETTO, Lenoir Cristiano. **Projeto de Gestão.** Florianópolis, 1994.

PATRÍCIO, Zuleide Figueiredo et. al. **A Rede Municipal de Ensino (Pra final de conversa...).** Florianópolis, ago. 1995.

PERMANECE impasse dos diretores. **O Estado.** Florianópolis, 13 ago. 2000, p. 19.

PIEDRABUENA, Beatriz Ferreira. **Projeto de Gestão.** Florianópolis, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Ofício n° 00435, de 01 de abril de 1987.**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. **Parece nº 079 de 02 de abril de 1996.** Novo anteprojeto de lei de eleição de diretores de escolas municipais. [s.d.]. Florianópolis, 1996.

SANTA CATARINA. **A democratização da educação.** A opção dos catarinenses. Plano Estadual de Educação 1985-1988. Florianópolis: IOESC, 1984.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.429 de 8 de dezembro de 1998.**

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Metas para a Educação.** Governo da Frente Popular 1993/1996. Florianópolis, jul.1993.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Triênio 1986 – 1988.** Florianópolis, 1986.

\_\_\_\_\_. **Quadro comparativo entre APP e Conselho de Escola.** Florianópolis, s/d (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão.** Um projeto político-pedagógico traduzido em ações – 1993/1996. Florianópolis, 1996.

\_\_\_\_\_. **Relatório:** Desenvolvimento da Política Educacional no Município de Florianópolis. Período 1986/88. Florianópolis, 1988.

\_\_\_\_\_. **Cronograma Geral para elaboração do Projeto de Lei de Eleição de Diretores.** Florianópolis, 1994.

\_\_\_\_\_. **Folder "Na Minha Escola, Eu Escolho! Te Assunta! Conselho de Escola".** Florianópolis, 1995.

\_\_\_\_\_. **Jornal Mural COMunicAÇÃO**. Boletim Informativo da Secretaria Municipal de Educação. Florianópolis, n° 6, Ano 2, 1996.

\_\_\_\_\_. **Encontro de Animadores da Gestão Democrática**. Florianópolis, 1996.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão – 1989/1992**. Florianópolis, 1992.

\_\_\_\_\_. **Jornal Mural COMunicAÇÃO**. Boletim Informativo da Secretaria Municipal de Educação. Florianópolis, n° 7, Ano 2, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. **Caderno III Seminário da Rede Municipal de Ensino: Projeto Político Pedagógico - Traduzindo em Ações**. Florianópolis, 1996.

\_\_\_\_\_. **Escola? É para todos!** Florianópolis, n° 1, Ano 1, fev. 1993. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Relatório Geral**. Eleições de Diretores/94. Florianópolis, 1994. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Ofício Circular n° 010 de 23 de junho de 1994**. Florianópolis, 1994.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Planejamento Estratégico Situacional da SME**. Florianópolis, 1993.

\_\_\_\_\_. **Folder do I Seminário da rede municipal de ensino: o lugar histórico-social da escola – currículo e gestão**. Florianópolis, 1993.

\_\_\_\_\_. Colegiado da SME, Florianópolis. **Ata da reunião realizada no dia 11 jul. 1994**.

\_\_\_\_\_. **Ofício Circular n° 008, de 13 de abril de 1994**. Florianópolis, 1994.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ofício nº 0012, de 16 de agosto de 1996.** Porto Alegre, 1996.

SINTRASEM. Florianópolis. **Ata assembléia geral realizada no dia 14 out. 1988.**

\_\_\_\_\_. Florianópolis. **Ata assembléia geral realizada no dia 23 jun. 1994.**

SOARES, Lílíana Rotolo et. al. **Aos Profissionais da Rede Municipal de Ensino.** Florianópolis, 18 ago. 1995.

SOUTO, Luís Henrique. **Projeto de Gestão.** Florianópolis, 1994.

SOUZA, Ana Maria Borges de; DALL'ALBA, Lucena. **Planejamento Estratégico na Escola.** Projeto de Extensão para a SME. UFSC, Florianópolis, 1995.

## **ANEXOS**

**Anexo 01 – Roteiro de Pesquisa**

**Anexo 02 – Lei 2.622/87**

**Anexo 03 – Lei 2.415/86**

**Anexo 04 – Relação atual dos Conselhos de Escola**

**Anexo 05 – Lista dos Entrevistados**

## **ANEXO 01 – ROTEIRO DE PESQUISA**

**ANEXO 02 – LEI 2.622/87**

**ANEXO 03 – LEI 2415/86**

**ANEXO 04 – RELAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA**

**ANEXO 05 – LISTA DOS ENTREVISTADOS**

**RELAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EXISTENTES NA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO**

UNIDADE ESCOLAR	LOCALIZAÇÃO	ANO DE IMPLANTAÇÃO
E.B.M. Acácio B. São Thiago	Barra da Lagoa	2000
E.B.M. Anísio Teixeira	Costeira do Pirajubaé	2000
E.B.M. Beatriz de Souza Brito	Pantanal	1998
E.B.M. Brigadeiro E. Gomes	Campeche	2000
E.B.M. Castelo Branco	Armação	1996
E.B.M. Donícia Maria Costa	Saco Grande	2001
E.B.M. Gentil M. Da Silva	Ingleses	1997
E.B.M. João G. Pinheiro	Rio Tavares	1996
E.B.M. Paulo Fontes	Santo Antônio	1996
E.B.M. Vitor M. De Souza	Itacorubi	2000
E.D. Adotiva L. Valentim	Costeira do Pirajubaé	2001
E.D. Costa de Dentro	Costa de Dentro	1996
N.E.I. Armação	Armação	1996
N.E.I Pântano do Sul	Pântano do Sul	1996

Fonte: os dados para organização deste quadro foram coletados, por mim, nas escolas da rede municipal de ensino de Florianópolis, em novembro de 2001.

## **LISTA DOS ENTREVISTADOS**

(locais e datas das entrevistas)

1. Edison Andrino – Florianópolis – 11/03/00.
2. Arlene M. A. Ricken – Florianópolis – 16/03/00.
3. Marly da Rosa Carvalho – Florianópolis – 17/03/00.
4. Carlos Alberto Marques – Florianópolis – 30/03/00.
5. Walda Marly Kock – Florianópolis – 01/04/00.
6. Arlete Gasparina R. Raupp – Florianópolis – 01/08/00.
7. Claudete Benta Oda – Florianópolis – 01/08/00
8. Beatriz F. Piedrabuena – Florianópolis – 03/08/00
9. Márcia Cunha – Florianópolis – 03/08/00.
10. Marlise Oestreich – Florianópolis – 07/08/00.
11. Marcos Roberto de Abreu – Florianópolis – 11/08/00.
12. Zilda da Silva Buss – Florianópolis – 17/08/00.
13. Celma Maria Pereira – Florianópolis – 24/08/00.
14. Irene Rodrigues de E. Marques – Florianópolis – 08/09/00.
15. Adriana Breves Lima – Florianópolis – 12/09/00
16. Mauri Carlos Bellei – Florianópolis – 12/09/00.
17. Oneide Graciosa Depizzolatti – Florianópolis – 12/09/00.